

 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*





# ***Política*** **y regulacione** **agraria**

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

# ***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*



Primera edición, diciembre del año 2003

© 2003

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES  
EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL  
INSTITUT DE RECHERCHE POUR LE DÉVELOPPEMENT

© 2003

Por características tipográficas y de edición  
MIGUEL ÁNGEL PORRUA, librero-editor  
Derechos reservados conforme a la ley  
ISBN 970-701-462-8

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

## Presentación

INDUDABLEMENTE, la dinámica social en el campo mexicano ha sido profundamente marcada por los giros radicales que han registrado las políticas agrarias desde finales del siglo XIX y a lo largo del siglo XX. La aplicación de las leyes liberales de desamortización de los bienes de las corporaciones civiles y religiosas, el impulso del reparto agrario posrevolucionario en sus diferentes modalidades (restitución de tierras, dotación ejidal, ampliación, colonización agraria) y, más recientemente, la conclusión oficial de dicho reparto y la implementación de disposiciones tendientes a liberalizar el régimen agrario dentro del sector ejidal, han impulsado transformaciones profundas no sólo en los modos de gestión de las tierras y los recursos naturales, sino también en las esferas económicas, políticas, demográficas y culturales. Basta el considerar que, a finales del siglo XX, los ejidos y núcleos de población ejidales no solamente representaban la mitad de las tierras del país, el 70 por ciento de los propietarios y albergaban al 52 por ciento de la población rural (17.9 de los 34.6 millones de habitantes que radicaban en localidades de menos de 15,000 habitantes en 1990, según las cifras de los censos de población de 1990 y ejidal de 1991), sino que también habían constituido focos de cambio técnico, de organización política y, desde este punto de vista, de difusión de una determinada cultura política y popular. Legítimamente las reformas de 1992, que afectan al estatuto legal y la capacidad de regulación social del ejido, han captado la atención de los estudiosos de lo rural en México. Estas reformas y el programa de certificación de los derechos agrarios y catastro (Procede) que las acompañó, no representan un fenómeno aislado a nivel internacional sino que, en la perspectiva de las organizaciones financieras internacionales y los gobiernos neoliberales, constituyen un eje complementario de las políticas de desregulación de los mercados agrícolas. Por ello están siendo implementadas en el conjunto de los cinco continentes, en

un gran número de países “en desarrollo” o “en transición” hacia la economía de libre mercado.

Considerando la importancia de esta temática, en marzo de 1999 el CIESAS y el IRD organizaron, en la ciudad de México, un taller internacional\* que apuntaba a analizar los impactos de la política agraria de corte liberal en los ámbitos económicos, políticos, demográficos y ambientales, desde una perspectiva histórica y cruzando diferentes enfoques disciplinarios; contemplaba asimismo resaltar las especificidades del caso mexicano y evidenciar ciertas regularidades confrontando los estudios realizados en este país con investigaciones hechas en otras regiones del mundo. Para ello, nos reunimos especialistas de varias instituciones mexicanas de investigación y enseñanza (CIESAS, UAM-X, Colegio de Postgraduados, Colegio de Michoacán, A.C., Instituto Mexicano de Tecnología del Agua), del IRD y de varias universidades europeas (Universidad Católica de Lovaina, Universidad de Friburgo, Universidad de París-I, Universidad de Toulouse); también contamos con la participación de ponentes del Registro Agrario Nacional y del Archivo General Agrario. El taller abarcó los ámbitos tanto de la regulación agraria como de la gestión de los otros recursos naturales, el agua y los bosques; sin embargo, con el fin de propiciar una mayor homogeneidad y coherencia del presente volumen, los editores resolvimos presentar aquí sólo los trabajos que tratan del primer tema, sin duda el que mayores debates ha generado en los ámbitos académicos y políticos.

Queremos agradecer a las instituciones que han apoyado la organización de este evento y la publicación del presente libro, el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y el Institut de Recherche pour le Développement, en particular al doctor Rafael Loyola Díaz, director general del CIESAS y a los doctores Henri Poupon y Michel Portais, representantes del IRD en México. Nuestra gratitud va asimismo a las personas y colegas que nos ayudaron en la animación de las diferentes sesiones del taller: François Lartigue, Margarita Flores, Humberto González, Fernando Salmerón, Roberto Melville e Hipólito Rodríguez; nuestro reconocimiento también al personal administrativo del CIESAS en Tlalpan y en Xalapa y de la Misión del IRD en México por su eficiente apoyo logístico. Garantizar una buena comunicación en un

\*“Transiciones en materia de tenencia de la tierra y cambio social. Instituciones, organizaciones e innovaciones en torno a los recursos naturales, tierra, agua y bosques”, 9-11 de marzo 1999, Casa Chata, Tlalpan, México, D.F.

evento académico de carácter internacional requiere de una eficiente coordinación de la traducción simultánea, tarea que desempeñó con creces Danielle Zaslavsky. Armar una publicación a partir de las ponencias presentadas en un taller requiere de la participación entusiasta de los autores convocados, quienes corrigieron y pulieron sus ponencias para convertirlas en textos publicables. La paciente labor de edición fue asumida principalmente por Éric Léonard y Emilia Velázquez, en tanto que las tareas de traducción de los trabajos aquí publicados fueron realizadas por Susana Flores.



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

9

Fonds Documentaire IRD
Cote : A* 33884 Ex : 2

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.

## PRIMERA PARTE

La regulación agraria en sus contextos locales:  
pluralismo legal y producción endógena de instituciones



André Quesnel

## Poblamiento, regulaciones agrarias y movilidad en el sur del estado de Veracruz, México

### INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

EN MÉXICO, la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional pone fin a la reforma agraria en el mismo momento en que la transición demográfica<sup>2</sup> está a punto de terminar. Estos procesos mayores e indisociables, han modelado la organización social de las familias campesinas y el poblamiento del medio rural en el transcurso del siglo xx. En efecto, la reforma agraria, mediante el reparto de tierras, se presenta tanto con objetivos de justicia social como con objetivos de organización del territorio nacional. Por un lado, las dotaciones de tierras que acompañaron la constitución de los ejidos a partir de los núcleos de población, la ampliación de éstos, y la colonización agrícola de las regiones con grandes superficies disponibles, han estructurado el poblamiento del medio rural mexicano. Por el otro, la multiplicación de la población mexicana por casi cuatro desde 1930, así

<sup>1</sup>Lo que a continuación se presenta se elaboró en 1999, al principio de un estudio multidisciplinario que está por terminarse, el cual se realizó mediante un convenio de colaboración científica entre la unidad Golfo del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y el Institut de Recherche pour le Développement (IRD): "La cuestión de la tenencia de la tierra y el porvenir de las pequeñas agriculturas en el sur de México". La ponencia que presentó en aquel momento se apoyaba únicamente sobre el SIG Sotavento-IRD-CIESAS y sobre los estudios previos a la realización de la encuesta sociodemográfica MORESO 1999 -IRD-CIESAS-Golfo, A. Quesnel (dir.)-, que realizamos posteriormente. A pesar que se trata de una problemática poblacional que merece ser actualizada, he elegido mantener la presentación del esquema analítico elaborado para la ponencia, y aclarar otras propuestas en notas a pie de página con los resultados de dicha encuesta, del censo de población 2000, y de los avances del Procede; remito también a trabajos producidos más adelante.

<sup>2</sup>Se entiende por transición demográfica al proceso que atraviesa el crecimiento demográfico de una población, al pasar de un estado de equilibrio con tasas altas de mortalidad y natalidad, a otro estado de equilibrio con tasas bajas de mortalidad y natalidad, y durante el cual esa población vive su mayor crecimiento. La teoría de la transición demográfica considera fundamentalmente dos etapas: la primera se caracteriza por el descenso de la mortalidad (en los años treinta en México) mientras se mantiene la natalidad a niveles muy elevados, lo que lleva a un periodo de fuerte crecimiento (en México cerca de 3.4 por ciento anual en los sesenta). La segunda se caracteriza por el descenso de la natalidad (fecundidad) hasta el nivel de equilibrio. La transición demográfica en México se califica como de corta (se realiza en menos de un siglo) e intensa (la población se multiplica por cuatro en este periodo).

como las condiciones de producción y la organización de las unidades domésticas, no han permitido el mantenimiento de las generaciones que siguen, cada vez más numerosas, en la esfera de las localidades de los ejidos, provocando una intensa movilidad que ha recompuesto a su vez el poblamiento del conjunto del territorio nacional y de sus espacios rurales.

No obstante, con las políticas económicas implementadas en el transcurso de los últimos 20 años, y más recientemente con la ratificación del TLCAN, se ha llevado a cabo una reestructuración más importante, aun de los espacios económicos regionales y subregionales. Esta ha inducido en el conjunto de los espacios rurales una reorientación de los flujos de mano de obra hacia los mercados de trabajo emergentes, pero también, de manera general, una expansión y una mayor complejidad de los desplazamientos procedentes de estos espacios rurales en términos de sus objetivos y su duración. Así, en la región sur del estado de Veracruz, llamada Sotavento, los flujos migratorios que se habían dirigido hasta entonces al interior del espacio regional del golfo de México, principalmente hacia los polos urbanos y las ciudades petroleras, se dirigen hoy en día hacia la frontera norte del país y hacia los Estados Unidos, con duraciones mucho más prolongadas.

La movilidad cambia de naturaleza y se intensifica, al mismo tiempo que una nueva dinámica de poblamiento opera en todos estos espacios rurales, y acompaña así la profunda recomposición espacial y social de las familias rurales mexicanas. Por un lado, la migración a gran distancia, y más aún la migración internacional, fragmenta el espacio de la reproducción social de las familias rurales (López, 1986). Por otro lado, con la reforma neoliberal de la producción agrícola, que se caracteriza por la supresión de las subvenciones a los insumos y a los productos agrícolas, y sobre todo, en 1992, por una reforma de la tenencia de la tierra, que apunta a reconocer con un título privado las parcelas explotadas en el marco del ejido, la mayoría de las familias rurales se encuentran directamente afectadas en cuanto a su organización y sus relaciones sociales.

El ejido,<sup>3</sup> que hasta este momento ha debido hacer frente al crecimiento demográfico de su población y, más particularmente, a la

<sup>3</sup>El ejido es la institución agraria creada a partir de la solicitud de un grupo de campesinos sin tierra de un mismo núcleo de población y dotada de una superficie de tierras sobre las cuales los ejidatarios tienen un derecho agrario. El ejido tiene personalidad jurídica y una organización con autoridades: la asamblea ejidal, el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia (Warman, 2001: 55). Aquí cuando nos referimos entonces a esta institución consideramos también a sus autoridades.

multiplicación de los derechohabientes (los hijos de los miembros fundadores) en su patrimonio agrario, ve ahora radicalmente cuestionados la autoridad y el control social que ejercía sobre el conjunto de las generaciones que residen en las localidades situadas en su territorio. Por lo tanto, debido a que no dispone de los recursos suficientes, en tierras sobre todo, la instalación de un número creciente de estos miembros al exterior del municipio y, más aún, al exterior del estado de Veracruz<sup>4</sup> conduce a una reticulación de las bases económicas de la reproducción social de las familias campesinas. Esto conlleva a un trastorno de las relaciones entre las diferentes generaciones en el seno del ejido y, sobre todo, en el seno de estas familias, en cuanto a que la sucesión de las generaciones (en el sentido de sustitución pero también de apoyo de los jóvenes a los ancianos) debe ser redefinida.

Dicho en otras palabras, la ejecución de la reforma al artículo 27 constitucional y del programa de certificación de los derechos ejidales (Procede), viene a actualizar<sup>5</sup> todas las formas de ajuste realizadas en el transcurso del tiempo en el seno tanto del ejido como de las familias, e impone una nueva problemática en cuanto a su organización social. El patrimonio agrario se convierte en una moneda –revaluada, actualizada– del intercambio entre los diferentes actores: entre los poderes públicos y los poseedores de las parcelas el patrimonio agrario se impone así como el referente para la captación de los recursos exteriores, ya sean de orden productivo (Procampo) o social (Progres); asimismo, puede servir de garantía para la obtención de crédito

<sup>4</sup>El Censo General de población y Vivienda de 2000 registra que de 1995 a 2000 el estado de Veracruz presentó las tasas más altas de migración interna (12.8 por ciento) sólo superado por el Distrito Federal (21.9 por ciento), lo que lo llevó a un saldo negativo estos años (-3.5 por ciento de la población). Esa intensificación de la migración interna, hacia la frontera norte sobre todo, también se manifiesta en la migración internacional. Mientras que en 1992 el estado de Veracruz era el penúltimo estado con menor incidencia de la migración internacional (0.2 por ciento de la población en comparación del promedio nacional -2.3 por ciento- y de estados como Zacatecas con más de 7.0 por ciento; ENADID, 1997), en el año 2000 es el sexto estado en número de migrantes internacionales (INEGI, 2000). Los resultados de nuestra encuesta realizada en 1999 confirman claramente esta reorientación de los flujos migratorios laborales: antes de 1990 casi 75 por ciento de los flujos se realizaban dentro el estado de Veracruz, y solamente 1.5 por ciento hacia la frontera norte y 0.6 por ciento hacia los Estados Unidos; entre 1990 y 1995, los flujos se distribuyen respectivamente en 51.9 por ciento, 3.3 por ciento y 2.2 por ciento; y a partir de 1995 en 26.9 por ciento, 27.9 por ciento y 12.6 por ciento (MORESO, 1999).

<sup>5</sup>Nos referimos a la noción económica de actualización, lo que significa que además de adquirir un valor de negociación comercial, la tierra adquiere un valor de negociación social tanto entre los miembros de la familia como entre los diferentes actores del ejido así como entre estos últimos y las instituciones estatales.

para la compra de insumos ante los bancos o los proveedores; y sobre todo puede facilitar la obtención de un préstamo con el fin de financiar el desplazamiento de los jefes de familias o de sus hijos hacia los Estados Unidos, y más globalmente puede inducir la implementación de nuevas formas de organización familiar en torno a la movilidad de los miembros del grupo doméstico. A fin de cuentas, la posesión de un patrimonio agrario (o su ausencia) es por lo tanto un punto de articulación para el establecimiento de nuevas relaciones intergeneracionales en el seno de las familias.

En este artículo, nuestro objetivo es proponer un modelo analítico sobre las regulaciones agrarias y/o sociodemográficas que elabora el ejido bajo el efecto de las transformaciones demográficas e institucionales que encuentra a lo largo de su historia. Ese modelo hace referencia a diferentes pasos (momentos) institucionalizados –dota-ción, ampliación, parcelamiento, certificación– que constituyen lo que llamaremos el ciclo del ejido; a cada uno de esos momentos corresponden diferentes tipos de situaciones que llevan a formas diferenciadas de regulación y de transformación de los procesos de reproducción social. Partiendo de la especificidad de la dinámica de poblamiento que acompaña la creación de los ejidos, queremos subrayar primero cómo, ante el ritmo elevado del crecimiento demográfico, los integrantes del ejido no han podido generalmente establecer otra regulación que aquella que consistía en buscar ampliar las tierras del ejido. Por otro lado, al no tener los responsables de los grupos domésticos la responsabilidad jurídica directa de las parcelas que explotaban en el ejido, sus miembros procuraron encontrar otras actividades al exterior del ejido cuando no les era posible acceder a una parcela propia, o cuando las parcelas explotadas por su familia no proporcionaban ingresos suficientes. Sin embargo después del parcelamiento el Procede viene a modificar esta tendencia imponiendo una nueva problemática en torno al patrimonio agrario, tanto en el seno del ejido, entre las diferentes familias y las diferentes generaciones, como en el seno de las familias mismas. Así, en el momento en que el patrimonio agrario resulta ser una base productiva extremadamente frágil y los poseedores de los derechos son muy viejos, dicho patrimonio se convierte en uno de los vectores esenciales de la redefinición de las relaciones sociales entre éstos y sus hijos, con fines de la gestión de su longevidad y de la movilidad de los jóvenes. Tratándose de uno de los aspectos de un estudio

en curso,<sup>6</sup> que pretende indagar acerca del porvenir de las pequeñas agriculturas, nuestro objetivo es subrayar el interés del análisis de las articulaciones que existen entre, por una parte, los procesos de movilidad y de reticulación de los espacios económicos y de los mercados de trabajo que sirven de marco a las estrategias de reproducción social de las familias mexicanas de origen rural, y por otra parte, los mecanismos de transmisión y circulación del patrimonio agrario en el seno de éstas, con el fin de comprender la recomposición intergeneracional de estas familias en un espacio ampliado.

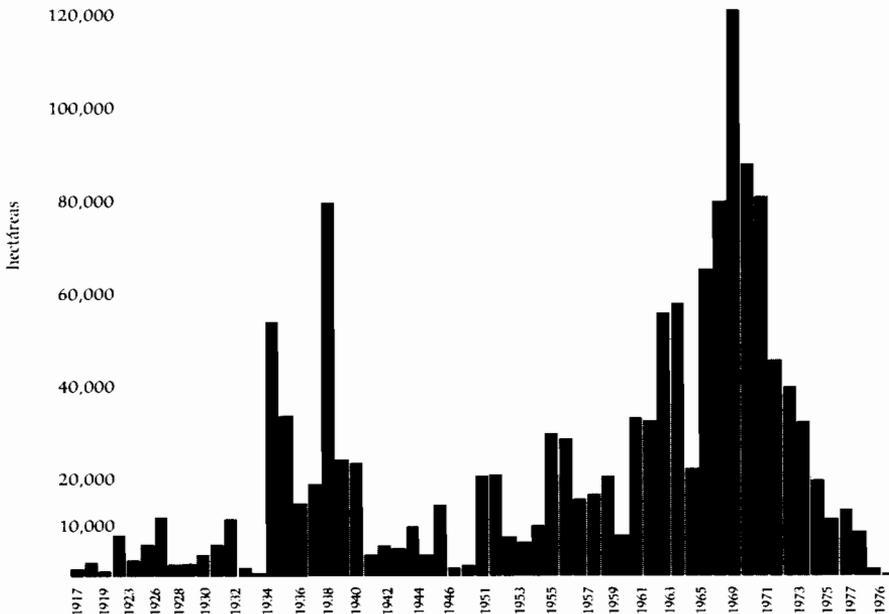
### REFORMA AGRARIA, POBLAMIENTO, TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA Y MOVILIDAD

La dinámica de poblamiento y el acaparamiento del espacio agrario en México son indisociables de la existencia o de la constitución de entidades político-administrativas de poblamiento. En el estado de Veracruz es a partir de lugares dotados con un estatuto jurídico y fuertemente jerarquizados que, después de la Revolución, se organizan las dotaciones de tierras en el marco de la reforma agraria, y que los diferentes actores marcan su dominio sobre el espacio agrario. Entre 1920 y 1940, los grandes terratenientes que controlaban estos polos de poblamiento y las actividades de su *hinterland* rural van a intentar contener los procesos de apropiación de la tierra por parte de los ejidos. Por otro lado, los beneficiarios de tierras en el marco de la dotación ejidal van a marcar su posesión al instalarse en las tierras del ejido y a crear una nueva localidad cuando no existía; así, las primeras dotaciones, en los años 1920, vienen a reconocer como localidades los núcleos de población existentes y a regularizar las ocupaciones de tierra que se habían efectuado aún antes de la dotación (véanse la gráfica 1 y los mapas A y B). Estas ocupaciones no se realizaron sin lucha, sin contradicciones inter-

<sup>6</sup>Nota metodológica: La región de estudio agrupa el conjunto de poblaciones rurales del sur del estado de Veracruz situadas entre la cuenca del río Papaloapan y Uxpanapa, denominada el Sotavento veracruzano. La región se dividió en tres contextos sociohistóricos en relación con el proceso de poblamiento y el nivel de integración regional y de desarrollo agrícola. La muestra contempla 36 localidades de menos de 15,000 habitantes, excluyendo las cabeceras municipales, 18 localidades ejidales y 18 localidades no ejidales (colonias y pequeñas propiedades). Las fuentes de información son la encuesta sociodemográfica de 1999 sobre movilidad y reproducción social aplicada a 947 grupos domésticos, MORESO 1999 -IRD-CIESAS-Golfo, A. Quesnel (dir.), y 70 entrevistas en profundidad en el año 2002 (MORESO 2002) seleccionadas de la encuesta de 1999. Estas entrevistas se realizaron en las mismas familias tomando en consideración los tres contextos de estudio, la situación familiar de acuerdo con la tenencia de la tierra (ejidos y no ejidos, y dentro de cada núcleo propietarios y no propietarios), la etapa del ciclo familiar y el perfil del migrante.

nas y sin la constitución de alianzas entre los diferentes grupos de actores locales (propietarios, colonos y ejidatarios), lo cual ha conducido a periodos más o menos largos entre la solicitud de tierra, la toma de posesión de las mismas y la resolución presidencial.<sup>7</sup> A partir de estos asentamientos, las dinámicas de poblamiento y de apropiación del espacio agrario se encuentran sometidas (en el espacio del Sotavento más particularmente), por un lado, a la presión demográfica generada por el flujo migratorio, y sobre todo a partir de 1940 por la reducción de la mortalidad, y por otro lado, a los ciclos económicos de la producción agrícola y de la producción petrolera (Palma *et al.*, 2000). En otras palabras, a partir del anclaje en las tierras del ejido, se redefine el poblamiento del Sotavento y se determina la movilidad de las generaciones más jóvenes.

GRÁFICA 1  
EVOLUCIÓN DEL REPARTO EJIDAL EN EL SUR DE VERACRUZ, 1917 A 1979  
(según fechas de resoluciones presidenciales)

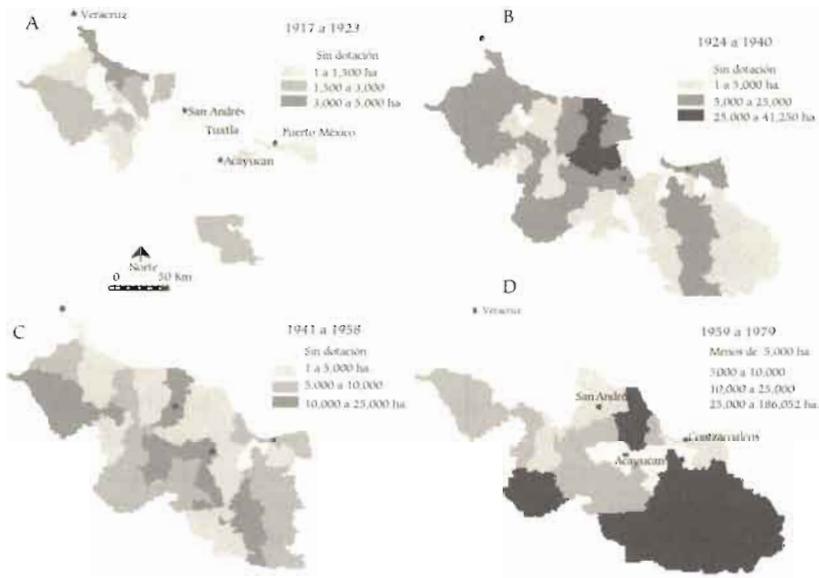


Fuente: Palma, Quesnel, Delaunay (2000).

<sup>7</sup>La duración entre la solicitud y la entrega de la tierra con el deslinde duraba un promedio de nueve años entre 1920 y 1967 y pasó a más de 10 años después (Warman, 2001: 60).

Durante un segundo periodo, que comienza al final de los años treinta con la transición demográfica, la Comisión del Papaloapan organizó el reparto agrario, diseñando en cierta manera una subregionalización del Sotavento. Las subregiones son verdaderamente construidas mediante las inversiones públicas, las dotaciones de tierra y las posteriores ampliaciones. Los municipios del sur son entonces objeto de un fuerte crecimiento demográfico debido a las olas de migración que corresponden tanto al desarrollo de las actividades petroquímicas en los puertos de Coatzacoalcos y Minatitlán y a la apertura de las zonas de colonización, como a las condiciones de apropiación del espacio agrario en los municipios ubicados más al norte. En la región de Acayucan, en particular, es la dotación de tierra la que regula verdaderamente el poblamiento. Notamos en la gráfica 2 y en el mapa C, que las dotaciones de tierras acompañan el crecimiento demográfico general del periodo, y provocan un efecto migratorio importante, que se puede leer en el ritmo elevado de la tasa de crecimiento intercensal de 1940-1960 en las subregiones de los llanos de Acayucan y del corredor industrial-Uxpanapa.

EVOLUCIÓN DEL REPARTO EJIDAL EN EL SUR DE VERACRUZ, 1917 A 1979  
(Según fechas de resoluciones presidenciales)



Fuente: Palma, Quesnel, Delaunay; 2000

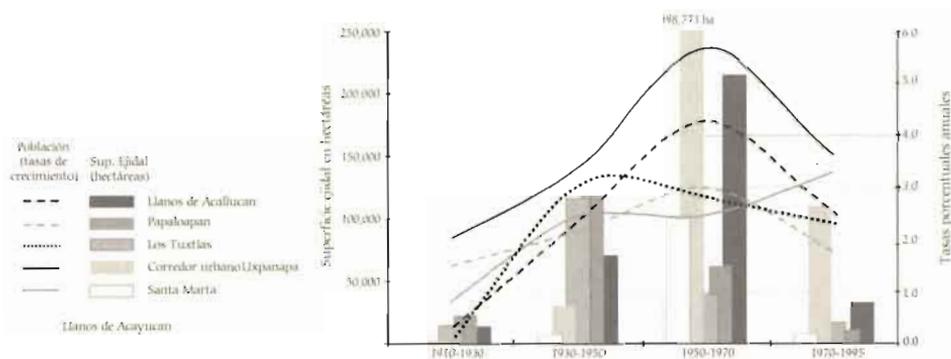
Un tercer periodo, entre 1960 y 1970, se caracteriza por un crecimiento demográfico y una diferenciación regional de la movilidad aún más fuertes: así lo vemos en Santa Marta, donde la tasa de crecimiento del 3 por ciento anual corresponde a las dotaciones ejidales de los años 1960 y al inicio de un proceso de colonización al norte y oriente de la Sierra.<sup>8</sup> Además, los ciclos económicos, asociados a la especialización agrícola de los ejidos, acentúan la diferenciación regional del poblamiento: así vemos aumentar la población en las zonas de producción de caña de azúcar mientras que la región de Acayucan pierde población con la extensión de la ganadería hacia las zonas de colonización del Uxpanapa y con el desarrollo de los mercados de trabajo del corredor industrial. Finalmente, la diferenciación regional considerada a través de la dinámica de poblamiento obedece a la manera en que las solicitudes y las dotaciones de tierra se combinaron con el ciclo económico de las actividades agrícolas y el surgimiento de nuevos mercados de trabajo (véanse la gráfica 2 y el mapa D). La movilidad de las generaciones más jóvenes en esta época se intensifica, pero sigue desarrollándose en este espacio regional.

El último periodo corresponde a un *boom* demográfico y a una nueva redistribución de la población tanto al interior como al exterior del Sotavento. Este periodo comienza con un crecimiento demográfico sin precedente (entre el 3 y el 5 por ciento anual), debido tanto al mantenimiento de una fecundidad alta como a la fuerte inmigración derivada del *boom* de las actividades petroleras. En la parte norte del Sotavento, las solicitudes de ampliación de los ejidos se multiplican para hacer frente al crecimiento demográfico de la segunda generación de derechohabientes (los hijos de los ejidatarios fundadores); en la parte sur, las demandas de tierra se vuelven también más apremiantes: los grandes propietarios, que hasta entonces habían estado protegidos de las fuertes reivindicaciones sobre su patrimonio agrario, deben ahora hacer frente a la presión ejercida por las poblaciones indígenas de la sierra que venían a emplearse temporalmente en las labores agrícolas, así como por las poblaciones venidas tanto del centro y norte del estado de Veracruz como de los estados de Chiapas y Oaxaca, las cuales buscan ahora instalarse en el *hinterland* rural de Acayucan y, sobre todo, en las ciudades petroleras de Minatitlán y de Coatzacoalcos. En los primeros años de 1970, todas

<sup>8</sup>Sobre los procesos de reparto agrario y colonización en la Sierra de Santa Marta, véase Velázquez (2003).

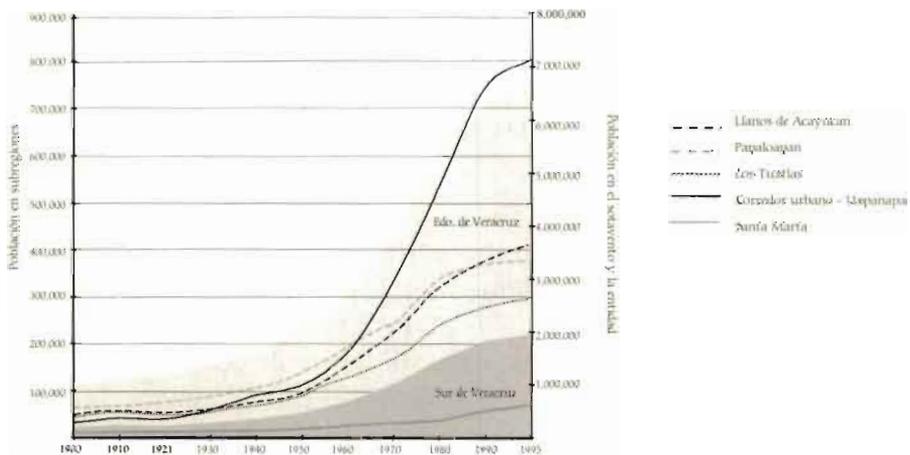
estas demandas se traducen en un número considerable de hectáreas otorgadas mediante resoluciones presidenciales (véase gráfica 1), principalmente en la región del Uxpanapa (véase mapa D).

GRÁFICA 2  
CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO Y REPARTO AGRARIO POR SUBREGIÓN



Fuente: Palma, Quesnel y Delaunay (2000).

GRÁFICA 3  
POBLACIÓN ABSOLUTA DECENAL.  
SUR DE VERACRUZ, 1900-1995



Fuente: Palma, Quesnel, Delaunay (2000).

Pero a partir de 1980 y hasta 1995, asistimos a una estabilización del espacio agrario con el fin efectivo del reparto de tierras, mientras que al interior de los ejidos hay un doble fenómeno de saturación de dicho espacio y de atomización de las parcelas explotadas; esta evolución viene a plasmar, aun antes de las reformas legales de 1992, el fin de la reforma agraria. De tal manera que la crisis petrolera y el retiro del Estado de los sectores agroindustriales en este periodo generan una completa redistribución de la población y una reorientación de los flujos migratorios. Se produce por lo tanto un nuevo ordenamiento territorial debido a los flujos migratorios en dirección de los mercados de trabajo que se mantienen en el interior del Sotavento, gracias a su actividad comercial –como en la zona urbana de Acayucan– y sobre todo hacia los que se desarrollan afuera del estado de Veracruz, en la frontera norte del país y en los Estados Unidos. Así, vemos las tasas de crecimiento demográfico disminuir en el conjunto de las subregiones del Sotavento, especialmente en la parte norte y la región de los Tuxtles, como consecuencia de una fuerte emigración. Cabe sin embargo subrayar que el poblamiento permanece caracterizado por este doble fenómeno de concentración alrededor de los polos urbanos o semirurales, y de dispersión en pequeños núcleos de población en los espacios rurales, principalmente ejidales, y a lo largo de las vías de acceso a estos diferentes mercados de trabajo (Palma *et al.*, *cit.*).

Con todo, son la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional y la puesta en marcha del programa *Procede* los que marcan el fin de la reforma agraria y permiten establecer el balance de la atomización del patrimonio agrario ejidal.

#### PRESIÓN DEMOGRÁFICA Y AJUSTES AGRARIOS EN EL SENO DEL EJIDO

Al momento de su creación, el ejido se constituye en entidad política y territorial aun antes de ser una institución agraria, o de evolucionar hacia una forma institucional que tuviese por único cargo la gestión de las tierras que le fueron atribuidas. En efecto, como lo hemos visto, la reforma agraria es constitutiva de la dinámica de poblamiento ya que suscita las instalaciones en las localidades del ejido y genera el desarrollo de estas localidades, sean ellas antiguas o recientes. Así, el ejido se hace cargo del conjunto de estas localidades y de la población de su "territorio". Es también el ejido, a través de sus instituciones y no directa-

mente de las familias que lo integran, el que tendrá que asumir el aumento del número de derechohabientes debido al crecimiento demográfico sostenido de la primera fase de la transición, entre 1940 y 1970. Por lo tanto, en una amplia medida, los ejidos van a diferenciarse dependiendo de la manera con que cada uno hará frente a la transformación profunda de las temporalidades del ciclo familiar que imprime los cambios demográficos, que se expresan por la sobrevivencia y coexistencia de varias generaciones; esta diferenciación llegará a expresarse verdaderamente en el momento de la puesta en marcha del Procede (véase Léonard y Velázquez en este volumen), plasmando así lo que hemos llamado el “ciclo del ejido”.

*El crecimiento poblacional y la transformación de las temporalidades del ciclo familiar*

Las poblaciones de los países en desarrollo que viven o acaban de vivir una transición demográfica intensa y rápida, conocen una transformación profunda de su ciclo familiar (Lerner y Quesnel, 1989). El descenso de la mortalidad conduce a un aumento de la parentela de los responsables del grupo doméstico, puesto que los padres viven más tiempo y además cada vez un mayor número de los colaterales y de los hijos llegan a la edad adulta. Así, por tanto, el tiempo de coexistencia de unos con los otros es más largo. La parentela se extiende, el número de sus miembros aumenta,<sup>9</sup> las disfunciones también. En efecto, la temporalidad de los estatutos de cada uno se prolonga, los plazos de acceso a estos estatutos, a los poderes y a los diferentes bienes por vía de la transmisión por los ascendentes, se incrementa. Así, mientras que antes el matrimonio de los hombres jóvenes era concomitante o era seguido del acceso a una explotación agrícola, a una parcela relativamente independiente de la de los padres, ahora debe ser retardado o bien dissociado de dicho acceso. El ciclo familiar de los grupos domésticos se ve afectado: ya no corresponde a la sucesión de las generaciones, por lo que tampoco permite asegurar esta sucesión ni las alianzas y la solidaridad entre los miembros de una misma familia, puesto que los motivos de las alianzas mismas son cuestionados. Al interior de las familias, se agudiza la competencia entre los colaterales y se genera un importante potencial migratorio. Sin embargo,

<sup>9</sup>Hoy en día, los responsables de grupos domésticos mayores de 60 años tienen más de siete hijos vivos, es decir un hijo más que su padre a la misma edad (MORESO, 1999).

mientras el ejido es reconocido como la institución que tiene a su cargo el patrimonio agrario del conjunto de las familias, trátase de la atribución de una parcela al interior del ejido, de la transmisión por herencia a uno de los miembros del grupo doméstico, o del préstamo de una parcela, las autoridades del ejido son quienes han de asumir la transformación del ciclo de vida demográfico de las familias.

#### El ciclo del ejido y la implementación de regulaciones agrarias

A través de la asamblea ejidal, y desde el momento de su constitución, es decir la *dotación*, el ejido debe ejercer el control de la ocupación y el uso de las tierras y, por lo tanto, el de su circulación y su transmisión. Por otra parte, para mantener la legitimidad de este control en el tiempo, el ejido debe poder garantizar el acceso a este patrimonio para cada uno de los jóvenes adultos pertenecientes a las familias de los ejidatarios y, de no ser posible, permitir que la movilidad de ciertos de ellos no ponga en tela de juicio su pertenencia al ejido ni los derechos correspondientes a ella. Así, durante esta primera fase del ciclo, los desplazamientos temporales y a corta distancia permiten a cada uno preservar sus derechos, en el marco de su familia y en su lugar de origen, siempre y cuando consientan diferir su ejecución. Para los miembros más jóvenes del grupo doméstico, que no pueden aplazar por más tiempo el acceso a una parcela, a un estatuto, o la posibilidad de casarse, etcétera, la movilidad se convierte en un paliativo que puede llegar a institucionalizarse. A raíz de esta recomposición familiar, y con base en las posibilidades de acceso y explotación de la tierra de aquellos que permanecen en el ejido, se redefinen también los sistemas de explotación y se experimenta una primera puesta en circulación de las parcelas bajo la forma de préstamo. Los grupos domésticos que se enfrentan a la ausencia más o menos prolongada de sus hijos adultos y solteros, son llevados a contemplar otros modos de explotación de la tierra, basados en una mano de obra más femenina e infantil. Los responsables de grupo doméstico más jóvenes están ellos mismos en ocasiones conducidos a ausentarse y no participar, sino de manera intermitente, en la explotación de su parcela, y eventualmente tienen que cederla en préstamo o en arrendamiento. Podemos por lo tanto considerar que la movilidad implica, en todos los casos, una mayor circulación de las tierras bajo la forma de préstamo; dicha circulación se intensifica con el tiempo y el ejido la tiene que administrar.

Sin embargo, durante esta primera fase del ciclo del ejido, el crecimiento demográfico multiplica la demanda de tierras por parte de los jóvenes varones adultos. Para hacer frente a esta exigencia interna, el ejido va tener que echar mano de todos los medios que le permitan ampliar su patrimonio agrario. La más eficaz resulta ser la vía de las alianzas locales: dependiendo del tejido de relaciones elaboradas con las élites locales (administración federal local, grupos de poder municipales y regionales), los representantes de la asamblea ejidal tendrán mayor o menor agencia y capacidad política para negociar ante el Estado la obtención de nuevas tierras que permitan la ampliación del ejido.

La *ampliación* del ejido constituye la segunda fase de su ciclo. Ella puede realizarse en zonas próximas a la dotación inicial, en los intersticios espaciales aún disponibles a escala local, o bien en zonas más alejadas en forma de nuevas dotaciones. Pueden presentarse situaciones extremadamente diversificadas de un ejido a otro, tanto más si existe un centro urbano próximo que pueda ofrecer empleos a las generaciones más jóvenes. En otras palabras, los ejidos que pudieron pactar con las burguesías locales y urbanas consiguieron mitigar con mayor facilidad los efectos de la presión demográfica ejercida por las nuevas generaciones, gracias tanto a la ampliación de su dotación inicial como al surgimiento de nuevas oportunidades de trabajo en el mercado urbano (véase Léonard en este volumen). Los demás, aquellos que no han podido tejer una relación de interdependencia con las élites locales y que además están alejados de los centros urbanos, permanecerán confinados al espacio agrario de la dotación inicial. Tendrán entonces que ir a la lucha para obtener la ampliación, sin la cual es imposible asumir dentro del ejido un nuevo ciclo generacional de crecimiento demográfico. Si consideramos un lapso de 25 años después de la dotación, encontramos una segunda generación, cuyos integrantes son dos veces más numerosos que la generación fundadora del ejido, y será la que se beneficiará eventualmente con la ampliación. Enseguida, una tercera generación, multiplicada por más de dos, viene a sumarse y a coexistir con las precedentes.

Infaliblemente, esta cohabitación provoca tensiones agrarias, que en numerosos casos conducen al "parcelamiento", es decir al reconocimiento de los nuevos derechohabientes, los cuales se clasifican según diferentes categorías: los hijos de ejidatarios, los posesionarios, los comuneros. La parcelación de las tierras del ejido entre las diferentes familias que lo integran lleva a una atomización del patrimonio ejidal más o menos fuerte, y sobre todo reitera las diferenciaciones que se ha-

bían establecido entre los ejidos desde la ampliación, como lo hemos visto arriba; estas diferenciaciones serán puestas en evidencia al momento de la ejecución del Procede (Procuradora Agraria, 1998; véase también a Robles y a Léonard en este volumen)<sup>10</sup> y condicionarán en amplia medida la aceptación y la realización de este programa en los diferentes ejidos de una misma microrregión (véase Velázquez en este volumen para el caso del área cafetalera de la sierra de Santa Marta).

Hasta la reforma de 1992, el ejido había regulado la presión demográfica que se ejercía en el seno de las familias, primero solicitando la ampliación de su patrimonio agrario, y luego clarificando la repartición de las tierras entre las familias, tratando de conservar el control social de las mismas y restarles toda capacidad de hacerse cargo de la transmisión de las parcelas que explotaban a las nuevas generaciones. Por otro lado, observamos que la fuerte capacidad de retención en el ejido de las generaciones nacidas en el periodo 1940-1960, que tenían de 20 a 40 años entre 1960 y 1980, estuvo relacionada con la muy importante satisfacción de las demandas de ampliación de las tierras ejidales durante este periodo.<sup>11</sup> El ejido ejercía un control social para retener e integrar la parentela de los ejidatarios, ofreciendo a todos la posibilidad de acceder a una parcela por medio –precario por cierto– del préstamo o del alquiler.

El *parcelamiento*, que tenga o no lugar, que se realice de una manera restrictiva o beneficie a todos los derechohabientes potenciales, marca el inicio, en el transcurso de los años 1970, de la tercera fase del ciclo del ejido. Durante esta fase se define el porvenir de las generaciones jóvenes, de su movilidad, así como el futuro de los sistemas de producción y de los modos de explotación del patrimonio agrario ejidal. Podemos distinguir dos situaciones extremas, entre las cuales existe una variedad de configuraciones. En la primera, la ausencia de división de las tierras y de redistribución al interior del ejido no puede sino provocar o ser acompañada de una fuerte emigración en dirección del medio urbano local y regional; esta emigración es perceptible a través de la dinámica de poblamiento de las subregiones del Sotavento (véase *supra* y la gráfica 3); la instalación creciente de las nuevas generaciones adultas en el medio urbano, se traduce entonces por una acentuación del envejecimiento de los titulares de derechos agrarios y la transformación de

<sup>10</sup>La Procuraduría Agraria señala que, a raíz del Procede, el número de titulares de parcelas ha aumentado de un 10 a un 150 por ciento en relación con la dotación inicial.

<sup>11</sup>Este segundo ciclo de distribución de las tierras, que se termina en 1980, es más importante en superficie que el primero (Palma *et al.*, 2000).

los sistemas de producción y de los modos de explotación. En la segunda situación, cuando el ejido es llevado finalmente a una redistribución igualitaria (se prorratea de acuerdo con número de hijos adultos de cada uno de los ejidatarios, a los que se suman, en el mejor de los casos, aquellos avecindados que fueron autorizados a explotar las tierras del ejido), se produce al contrario un rejuvenecimiento de la estructura por edades de los jefes de explotaciones agrícolas; sin embargo, la reducción de las superficies a las que tienen acceso lleva a algunos a iniciar otras actividades fuera del ejido, y a otros a buscar más tierras al interior del ejido en forma de préstamo; el repliegue sobre la comunidad agraria conduce de hecho a una mayor flexibilidad de la circulación de los bienes agrarios bajo las modalidades de préstamos o de arrendamientos.

Así, entre estos dos casos extremos, el *parcelamiento*, cuando se da, provoca una atomización del patrimonio ejidal y, sobre todo, una identificación clara de los poseedores individuales de tierras, a la vez que propicia una circulación mayor de las parcelas bajo las formas de préstamo, arrendamiento y venta. Esta circulación, y con ella la elaboración de nuevos contratos individuales entre los actores, constituyen una forma de regulación que quedará encubierta hasta la reforma legal de 1992 y la realización del Procede (Procuraduría Agraria, 1998), en la medida en que la Ley de Reforma Agraria prohibía formalmente tales contratos. Haremos pues la hipótesis<sup>12</sup> que esta puesta en circulación de las parcelas poseídas por los ejidatarios, no puede sino intensificarse en la medida que la tercera generación de derechohabientes potenciales adquiere la edad adulta hacia finales de los años 1980 y durante los años 1990, antes que se implementen las reformas al artículo 27 constitucional de 1992 y, después de ellas, el Procede.

El *parcelamiento*, que en cierta medida prefigura el Procede, participa asimismo en un intento por parte del ejido de mantener su control sobre el conjunto de las familias: el ejido toma en cuenta el crecimiento demográfico de las familias y efectúa una repartición en parcelas de sus tierras con este objetivo. Al mismo tiempo que el patrimonio ejidal

<sup>12</sup>La encuesta MORESO viene a comprobar esta hipótesis y subrayar que la capacidad de retención de la parentela en la localidad está ligada a la elaboración de nuevas formas de transmisión y circulación del patrimonio agrario al interior de las familias: así la generación actual de ejidatarios ha visto a sus hermanos mantenerse bajo el amparo del padre, pero al precio de un gran precariedad del acceso a la tierra; en ejemplo, solamente 42.3 de la descendencia de las generaciones 1930-1939 tienen acceso a la tierra y 64.8 por ciento a través de un préstamo o renta. Las encuestas de la procuraduría agraria en los ejidos donde pasó Procede indican la importancia que tuvo y tiene aún más hoy este tipo de contrato (véase Robles en este volumen).

es dividido al prorratarse entre el número de familias y, eventualmente, de acuerdo con la talla de éstas, son designados de golpe los derechohabientes que podrán pretender una parcela en el ejido. No obstante, conviene subrayar que con el *parcelamiento*, el ejido delega de una cierta manera en los responsables de los grupos domésticos la gestión de su patrimonio y de su descendencia, puesto que el jefe será el responsable principal de otorgar el acceso a la parcela reconocida entre la parentela, y así queda a cargo de cada jefe de familia la regulación de la descendencia por venir.

El Procede viene a explicitar esta situación, a la vez que lleva a congelar cualquier posibilidad de ajuste, tanto entre las familias, al interior del ejido, como en el seno de cada familia marcando de alguna manera la cuarta fase del ciclo del ejido.

*El Procede o la actualización de las formas familiares de regulación agraria y social*

El programa exige una legitimación de las transacciones agrarias creadas en el seno del ejido

Para cada uno de los ejidos, las operaciones que acompañan el desarrollo del Procede constituyen un momento importante de clarificación de las relaciones de toda índole que existen entre la administración agraria y los diferentes actores locales. Sobre todo, el Procede obliga a los diferentes jefes de familia del ejido a explicitar las relaciones que han establecido entre sí. En efecto, desde la presentación del programa por los agentes de la administración y las discusiones que la siguen, hasta su conclusión con la entrega de los títulos parcelarios, pasando por su aceptación, el reconocimiento de los límites de las parcelas, el levantamiento parcelario y su registro, cada uno de estos momentos es la ocasión de reconocer y legitimar el patrimonio agrario de cada una de las familias. El Procede saca a la luz las desigualdades que existen entre los patrimonios agrarios de las familias, como consecuencia de los procesos de atribución de las parcelas en el transcurso del tiempo, de las estrategias de acaparamiento de ciertos actores, y de acuerdo con las actividades que han desarrollado, y también como consecuencia de las transferencias de derechos agrarios entre los individuos que han ocurrido conforme a las distintas coyunturas económicas y sociales. El Procede puede ser la ocasión de cuestionar estas desigualdades o, por el

contrario, de legitimarlas. Brinda asimismo a los fundadores del ejido la posibilidad de poner en tela de juicio la fragmentación del patrimonio agrario y su recuperación por otros actores, reconociendo solamente como legítimos los titulares de un derecho agrario obtenido mediante dotación o ampliación. Esto será posible en la medida que las autoridades del ejido hayan sabido movilizar en beneficio del ejido los recursos locales y regionales –políticos y económicos–, de manera que puedan ofrecer a las nuevas generaciones otras oportunidades económicas y sociales; tal es el caso cuando, mediante el control del recurso agrario, el ejido organiza el despliegue de nuevas actividades no agrícolas y el acceso a los proyectos públicos no productivos (Léonard, 1999). De no haber sido el caso, los responsables del ejido deberán fomentar un reparto más igualitario entre el conjunto de los miembros de la comunidad agraria.

En el primer caso, de manera paradójica, el Procede sanciona la exclusión de las generaciones jóvenes del acceso al patrimonio ejidal, provocando así, como lo veremos más adelante, una muy fuerte emigración y ausencias de mayor duración por parte de éstos; mientras que en el segundo caso, el Procede facilita un repliegue sobre las actividades económicas y sociales articuladas alrededor del ejido, pero sin lograr con eso contener el surgimiento de un fuerte potencial migratorio. Observaremos por otro lado que, en ambos casos, el Procede exige de los actores que reconozcan, denuncien o al menos “congelen” los diferentes arreglos y tratos agrarios que han establecido entre sí dentro del ejido;<sup>13</sup> de ahí surge a menudo un cuestionamiento de los derechos delegados, con el fin de poder sacar el mayor beneficio de la legalización de las transacciones agrarias, y sobre todo de la demanda creciente por tierra que acompaña dicha legalización y que proviene tanto de adentro como de fuera del ejido. No obstante, es en el seno de las familias que el Procede induce nuevas relaciones sociales en torno al patrimonio agrario familiar. Estas nuevas relaciones no dejan de transformar la razón de ser y la organización de los desplazamientos de las generaciones más jóvenes.

<sup>13</sup>El Procede establece de hecho y de derecho un cierto número de estatutos agrarios: ejidatario, posesionario, avocindado, poblador. Es de notar que dichos estatutos significan al fin y al cabo las modalidades según las cuales el Procede ha sido ejecutado en los ejidos considerados, a saber la realización de la división y la titularización de las parcelas de cultivo, de los solares de habitación y de los recursos de uso común.

El Procede provoca un cuestionamiento en las relaciones intergeneracionales e intrafamiliares en torno al patrimonio ejidal

Para los responsables del ejido, el *parcelamiento* aparece como el momento último de la resolución de los conflictos agrarios y sociales generados bajo el efecto, entre otros, de la fuerte presión demográfica de los años 1960-1970. Así, podemos observar sin mucha sorpresa que el Procede es ejecutado con mayor rapidez en los ejidos donde ya había sido realizado el *parcelamiento*: en efecto, el Procede no hace sino ratificar la asignación de las parcelas entre los diferentes jefes de familia, ejidatarios o reconocidos como tales. La delegación en el ejidatario de la gestión del patrimonio y de la parentela se actualiza y se refuerza con el Procede. El Procede viene a imponer así una nueva problemática de las relaciones intrafamiliares en torno al patrimonio agrario, que induce efectos importantes tanto en la circulación y la transmisión de los derechos agrarios –los modos de explotación de las tierras– como en la movilidad de los miembros de la familia.

Hasta la realización del Procede, el control del patrimonio agrario del conjunto del ejido era ejercido por el comisariado y la asamblea ejidal, quienes supervisaban la circulación de las tierras en el interior o hacia fuera de la esfera familiar de un ejidatario, lo cual no solía ser realmente cuestionado por los miembros de dicha familia, aun cuando se tratara de la venta o del empeño de una parcela para hacer frente a una emergencia económica, y con mayor razón cuando estas transacciones eran validadas por la asamblea ejidal. De esta manera, cada ejidatario podía mantener, como ya lo vimos, gran parte de sus colaterales y su descendencia en el marco del ejido, ya que podían acceder a la explotación de una parcela mediante el préstamo o el arrendamiento, y desplazarse al mismo tiempo hacia otras actividades en el espacio regional del sur de Veracruz. En la medida que dicho ciclo familiar ha tenido que integrar el alargamiento de la coexistencia de un mayor número de individuos pertenecientes a varias generaciones, el patrimonio agrario de la familia y del ejido ha constituido, hasta el Procede, el referente central de las solidaridades familiares, siempre y cuando permanecía accesible para cada uno de los individuos. Por otro lado, el desplazamiento de las generaciones más jóvenes afuera de su espacio regional en el transcurso de los últimos años, subraya en cierta manera las transformaciones que afectan al ciclo de vida del grupo doméstico, así como el difícil surgimiento de una forma “ins-

titucionalizada” de transmisión del patrimonio agrario en el seno de las familias.<sup>14</sup>

En este contexto, la realización del Procede impone a cada ejidatario una problemática nueva: debe en efecto encarar las modalidades de explotación y transmisión de un patrimonio del cual se ha convertido explícitamente en el único titular. El ejidatario se halla así ante la obligación de reconsiderar las relaciones económicas, productivas y de ayuda mutua que ha establecido con los diferentes miembros de su familia (padres, colaterales y en especial su pareja y sus hijos), estén éstos cerca de él o en migración. Su situación resulta tanto más apremiante en cuanto que el Procede ya no le permite repartir las parcelas de las que es ahora titular, así como lo obliga a designar un heredero –y sólo uno– de este patrimonio. En otros términos, ya no tiene capacidad para construir, en el transcurso del ciclo de vida familiar, ni la organización de su grupo doméstico ni tampoco las obligaciones y deberes intertemporales que lo ligan con los demás miembros de su familia. En cierta medida, el Procede viene así a “paralizar” el juego familiar que se había elaborado en torno al patrimonio agrario, sacando a plena luz el posicionamiento de cada miembro de la familia con respecto de los demás, dejando al descubierto los vínculos, los “contratos” implícitos entre las distintas generaciones.

Para cada una de las familias de ejidatarios, esta problemática se plantea con mayor o menor agudeza dependiendo del estado de avance de su ciclo de vida demográfica: para los ejidatarios más jóvenes, llevará probablemente a replantear su posición respecto a sus hermanos y hermanas en cuanto a la sucesión del padre; para los ejidatarios de mayor edad, en los casos en que han permanecido la mayoría de sus hijos en su proximidad, en el ejido, o estén instalados afuera, la designación o la ausencia de designación de un sucesor no dejará de generar tensiones entre los hijos y cierto cuestionamiento de sus relaciones con su grupo de origen. Sin embargo, aquí también, las situaciones familiares se diferencian dependiendo de la historia de la inscripción del ejido en el contexto político local y regional. De manera general, a raíz del Procede, los ejidatarios van a sacar provecho del hecho que los bienes agra-

<sup>14</sup>Carecemos todavía de estudios finos, tanto de corte antropológico como estadístico, sobre la circulación y la transmisión de los bienes agrarios a escala de las familias y de las comunidades agrarias durante el largo periodo de la reforma agraria. Resulta particularmente significativo que sean los trabajos realizados por la Procuraduría Agraria en los ejidos donde se llevó a cabo el Procede, los que nos proporcionan ahora una información sobre las estructuras de la población ejidal (véase Robles en este volumen), que nos permite empezar una nueva lectura de la reforma agraria (Warman, 2001).

rios adquieren, mucho más allá de su valor productivo, un valor multifuncional, y más específicamente un valor de garantía para acceder a los créditos institucionales y los préstamos privados; constituyen así un recurso al que van a querer acceder también los hijos para financiar sus distintos proyectos, en particular su proyecto migratorio, obligando de esta manera al padre ejidatario a entablar una relación privilegiada con ellos.

A raíz del Procede podemos esperar que, bajo dicha presión sociofamiliar demográfica, sean cuestionados y reevaluados los contratos de préstamo, arrendamiento, y hasta de venta, que fueron realizados antes de su legalización, y que por la tanto se dé una mayor circulación de los bienes agrarios.<sup>15</sup> Pero sobre todo debemos esperar la reevaluación de las relaciones intrafamiliares –aun cuando son todavía difíciles de medir– en torno a la movilidad de las nuevas generaciones y a la recomposición de las relaciones intergeneracionales y de género en el seno de la familia.

#### REGULACIÓN AGRARIA Y MOVILIDAD EN EL SENO DE LAS FAMILIAS

##### *Regulación agraria e intensificación de la movilidad de las jóvenes generaciones*

El ejido constituye una entidad política que tiene a su cargo una comunidad agraria antes que la administración de un patrimonio agrario. Como lo hemos visto, supo administrar la presión demográfica sobre las tierras durante 50 años, ampliándose y tolerando la implementación de modos indirectos de explotación de las tierras (préstamos, arrendamientos), propiciando así la circulación de las tierras dentro del ejido (a la vez que operaba una reducción del tamaño de las parcelas cultivadas per cápita), y finalmente, en ciertos casos, reconociendo los derechos parcelarios de las familias del ejido (parcelamiento). Esta “regulación agraria” del crecimiento demográfico a nivel del ejido se traduce, a escala de las familias –quienes también han visto transformarse su tamaño y su estructura– en primer término, en la preservación

<sup>15</sup>Con frecuencia, estos procedimientos permiten a los titulares legales apropiarse de la renta que proporciona el Procampo y que estaban destinados a quienes trabajan la tierra (Léonard, 1999). Es de notar por otro lado que, a escala nacional, cerca del 50 por ciento de los titulares agrarios no son agricultores (véase Robles en este volumen).

del acceso a la tierra para todos los adultos varones de estas familias, y luego en la pluriactividad de numerosos miembros de la familia en las zonas urbanizadas del municipio o las áreas rurales cercanas, y finalmente en desplazamientos de duración variable hacia las zonas de actividad petrolera del Sotavento. La movilidad de los miembros de la familia que soporta el desarrollo de esta pluriactividad, generalmente afuera del ejido, no cuestiona el vínculo familiar en torno a las parcelas cultivadas por el padre y algunos miembros de la familia. La movilidad de estos individuos propicia la apertura de nuevos territorios: al ser de principio regional y temporal, esta movilidad no crea de antemano una "institución migratoria" que controle los desplazamientos y las actividades de los migrantes entre el polo de partida y los polos de llegada, a menos que se abra un nuevo mercado de trabajo en la región (como ha sido el caso con el puerto petrolero de Coatzacoalcos a principios de los años cincuenta) y éste llegue a fomentar una intensificación de los movimientos temporales así como su masificación, contribuyendo de esta manera a la creación de un verdadero "territorio de la movilidad" mediante la retención de una parte de los flujos.

Sin embargo, estos territorios están lo suficientemente cercanos uno del otro como para permitir el mantenimiento de las relaciones entre padre e hijos, trátase de las relaciones de ayuda mutua o de dependencia recíproca (hospedaje de los jóvenes en la ciudad por sus parientes mayores, ya sea para estudiar o para trabajar, cuidado de los niños en el pueblo cuando así lo requieren las dificultades de empleo o la carestía de la vida en la región de inmigración). Durante todo ese periodo, el ensanchamiento del espacio de vida de las familias campesinas del sur de Veracruz se realiza, pues, en un marco estrictamente regional. La tenencia y el acceso a la tierra desempeñan un papel central en la organización de las relaciones sociales de la familia, las cuales permanecen bajo el control del ejido; ambos van a permitir que el conjunto de la parentela siga inscribiéndose en este marco estrecho. Así permanece territorializada la economía familiar. El ejido conserva un control social importante sobre la circulación, y sobre todo en la transmisión de las parcelas de los ejidatarios tras su defunción,<sup>16</sup> sin que esto llegue a cuestionar las relaciones entre los miembros de la familia, hasta que el Pro-

<sup>16</sup> Por ejemplo, la asamblea ejidal puede decidir que las parcelas queden bajo el control del (o de los) hijo(s) que ha(n) trabajado con mayor asiduidad con el padre o le ha(n) proporcionado ayuda con regularidad.

cede viene a ratificar, formalizar la exclusión (o la no-exclusión) de las generaciones jóvenes.

En efecto, al momento de su ejecución, y tras el acuerdo de la asamblea ejidal, el Procede construye un nuevo orden social al imponer una clasificación extremadamente discriminatoria entre los individuos en el seno de la localidad del ejido: ejidatarios, posesionarios, vecindados, individuos sin registro agrario. Dependiendo de las situaciones locales o regionales, la redistribución del patrimonio agrario en el seno del ejido resultará más o menos amplia, y el peso relativo de los vecindados (residentes con solar urbano pero sin parcela), quienes pertenecen mayormente a las generaciones jóvenes, será más o menos importante en el seno de la población adulta. A partir de este momento, se incrementa el potencial de los desplazamientos a mayor plazo y a gran distancia, lo cual permite vislumbrar una intensificación próxima de las migraciones en los ejidos donde los ejidatarios beneficiados con la dotación y la ampliación no otorgaron títulos parcelarios a las nuevas generaciones. En el caso contrario, una redistribución más igualitaria de las tierras del ejido no garantiza sin embargo una menor movilidad de los miembros más jóvenes de la familia, en la medida que se produce una atomización de las parcelas y sobre todo que el Procede instaure, en el seno mismo de la familia, un nuevo lugar para cada uno de sus miembros con respecto al patrimonio agrario, tal y como lo veremos mas adelante.

*El espacio agrario como referente patrimonial  
de las familias del ejido: nuevas problemáticas  
migratorias y familiares*

Aun cuando el ejido conserva un poder de control sobre las familias, es cierto que el Procede propicia el surgimiento de nuevas instituciones, o cuando menos modifica el contenido de las instituciones existentes. Así, la organización doméstica y la reproducción social de la familia constituyen áreas, entre varias otras, en las que el Procede provoca una transformación profunda, en la medida en que otorga a ciertas familias la responsabilidad directa y plena del patrimonio agrario que el ejido acordó atribuirles. Como lo vimos, el Procede viene de alguna manera a paralizar el juego de los ajustes elaborado en el curso del tiempo en el seno de la familia –de todas las familias–, ajustes que hasta entonces se daban en el ciclo familiar y de acuerdo con los recursos de la familia, pero sin referencia explícita a algún patrimonio agrario. De la misma

manera en que asigna, al fin y al cabo, un lugar –el estatuto de ejidatario, de posesionario, de avecindado o de simple poblador– a cada una de las familias del ejido, el Procede requiere de una explicitación en cuanto al lugar ocupado por cada uno de sus miembros en el seno del grupo doméstico y en el seno de la parentela, con respecto del patrimonio agrario detentado por uno solo de los miembros de dicha familia. Impone asimismo y sobre todo, según que disponga o no el jefe de familia de un título agrario, el cuestionamiento de las solidaridades de toda índole que se fueron elaborando en el curso del ciclo familiar y que sólo pudieron desarrollarse mediante el desplazamiento de los miembros más jóvenes fuera del ejido. En efecto, los jóvenes, sean hombres o mujeres, se han trasladado hacia los mercados de trabajo de la región, pero lo han hecho, en la mayoría de los casos, afirmando su inscripción en la organización doméstica de su familia y en la organización de su localidad y de su ejido, de manera que conservan sus posibilidades de regreso, tal y como lo habían hecho sus padres antes que ellos (así lo corroboran las tasas de crecimiento de la mayor parte de las localidades rurales del sotavento veracruzano entre 1970 y 1990 véase Palma *et. al.*, 2000).

Los desplazamientos de larga duración hacia la ciudad de México y luego hacia la frontera norte y los Estados Unidos, no cambian la naturaleza de las obligaciones y deberes de los migrantes con su familia, puesto que éstas siguen inscritas alrededor del patrimonio ejidal y bajo el control del ejido. Sin embargo, cuando a raíz del Procede la responsabilidad del patrimonio agrario es transferida a un solo individuo, –el padre– y aún más cuando un sucesor único debe ser designado, se dibuja a nivel de cada familia, dependiendo de su situación agraria, económica y del estado de avance de su ciclo doméstico, diferentes posibilidades de inscribirse en la organización doméstica y en la reproducción social de su grupo de origen, así como en el futuro del ejido y de cada localidad del mismo. Esto puede provocar una redefinición del sentido y de las modalidades de sus desplazamientos con respecto de su familia y de cada miembro de ésta, dependiendo del lugar que les ha sido prometido o que aparece alcanzable en el orden de la reproducción social de dicha familia. De ahí resulta una implicación más o menos fuerte de los migrantes en las actividades del ejido, en particular las actividades agrícolas, y una diferenciación de los mismos, dependiendo de si desarrollan estrategias de anclaje en su lugar de origen o en su(s) lugar(es) de migración.

Sin embargo, al abrir nuevos lugares fuera del Sotavento y del estado de Veracruz, en los que se instalan en forma más o menos dura-dera, los migrantes construyen poco a poco un conjunto de “territorios” en red –un archipiélago–, en el cual circulan los individuos de su localidad de origen así como las informaciones necesarias para el funcionamiento de esta economía de archipiélago.<sup>17</sup> De esta manera, y en forma algo paradójica, esta desterritorialización de la economía doméstica va de la mano con el mantenimiento de relaciones entre el migrante y su familia de origen, desde el momento en que aquél pretende beneficiarse de los recursos, tanto informativos como materiales, que le puede proporcionar su comunidad de origen, ya sea para desplazarse entre los mercados de trabajo del “archipiélago”, para invertir sus ingresos migratorios, para mantener abiertas sus posibilidades de regreso e instalación en la localidad de origen en caso de dificultad, etcétera. Desde el punto de vista de los mayores, se trata de poder asegurarse la ayuda de sus hijos en el largo plazo, aun cuando no pueden movilizar el conjunto de sus remesas. Así, la detención de un patrimonio agrario parece constituir el punto de articulación de la organización de la movilidad de las nuevas generaciones y del establecimiento de nuevas relaciones entre los padres y cada uno de sus hijos: la disposición de un título agrario podrá permitir el financiamiento de la primera salida en migración, creando así una relación de obligación del hijo hacia su padre, e incluso con el resto de su hermandad si el padre logra organizar una redistribución de los ingresos migratorios bajo la modalidad de ayuda a cada uno de los miembros. De esta manera, la disposición de un título agrario puede convertirse en un elemento que permite a los padres organizar no tanto la salida de sus hijos –en una suerte de estrategia migratoria del conjunto de la familia que parece estar fuera de su alcance– sino el anclaje de algunos de ellos en su territorio, a manera de afianzar sus posibilidades de captar las remesas de su descendencia, o asegurarse de su ayuda, en el largo plazo. Esto puede constituir el punto de partida de una estrategia de acumulación por parte de algunos miembros de la familia, mediante la compra, el arrendamiento de parcelas, o la constitución de un rebaño.

<sup>17</sup>El concepto de archipiélago es muy operativo cuando se tiene que complementar el análisis de las redes para entender los procesos de movilidad en el momento en que una sociedad no se organiza solamente sobre una base territorial única y cerrada, sino por el contrario, bajo una diversidad de “territorios” interconectados. Así, las familias rurales ven multiplicar estos territorios, producto de la movilidad de su parentela, que se pueden constituir en un recurso de toda índole para los miembros de esas familias según las coyunturas que atreviesen (Quesnel y Del Rey, 2001).

Sin embargo, un cierto número de ejidatarios, al igual que muchos colonos, sólo disponen de un diminuto patrimonio agrario y no pueden implementar a nivel de su familia esta “economía de archipiélago”, ni organizar la redistribución de los ingresos migratorios entre todos los miembros de su familia; de ahí surgen frecuentes conflictos entre estos diferentes miembros, así como fenómenos de salida de los hijos de la organización del grupo doméstico y de la localidad; los hijos de estos ejidatarios vienen a reforzar los rangos de la emigración. En lo que se refiere a los jefes de familia que no poseen un título agrario que pueda constituir un referente para la organización de las transferencias intergeneracionales e intrafamiliares, no es de sorprenderse que reciban muy poco apoyo económico por parte de sus hijos varones y que las relaciones de ayuda mutua se establezcan en forma privilegiada con sus hijas emigradas, lo cual apunta a una transformación de las relaciones intergeneracionales y de género.

De manera general, la cuestión del control de las redes familiares resulta central para el futuro de las generaciones mayores en el medio rural. La mayor parte de las familias rurales mexicanas, ¿pueden asumir la dispersión espacial de los grupos domésticos de su descendencia? Cabe reflexionar acerca de las condiciones que permiten la perennidad de las relaciones familiares que fomentan la captación de los ingresos de las generaciones más jóvenes por las mayores.

El patrimonio agrario, que había constituido hasta ahora un bien productivo para las familias, y cuya administración por parte del ejido permitía ejercer la regulación social en el conjunto de la comunidad, cambia de naturaleza: se ha convertido hoy en día en un bien enajenable, cuya responsabilidad única recae en el responsable del grupo doméstico. Así, aun cuando existe todavía cierto control corporativo ejercido a través de la asamblea ejidal, la responsabilidad de la regulación social y demográfica de la familia recae en el jefe de dicha familia. Muchos de estos jefes son conscientes de la volatilidad de su poder desde el momento en que la autoridad del ejido ya no trasciende a la autoridad paternal, de tal manera que su objetivo es ahora asegurarse del apoyo económico continuo de sus hijos, ya que no pueden contar con su presencia a su lado. La reforma de la ley agraria y sus efectos en términos de desigualdad entre los patrimonios agrarios de las familias, se traducen en una mayor complejidad de las relaciones intergeneracionales e intrafamiliares, lo cual puede significar el reforzamiento de los lazos familiares o todo lo contrario. Nuestras primeras encuestas sobre la trans-

misión del patrimonio agrario evidencian una actualización frecuente de la lista de beneficiarios a favor de las esposas<sup>18</sup> o las hijas que han permanecido al lado de los ejidatarios, lo cual lleva más bien a pensar que la fragilidad del vínculo familiar y la dificultad de su supervivencia económica constituyen factores que prevalecen en su toma de decisión. En el futuro, convendrá examinar con mayor profundidad cómo, a raíz del Procede, se han actualizado la circulación del patrimonio agrario entre los miembros de la familia, las modalidades de su explotación y, sobre todo, la elaboración de “contratos migratorios” entre las nuevas generaciones y sus padres dependiendo de la etapa del ciclo familiar que alcanzaron. Por ejemplo, parece ser que los hijos más jóvenes de los ejidatarios, quienes suelen disponer de mayores niveles de escolaridad, ya no permanecen al lado de sus padres aun cuando sus hermanos mayores se han instalado fuera de la localidad y cuentan en muchos casos con la preferencia de sus genitores para la transmisión de la tierra. De ello resultan fuertes tensiones intrafamiliares en torno al patrimonio agrario, situación que puede llevar a los ejidatarios a diferir la designación de su sucesor. En todos los casos, asistimos a una profunda mutación de las relaciones intrafamiliares, lo cual repercute en la movilidad de los hijos y la dinámica agraria a nivel de las familias y de las localidades.

Con todo, el reajuste de las relaciones familiares en torno a la esfera doméstica, en detrimento del espacio ejidal, no debe ocultar que es en el seno del ejido que se llevan a cabo los procesos de acaparamiento de tierras que permiten a ciertos responsables de grupo doméstico tener la base agraria necesaria para administrar el futuro de su descendencia y construir una organización consolidada en torno suyo. Además, la capacidad de las familias para movilizar los apoyos y recursos públicos que les pueden permitir asegurar su anclaje territorial y fomentar la captación de las remesas de sus miembros emigrados, depende del posicionamiento de los dirigentes de la localidad en las arenas políticas municipales y regionales. Así, la diferenciación entre localidades que resulta de dicho posicionamiento por un lado, y de la redistribución agraria realizada a raíz del Procede por otro, determina las diferentes formas de movilidad de las nuevas generaciones, así como las dinámicas de poblamiento que operan en el mundo rural sotaventino.

<sup>18</sup>En nuestra encuesta encontramos que cuando los ejidatarios declaran haber elegido un sucesor, lo hacen en primer lugar en favor de su esposa (28.9 por ciento de los casos). A nivel nacional, 18 por ciento de los certificados después de Procede son poseídos por mujeres (Robles en este volumen).

## CONCLUSIÓN: LA REFORMA DE LA LEY AGRARIA Y LAS NUEVAS DINÁMICAS TERRITORIALES Y DE POBLAMIENTO

El reparto agrario y la creación de los ejidos han asentado las bases de entidades político-territoriales de poblamiento y control de la organización social de las familias rurales. Tanto como la gestión del patrimonio agrario recibido por dotación, el ejido ha asumido la reproducción social de estas familias. Es así como, ante la creciente presión demográfica correspondiente a la primera fase de la transición demográfica, no ha podido implementar formas de regulación agraria que no fueran la negociación de una ampliación del patrimonio ejidal, o la salida de la segunda generación de familias hacia nuevas zonas de colonización agraria. Sin embargo, durante la segunda fase de la transición demográfica, no ha podido evitar el parcelamiento de dicho patrimonio, ya sea mediante su división explícita entre las distintas familias, o bien mediante las prácticas de préstamo o arrendamiento de tierras a otros miembros de la comunidad. En ambos casos, se pusieron en circulación las parcelas detentadas por ejidatarios, de manera más o menos disfrazada u oculta por las autoridades ejidales y locales. Aún así, al mantener cierta ficción comunitaria, el ejido ha permitido la movilidad de las generaciones más jóvenes sin cuestionamiento del lazo familiar –a pesar de la desterritorialización de las bases de la economía doméstica–, y sobre todo sin cuestionamiento de los acaparamientos de tierra y poderes que han realizado ciertas familias en el curso del tiempo.

En cierta manera, el Procede lleva a explicitar la situación de cada familia dentro del ejido, así como de cada individuo dentro de su propia familia, e induce así nuevas problemáticas individuales en los distintos niveles de la organización social y económica: localidad, ejido, familia, unidad de producción, grupo doméstico. La diferenciación de las familias en referencia a las nuevas categorías de ejidatario, poseionario, avecindado, o simple poblador (sin estatuto agrario), puede provocar en algunos ejidos la exclusión de numerosas personas que pertenecen a las nuevas generaciones, y generar un fuerte potencial migratorio dentro del ejido y dentro de las familias carentes de patrimonio agrario. Con todo, es al imponer la tenencia de la tierra como el referente central en las relaciones intergeneracionales, que el Procede provoca las transformaciones mayores en la reproducción social de

las familias rurales. Hoy en día, las familias tienen que asegurar su subsistencia y sus ingresos procurando administrar la coexistencia en su seno de varias generaciones, y la movilidad de las más jóvenes en un espacio ampliado, con los riesgos de ruptura que esta movilidad conlleva.

Dependiendo de sí el responsable del grupo doméstico posee o no un patrimonio agrario, de la importancia de dicho patrimonio, y de la etapa que atraviesa el ciclo familiar en el momento del Procede, vemos así dibujarse distintas formas de desplazamiento por parte de los jóvenes adultos, en términos de sus objetivos, la duración de su ausencia y la solidaridad que manifiestan con sus padres y el resto de su parentela. Algunos miembros de la familia podrán desarrollar estrategias de anclaje en el marco del ejido o de la región del Sotavento, utilizando el patrimonio agrario de sus padres como punto de partida de un proceso de acumulación agraria y/o económica; al contrario, otros serán llevados a comportamientos de ruptura en cuanto ya no se inscriben dentro de la estrategia familiar interna al ejido o, más aún, en cuanto han perdido la certidumbre de un acceso al patrimonio agrario de sus padres. En otro sentido, los ejidatarios se ven obligados a establecer relaciones privilegiadas con algunos de sus hijos, cuando no con todos, apoyándose en el único bien que no pueden legalmente dividir: su patrimonio agrario.

Asistimos, pues, a una redefinición de los lazos de solidaridad, y al mismo tiempo al surgimiento de fuertes tensiones entre los distintos miembros del grupo doméstico cuando el patrimonio agrario resulta insuficiente para que el jefe de familia pueda organizar una "economía de archipiélago"; es decir una economía que permite la captación de los ingresos migratorios de los hijos, su reinversión en actividades internas a la localidad o a la región, y su redistribución entre la parentela; una economía en la que se organiza la circulación de las informaciones, de las ayudas y servicios, etcétera, a manera de proporcionar a cada miembro de la familia la posibilidad de circular e instalarse en los diferentes mercados de trabajo. Ante la imposibilidad, para la mayoría de los jefes de familia de organizar tal estrategia, vemos aparecer modos de transmisión de la tierra a favor de la esposa o de cualquier pariente dispuesto a quedarse a su lado. De allí resulta una fuerte desherencia de las nuevas generaciones respecto de las explotaciones agrícolas, y por lo tanto el envejecimiento y la feminización de los poseedores de parcelas ejidales. Resultan asimismo mo-

dos de gestión de las tierras extremadamente diversos, que contribuyen a intensificar la circulación de las parcelas, y más específicamente al desarrollo del arrendamiento de tierras.

A raíz de las reformas legales de 1992 y del *Procede*, y de la intensificación de la movilidad que han provocado, presenciamos, pues, una transformación de las estructuras de producción en las pequeñas agriculturas que tendremos que tomar en cuenta. Pero más allá de la producción agrícola y sus mutaciones, tanto en el Sotavento veracruzano como en el resto del país, donde más de la mitad de los titulares de parcelas ejidales ya no las explotan en forma directa (véase Robles en este volumen), la tierra se ha convertido en el factor esencial que permite mantener, aunque sea en forma precaria, el lazo familiar y el lazo comunitario en torno al ejido. Debemos subrayar que, a pesar de las reformas de 1992, el ejido aún permanece como la figura mediadora del conjunto de las políticas públicas dirigidas al medio rural (programas de lucha contra la pobreza y de desarrollo de infraestructuras sociales, subsidios a la agricultura) y potencia así el fortalecimiento de las bases económicas y sociales de las familias campesinas. En efecto, los representantes del ejido han logrado mantenerse como interlocutores ineludibles entre los poderes públicos y los poderes locales (ayuntamiento) por un lado, y las familias rurales por otro, imponiendo así implícitamente una “territorialización” de las políticas públicas, sean ellas de corte productivo o social. Algunos, más que otros, han sabido aprovechar su estatuto agrario y la posición adquirida por su ejido a través del tiempo en la esfera política regional, para asegurarse de la captación de los recursos públicos y, mediante ellos, asociar mejor a sus hijos migrantes con la creación de la nueva entidad territorial –la localidad– que surge de las reformas de la ley agraria y de las políticas de descentralización.

El proceso de reforma agraria lanzado en 1917 había indujo una nueva dinámica de poblamiento, con la instalación de la población rural en las tierras del ejido y su redistribución mediante los procesos de ampliación, y la organización del ejido en una base política territorializada. De la misma manera, vemos al final del siglo xx que las reformas legales de 1992, en una suerte de continuidad en la historia política y agraria mexicana, provocan el resurgimiento de las reivindicaciones en torno al reconocimiento administrativo de las localidades e instauran una nueva dinámica territorial en el seno de los ejidos y de los municipios.

## BIBLIOGRAFÍA

- LÉONARD, E., 1999, "La regulación local del acceso a los recursos de la globalización. Los intermediarios rurales en los mercados de tierra e información", *Cuadernos agrarios*, 17-18, enero-junio de 1999, México, pp.124-141.
- LERNER, S. y A. Quesnel, 1989, "El espacio familiar en la reproducción social: grupos domésticos residenciales y grupos de interacción", en O. Oliveira, M. Pepin-Lehalleur y V. Salles (eds.), *Grupos domésticos y reproducción cotidiana*, México, Ángel Porrúa-El Colegio de México, pp. 39-79.
- LÓPEZ, G., 1986, *La casa dividida*, Zamora, Colegio de Michoacán, AMEP.
- PALMA R., A. Quesnel y D. Delaunay, 2000, "Una nueva dinámica de poblamiento rural en México: el caso del sur de Veracruz (1970-1995)", en E. Léonard y E. Velázquez, *El Sotavento veracruzano. Procesos sociales y dinámicas territoriales*, México, CIESAS-IRD, pp. 83-108.
- PROCURADURÍA AGRARIA, 1998, *Los tratos agrarios en ejidos certificados*, México.
- QUESNEL, A. (dir. 2000), *Movilidad y reproducción social de las familias rurales del Sotavento. Metodología de la encuesta MORESO*, Xalapa, IRD-CIESAS, mimeo.
- QUESNEL, A. y A. del Rey, 2001, "La construction d'une économie familiale d'archipel. Mobilité et recomposition des relations inter-générationnelles en milieu rural mexicain", XXIV Congrès Général de la Population, Salvador-Brésil, 18-25/08/2001.
- VELÁZQUEZ, E., 2003, "La fragmentación de un territorio comunal. Tierra y tradición selectiva entre popolucas y nahuas y popolucas de la Sierra de Santa Marta, Ver.", Zamora, Mich., El Colegio de Michoacán (tesis de doctorado).
- WARMAN, A., 2001, *El campo mexicano en el siglo XX*, México, FCE.

*Fuentes de datos*

Base Sotavento, SIG, CIESAS-IRD.

*Censo General de Población y Vivienda 2000*, México, INEGI.

ENADID, 1992, *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica*, INEGI, México.

ENADID, 1997, *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica*, México, INEGI.

MORESO, 1999, *Encuesta sobre poblamiento, movilidad y reproducción social de las familias rurales del Sotavento, Veracruz, México*, IRD-CIESAS (A. Quesnel, dir.).

\_\_\_\_\_, 2002, *Entrevistas en profundidad sobre poblamiento, movilidad y reproducción social de las familias rurales del Sotavento, Veracruz, México*, IRD-CIESAS (A. Quesnel, dir.).



Jean-Philippe Colin. Christophe Blanchot. Enrique Vázquez y Hermilio Navarro

## Reforma agraria, dinámicas organizativas y prácticas agrarias. El caso de Graciano Sánchez, Tamaulipas, México

### INTRODUCCIÓN

EL PERÍMETRO de irrigación de Las Ánimas (municipio de González, al sur de Tamaulipas) puede ser considerado como un producto característico del modelo dirigido, intervencionista, aplicado por el Estado mexicano al sector ejidal en los años setenta (Pepin Lehalleur *et al.*, 1993). El presente trabajo busca responder a la siguiente interrogante: ¿Cómo la dimensión agraria de ese modelo ha evolucionado en un contexto nuevo, marcado por el retiro del Estado y, de manera general, por el cambio brusco del entorno económico e institucional de los productores? El eje de ese estudio de caso, realizado en 1995-1996, será el desciframiento de la relación existente, en un contexto de crisis agrícola, entre dinámicas organizativas y dinámicas agrarias. Mostraremos cómo el fracaso de una organización colectiva de la producción conduce a la individualización de los derechos agrarios, cuáles son las condiciones de surgimiento de un mercado para la explotación indirecta de las tierras (arrendamiento y aparcería), y cómo se origina un proceso de diferenciación interna en los ejidos, mediante el cual ciertos ejidatarios se convierten en simples rentistas, mientras que otros conservan actividades de producción —hasta, en algunos casos, convertirse en empresarios agrícolas. Pondremos énfasis en el papel de la acción colectiva en esas dinámicas. Finalmente, mostraremos la incidencia sobre las dinámicas agrarias de una reorientación productiva que conduce, en ciertas condiciones, a una sustitución de la ganadería por la agricultura.

El pueblo de Graciano Sánchez, centro pionero creado en 1976 por la reforma agraria, cuenta con 4,000 habitantes aproximadamente, re-

partidos en 19 ejidos integrados en el distrito de riego. Las dotaciones de tierra tuvieron lugar entre 1975 y 1979 y oscilaron entre 25 (en los primeros ejidos) y 10 hectáreas por ejidatario. Estos ejidos fueron dotados con tierras expropiadas a propiedades privadas (ranchos),<sup>1</sup> que sin embargo conservaron superficies importantes dentro del perímetro; cuatro de estas propiedades están directamente ubicadas alrededor de Graciano Sánchez. Las tierras dotadas, anteriormente dedicadas a la ganadería extensiva,<sup>2</sup> fueron desmontadas, niveladas y habilitadas para la irrigación por gravedad por los poderes públicos.

La economía agrícola regional ha estado marcada desde entonces por la coexistencia de ejidatarios y empresarios agrícolas bien integrados en las redes de comercialización nacionales o internacionales, lo que nos dio la oportunidad de analizar la evolución de la relación entre estos dos tipos de actores, paralelamente a la mutación del entorno económico e institucional de la producción agrícola. Sin embargo, resultó realmente imposible entrevistar a los empresarios agrícolas, debido a su desconfianza y su falta de disponibilidad. El análisis se centra por lo tanto esencialmente en la agricultura ejidal, pero procura mostrar el papel crucial que juegan los ranchos –verdaderos “actores ocultos” del “juego ejidal”– en la formación de los mercados de explotación indirecta de la tierra y del trabajo<sup>3</sup> en Graciano Sánchez.

Trabajos anteriores (Séres, 1993) han mostrado la fuerte incidencia de la calidad de los suelos en las dinámicas locales. Nosotros escogimos estudiar dos ejidos fuertemente diferenciados desde este punto de vista, Felipe Ángeles y Miguel Hidalgo.

Las tierras de Felipe Ángeles, situadas a lo largo del río Guayalejo, son fluvisoles, suelos ligeros de textura esencialmente areno-limosa, fértiles y dotadas de un buen potencial para los cultivos de cereales y oleaginosas. El ejido fue dotado a finales de 1976, con 460 hectáreas, totalmente irrigadas, para 43 ejidatarios.<sup>4</sup> Por el contrario, las tierras de Miguel Hidalgo son vertisoles más pobres, de textura arcillosa, que

<sup>1</sup> Este término designa aquí las explotaciones que practican una agricultura empresarial, orientada hacia el mercado capitalista, y que recurren ampliamente al empleo de mano de obra asalariada.

<sup>2</sup> Los ranchos producían también algodón hasta 1966, y después maíz y sorgo; desde hace dos décadas, algunos se han dedicado a la producción hortícola en pleno campo.

<sup>3</sup> Sobre este punto, véase Cebada Contreras (1994).

<sup>4</sup> O sea el equivalente de una dotación de 10 hectáreas por ejidatario, además de la parcela “industrial” (cuyos beneficios son utilizados para inversiones colectivas o para apoyar a los miembros más vulnerables de la comunidad –viudas, personas mayores solas) y de una parcela escolar (cuyas ganancias sirven para pagar los costos de escolarización de los niños), ambas de 10 hectáreas también; otras 10 hectáreas de la superficie total corresponden a los drenajes, canales, etcétera.

plantean problemas tanto en época de fuertes lluvias (inundación de parcelas, tierras difíciles de trabajar) como en periodo seco (se forma una masa sólida y compacta). La dotación ejidal, de 310 hectáreas de tierras irrigadas, fue acordada en 1979 a 29 ejidatarios.<sup>5</sup>

Estos dos ejidos fueron estudiados en detalle; además, encuestas más ligeras fueron realizadas en otros 10 ejidos,<sup>6</sup> lo que nos permitió situar los resultados del estudio de Felipe Ángeles y Miguel Hidalgo en un marco más amplio respecto de ciertas variables.

## DEL EJIDO COLECTIVO AL EJIDO INDIVIDUAL

Con el gobierno populista de Echeverría,<sup>7</sup> entre 1970 y 1976, el ejido colectivo volvió a aparecer al primer plano de las políticas oficiales. Durante ese periodo, como en los años 1930, la creación de ejidos colectivos se fundó en una política que asignaba al ejido un papel rector en el desarrollo agrícola del país. En regiones fértiles e irrigadas, el ejido colectivo era visto como el medio de llevar a cabo la reforma agraria sin romper con la eficiencia de los empresarios agrícolas expropiados (como había ocurrido en los años treinta), o de constituir *ex nihilo* nuevas unidades más eficientes, en perímetros irrigados creados por el Estado (caso estudiado aquí). En los dos casos, la organización colectiva debía permitir economías de escala en el uso del riego y de los equipamientos agrícolas: "El ejido colectivo fue considerado como la síntesis natural entre la eficiencia económica, íntimamente ligada con economías de escala, y los objetivos sociales de equidad rural perseguidos por la reforma agraria" (Eckstein, 1966: 139).

Conforme a la política entonces en vigencia, los ejidos constituidos en el perímetro irrigado de Las Ánimas se beneficiaron, al momento de su creación, con fuertes apoyos gubernamentales (suministro de la infraestructura de riego, créditos a bajas tasas de interés, dispositivos de asistencia técnica) y fueron constituidos sobre una base colectiva, sin individualización de las dotaciones de tierra y con una organización del trabajo y una gestión de los factores de producción a escala del conjunto del ejido. El acceso al crédito y su administración, bajo el estrecho

<sup>5</sup> Es decir el equivalente de 10 hectáreas irrigadas por ejidatario, a los cuales se agregan también una parcela industrial y una parcela escolar de 10 hectáreas cada una.

<sup>6</sup> Francisco Nicodemo, Portes Gil, Amado Garza, La Victoria, Manuel Parreño, Río Tamesis, Emilio López Zamora, Agustín Melgar, El Salado, Graciano Sánchez.

<sup>7</sup> Para un análisis de la primera ola de creación de ejidos colectivos, bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas, entre 1936-1939, y del reflujo de ese movimiento, véase en particular Eckstein (1966).

control de la banca pública,<sup>8</sup> constituyó el cimiento de la organización colectiva. En otros términos el ejido funcionaba como una sola unidad de producción, obligada a respetar las opciones fijadas por los bancos (y a través de ellos, por la Secretaría de Agricultura) en cuanto a cultivos e itinerarios técnicos: los técnicos de los bancos estaban presentes en el campo para asesorar a los ejidatarios y supervisar la ejecución de las directivas oficiales.

La estructura del ejido se componía entonces de las instancias habituales, el comisariado y el consejo de vigilancia, pero también, debido a la organización colectiva, de cuatro responsables técnicos (elegidos por año o por ciclo agrícola), encargados respectivamente de la organización y la supervisión de los trabajos agrícolas, del parque de tractores, del riego, y de la comercialización. Su margen de decisión era limitado por los representantes del banco, quienes establecían las directivas e imponían la elección de los cultivos. En la parcela, el trabajo estaba distribuido entre los ejidatarios por el jefe de trabajos.

### *El fracaso de la organización colectiva*

Esta organización colectiva fue saldada debido a su completo fracaso. La evolución de la organización en los 12 ejidos entrevistados incluyó sistemáticamente tres fases: una breve etapa colectiva, una fase intermedia, con la conformación de "sectores", y, por último, una organización de tipo individual. La desaparición de la organización colectiva fue muy rápida en Graciano Sánchez: de los 12 ejidos estudiados, siete ya no eran colectivos a finales de 1982, y sólo uno todavía lo era al final de 1984: Miguel Hidalgo, cuya fase colectiva se prolongó hasta finales de 1987 mediante un proyecto de ganadería (del cual hablaremos más adelante). Podemos evocar brevemente los factores que parecen explicar el fracaso de la organización colectiva, y que nos remiten a las mismas causas produciendo los mismos efectos que otros autores han diagnosticado en ocasión de la ola anterior de creación de ejidos colectivos, o descritos en el caso de ejidos colectivos creados en otras regiones a la misma época que los de Graciano Sánchez.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Varios bancos intervinieron en Felipe Ángeles y Miguel Hidalgo, en el marco de una política pública de crédito: Somex, Banpais, Bancomer y Banrural.

<sup>9</sup> Véanse los ejemplos proporcionados por Eckstein (1966), Centro de Investigaciones Agrarias (1970), Barbosa y Maturana (1972), Hewitt de Alcantara (1978), Gledhill (1991), Concheiro y Baltasar (1995).

*El desinterés de los ejidatarios:* tanto la tecnicidad y la mecanización de los sistemas de producción,<sup>10</sup> como la organización impuesta, que descansaba en algunos elegidos bajo el control de los técnicos bancarios, llevaron a la mayoría de los ejidatarios a una pasividad inmovilizante. Así, en Felipe Ángeles, la explotación de las 460 hectáreas del ejido no requería en lo absoluto de 43 personas 12 meses al año; podemos estimar que los seis choferes de tractores trabajaban de tiempo completo seis meses al año y que los demás ejidatarios no encontraban empleo más que cuatro meses en el ejido. Todos los ejidatarios procuraban trabajar como jornaleros o tractoristas en los ranchos vecinos –trabajo que resultaba más atractivo ya que otorgaba un salario jornalero superior al que se podía percibir en el ejido. El reparto de utilidades, después de la cosecha, apuntaba a compensar esa diferencia de ingreso; pero debido a un conjunto de factores sobre los cuales volveremos, hubo más pérdidas que beneficios por repartir. Numerosos ejidatarios, perdiendo toda motivación, dejaron de trabajar en el ejido (en la medida que era posible “entenderse” con el jefe de los trabajos para registrar una presencia ficticia en la parcela ejidal) para emplearse en los ranchos. La competencia entre ranchos y ejidos, en los periodos de fuerte demanda simultánea, no se planteaba únicamente en términos de remuneración, sino también de contratación: con el fin de facilitar la gestión de la mano de obra, los rancheros contrataban a la semana y no por jornada, y el hecho de comenzar una semana de trabajo en el ejido podía impedir la contratación en un rancho. Por esta razón, algunos ejidatarios rechazaban a veces trabajar en la parcela ejidal.

*Comportamientos oportunistas y conflictos internos:* una fuente de tensión evocada con insistencia en las entrevistas, residía en la diferencia entre la remuneración percibida por los responsables ejidales y aquella que recibían los ejidatarios empleados como simples jornaleros –diferencia que los últimos cuestionaban, subrayando lo extremadamente pesado de su labor, por un salario menor. Siguieron las tradicionales acusaciones de fraude que supuestamente habían sido cometidas por

<sup>10</sup>La rotación de cultivos promovida por la asistencia técnica comprendía un ciclo de soya, en primavera-verano (de mayo-junio a octubre-noviembre), y un ciclo de maíz en otoño-invierno (de noviembre-diciembre hasta finales de abril o principios de mayo), o de cártamo en las tierras alejadas del río y no sujetas a las neblinas del invierno (el cártamo se produce en las tierras de Miguel Hidalgo, pero no en Felipe Ángeles). Los sistemas de producción implementados estaban y aun permanecen fuertemente mecanizados: todos los trabajos, con excepción del deshierre y de la irrigación, son realizados con tractores; los tratamientos fitosanitarios se hacen con avión. La producción es por lo tanto poco intensiva en trabajo: una sucesión soya-maíz requiere alrededor de ocho días de trabajo manual y dos días de trabajo motorizado por hectárea y por año.

los responsables en esa época. Éstos, por su parte, denunciaban los comportamientos oportunistas de los contestatarios. Lo importante aquí no es saber quién tiene la razón, sino subrayar las disfunciones de la organización en los ejidos colectivos, imputables en buena medida a los conflictos entre individuos o grupos y a comportamientos de tipo *free-rider*. Como lo expresaron algunos ejidatarios, “nadie se sentía dueño de la cosecha”, o también: “El ejido recibía una camioneta nueva y al cabo de algunos días ya estaba toda *amolada*.” Estos problemas de organización no fueron sino exacerbados por la extrema diversidad del origen geográfico de los ejidatarios. Así pudimos identificar que los 43 ejidatarios, acerca de los cuales disponíamos de información precisa, provenían de 11 estados diferentes –una situación común en los perímetros de riego de la región, calificada de “Babel Huasteca” por A. Ávila (citado por Aguilar Robledo, 1992). Problemas de esta naturaleza ya habían sido diagnosticados claramente en los ejidos creados en los años 1930: “La historia de los diferentes grupos colectivos ejidales [...] está llena de conflictos, antagonismos y disputas internas, que originaron divisiones y subdivisiones de las unidades de producción originales” (Eckstein, 1966: 468).

En Miguel Hidalgo, las disensiones internas –en las que fueron implicadas, en particular, las sucesivas mesas directivas del ejido– condujeron desde 1983 a la creación de un “sector secesionista” de nueve personas (entre las cuales figuraban los integrantes de la primera directiva del ejido), con la anuencia de la Secretaría de la Reforma Agraria. Una vez más, una situación similar había sido descrita varios decenios antes por Eckstein:

La inconformidad con el funcionario ejecutivo que estaba en el poder, la sensación de que se cometían injusticias o la sospecha de que el delegado era deshonesto y la creencia de que “su propia gente” no lo sería, ofrecían terreno fértil para el dirigente local ambicioso que había perdido las elecciones. Se las arreglaba para de alguna manera enlodar al triunfador, con justificación o sin ella, y para atraer a su alrededor a un sector disidente de miembros igualmente descontentos... La corrupción diseminada dio por resultado la pérdida de confianza en la estructura social más amplia, y la retirada del ejidatario a su grupo familiar y de compadrazgo, más firmemente unido, y encabezado por un dirigente u hombre fuerte reconocido (Eckstein, 1966: 471).<sup>11</sup>

<sup>11</sup>Esta situación reveladora de las dificultades de la acción colectiva, debería ser analizada a la luz de la teoría de la acción colectiva, pero nos alejaríamos entonces del objetivo de este texto.

*Una falta de capacidades de gestión técnica y económica por parte de la mayoría de los ejidatarios.* Éstos trabajaban, antes de la creación de los ejidos, como jornaleros agrícolas en los ranchos localizados alrededor de Graciano Sánchez. Ignoraban todo acerca de los cultivos de cártamo y de soya y, en forma general, de la gestión de una producción agrícola tecnificada; de esa manera, los ejidatarios permanecieron varios años sujetos a la asesoría de los técnicos de la banca, cuya competencia era a veces discutible. Solamente tres ejidatarios dominaban las técnicas de irrigación en aquella época. Esta falta de dominio técnico parece haber sido un determinante fuerte en la decisión de crear ejidos colectivos (véase Centro de Investigaciones Agrarias, 1970).

*Deficiencias en la asesoría técnica.* La rigidez excesiva de los calendarios impuestos por los servicios técnicos de los bancos para la realización de los cultivos podía plantear problemas en algunos ejidos. Además, los ejidatarios tuvieron que asumir en varias ocasiones las consecuencias de los errores técnicos cometidos por esos asesores. Así ocurrió en Miguel Hidalgo, cuando el banco implementó un programa de ganadería intensiva entre 1988 y principios de 1990: las excesivas cargas de ganado –entre 4 a 4.5 animales por hectárea!– propiciaron una pérdida de peso y una mortalidad importantes. Esto, aunado a una fuerte helada ocurrida en diciembre de 1989, obligó a realizar una venta de emergencia de los animales, lo que derivó en pérdidas para el programa ganadero; un proyecto más “realista” habría permitido manejar mejor la crisis. En Felipe Ángeles, el primer ciclo de soya se perdió totalmente debido a un error cometido por el técnico del banco (un control fitosanitario muy deficiente), y dejó el ejido endeudado.

*Condiciones agroecológicas desfavorables.* El clima de la región es de tipo tropical subhúmedo. El riesgo climático se relaciona ante todo con la pluviometría. Las precipitaciones son variables y pueden ser muy violentas, de manera que los productores temen aplicar el riego por miedo a que una fuerte lluvia llegue inmediatamente después e inunde todo. Por lo tanto, la irrigación no permite rebasar por completo una lógica de cultivo pluvial. Por otro lado, el sur de Tamaulipas se ve afectado por un ciclón cada 11 años en promedio, lo que vuelve aún más riesgoso los cultivos de primavera-verano.

Sobre los vertisoles, que cubren aproximadamente el 75 por ciento de las tierras de la zona de Graciano Sánchez, estos problemas se acen-  
túan por la dificultad del drenado. Estos suelos presentan una tenden-

cia al estancamiento, sobre todo después de las fuertes lluvias de verano, lo cual vuelve imposible cualquier operación de cultivo mecanizado y provoca perturbaciones en los calendarios de cultivo. Esta limitación castiga particularmente a los cultivos de cereales y oleaginosas sembrados al principio de la temporada de lluvia por los ejidatarios, pero no afecta a los cultivos de hortalizas practicados en temporada de secas por los empresarios agrícolas.

En definitiva, si el riego permite la realización de dos ciclos de cultivo por año en Graciano Sánchez, no asegure librar del todo el riesgo climático característico de la región –veremos que la actitud de los productores frente a ese riesgo (variable según el tipo de suelo) y sus incidencias en términos de expectativa de rendimiento, es un factor clave en la elección de las opciones técnicas y la definición de los contratos agrarios por los ejidatarios. La combinación de esta limitante con una mediocre fertilidad de los suelos (en particular de los vertisoles) se traduce por rendimientos relativamente débiles para los cereales y oleaginosas (véase el anexo) y una fuerte sensibilidad de la producción a las deficiencias de gestión técnica (punto muerto elevado).

Los diferentes factores que hemos señalado se combinaron para generar una sucesión de ciclos deficitarios, un endeudamiento estructural de los ejidos y una crisis de la organización colectiva. Esta situación, lo hemos subrayado, no es específica de los ejidos de Graciano Sánchez. Encontramos aquí los factores de fracaso identificados por Gledhill (1991) en su análisis del ejido colectivo Emiliano Zapata (Michoacán): deficiente formación de los ejidatarios, inconformidad ante un modo de organización impuesto, renuencia de ciertos ejidatarios a participar en los trabajos colectivos, disensiones vinculadas con las diferencias de remuneración al interior del ejido, prácticas fraudulentas de los dirigentes, irregularidades en el registro del trabajo efectuado en el marco del ejido, fallas en el sistema público de asesoría técnica, etcétera.

### *Una dinámica de individualización de los derechos agrarios*

Frente al endeudamiento creciente y las dificultades de gestión de los ejidos –fenómenos generalizados en Graciano Sánchez– los bancos intentaron promover un tipo de organización más flexible: los “sectores”.<sup>12</sup>

<sup>12</sup>Esa dinámica de endeudamiento masivo y luego fragmentación de los ejidos colectivos, también fue observada sistemáticamente, tanto en ocasión de la primera oleada de colectivización de los años 1930, como durante el mandato de Luis Echeverría.

En general, esta organización tuvo una existencia efímera –en ocho de los 12 ejidos entrevistados, su duración fue inferior o igual a tres años. El aborto de esa experiencia vino de que se trataba de una simple reproducción, a escala más reducida, de la organización colectiva anterior; surgieron por lo tanto los mismos problemas de organización que en los ejidos colectivos.

Ante la permanencia de las disfunciones (desacuerdos, ejidatarios “pasivos”, acusaciones de fraude, etcétera) y la recurrencia de los problemas de endeudamiento, los bancos decidieron cancelar el otorgamiento de créditos y, en 10 de 12 ejidos, embargar los tractores para saldar o reducir sus deudas. La organización colectiva o en sectores, producto de la política ejidal del gobierno, era implementada en forma operativa a través del otorgamiento de créditos refaccionarios y de avío, así como mediante la gestión del equipo de cultivo mecanizado. Con la cancelación del crédito y el embargo de la maquinaria desaparecieron los instrumentos operativos que facilitaban el ejercicio de las coacciones organizativas. En adelante, los ejidatarios que rechazaban el modelo colectivo y reclamaban un derecho individual en su dotación de tierras, se consideraron libres de individualizar sus parcelas, con la finalidad de desarrollar sus propias estrategias productivas y agrarias.

La individualización, llevada a cabo a espaldas de la Secretaría de la Reforma Agraria, fue tan rápida que una vez informada esta dependencia ya no pudo tomar medidas retroactivas –en palabras de los ejidatarios, en esa época, “se fue el miedo y el respeto por la Reforma Agraria”. El primer ejido que procedió a la repartición individual de sus tierras fue Felipe Ángeles, a finales de 1984. Cuatro años más tarde, todos los ejidos entrevistados habían hecho lo mismo. Los comisariados ejidales y los consejos de vigilancia continuaron existiendo, pero su papel se limitó a la interfase con las autoridades administrativas. Ese proceso puede ser ilustrado con los ejemplos de los ejidos Felipe Ángeles y Miguel Hidalgo.

Felipe Ángeles, el ejido endeudado, perdió todos sus tractores a finales de 1984; los tres sectores de 15 miembros, formados en 1982,<sup>13</sup> se disolvieron y los ejidatarios decidieron proceder a la repartición individual de la tierra. En un primer tiempo, realizaron una lotificación,

<sup>13</sup>Un intento de constituir esos sectores en forma amistosa, con base en las afinidades personales, fracasó y la constitución de los grupos fue finalmente impuesta por el banco.

pero luego de protestas, ingenieros de la Secretaría de Agricultura fueron solicitados para hacer un nuevo deslinde por cuenta propia. Las parcelas, cuya fertilidad podía variar, fueron sorteadas. En Miguel Hidalgo, el proceso de individualización fue más complejo. Hemos visto que un primer sector había sido creado en 1983-1984, después de fuertes distensiones internas. Los cultivos permanecieron colectivos hasta principios de 1985, cuando una pérdida total de la cosecha de cártamo generó un fuerte endeudamiento. El banco Banpaís canceló el otorgamiento de créditos para cultivos, embargó los siete tractores del ejido para recuperar parte de la deuda y propuso, de 1985 a 1987, un programa de ganadería de engorda en un intento para saldar la misma; el crédito otorgado se destinaba a cubrir los gastos de implantación de pasturas permanentes en el 60 por ciento de las tierras del ejido y la compra de 275 becerros de engorda. La condición impuesta por el banco era que el ejido permaneciera colectivo –para la gestión del ganado y de las tierras– y que el sector disidente creado en 1983 fuera reintegrado. Únicamente dos ejidatarios rechazaron entrar en ese programa y la asamblea ejidal resolvió permitir su individualización, con base en un arreglo interno concluido a espaldas de la Secretaría de Reforma Agraria: ambos recibieron 10 hectáreas.<sup>14</sup> Los otros integraron el programa de ganadería colectiva, con 162 hectáreas convertidas en pastizales. El fuerte incremento del precio de la carne en ese momento aseguró el éxito de una experiencia que permitió al ejido reembolsar la deuda anterior, saldar el crédito nuevo, así como cubrir los gastos legales de un juicio fallido, que se intentó en contra de un técnico de la banca acusado de malversación de fondos. En esa misma época, los ejidatarios, que no disponían de los medios para explotar sus tierras de labor, buscaron rentar o dejar sus tierras en aparcería, tras una tentativa fallida de explotación directa con locación de maquinaria –volveremos a ese punto más adelante.

Después de recuperar la totalidad de los créditos otorgados, Banpaís se retiró de Miguel Hidalgo a finales de 1987, dejando a los ejidatarios con tierras empastadas pero sin ganado. El banco Bancomer propuso entonces otro programa de ganadería intensiva (1988-1990), solicitando la permanencia de una organización colectiva. Los ejidatarios convencieron al banco de formar dos sectores (verdaderas unidades de pro-

<sup>14</sup>No fue posible explicar la insistencia de Banpaís en mantener una organización colectiva, ni que se dejara a esos dos ejidatarios obtener su autonomía.

ducción colectiva) para llevar a cabo el proyecto. Tres ejidatarios, que disponían de derechos en las parcelas empastadas durante el programa de Banpaís, rechazaron participar en ese proyecto, buscando desarrollar una producción ganadera autónoma. Su defección llevó a cinco el número de ejidatarios totalmente autónomos, pero condujo, sobre todo, a la lotificación del conjunto del ejido. Cada ejidatario recibió seis hectáreas de pastura y cuatro hectáreas de tierras de labor. Emprendido inicialmente por uno de los ejidatarios, el deslinde de las parcelas fue completado por un técnico del INEGI, quien operó a cuenta propia, para evitar las protestas. Una vez atribuida su dotación individual a cada uno de los tres “disidentes”, los ejidatarios integraron el programa de ganadería y se agruparon por afinidades en dos sectores; las parcelas fueron entonces distribuidas de tal forma que los ejidatarios que pertenecían a una misma familia tuvieran parcelas adjuntas.

El programa de Bancomer fue un fracaso total: desde el primer ciclo de engorda, el precio de la carne cayó de manera espectacular y el ejido no pudo saldar su deuda; al año siguiente, una helada muy fuerte quemó la pastura –por otra parte sobrecargada, debido a una evaluación errónea de los técnicos del banco (véase *supra*). Una parte de los becerros murió y la otra, enflaquecida, fue vendida a bajo precio. La deuda resultó más onerosa debido a que el ejido no había sido asegurado, pues el técnico encargado del ganado no había transmitido el expediente a la compañía aseguradora. La banca resolvió retirarse en 1990. Los ejidatarios se encontraron libres de organizarse como mejor les pareciera, sobre la base de su dotación individual.

### *Reorganización productiva y explotación indirecta de la tierra*

La desaparición de la organización colectiva y la individualización de los derechos sobre la tierra marcaron el fin de la organización monolítica, y abrieron así la posibilidad de una diferenciación de las prácticas tanto productivas como agrarias, en un contexto marcado, no obstante, por serios obstáculos ligados a la descapitalización de los ejidos y a un abatimiento de la rentabilidad de la producción agrícola (véase el anexo). Dos fenómenos merecen ser subrayados respecto de los efectos de la reorganización productiva sobre la gestión de la tierra. Por un lado, una diferenciación interna en el ejido llevó a ciertos ejidatarios a retirarse de las actividades de producción y a ceder su parcela en explotación indirecta, mientras que otros mantuvieron una actividad productiva en sus

parcelas e incluso en parcelas que tomaron en explotación indirecta. En esta dinámica, el papel que jugó la acción colectiva –a través del surgimiento de nuevos grupos de productores– se reveló crucial. Por otro lado, el desarrollo de las actividades ganaderas se apoyó ampliamente en contratos de aparcería. Estos dos puntos se analizarán en esta sección, como antecedentes de un estudio más específico del desarrollo de la explotación agrícola indirecta en Graciano Sánchez.

#### El papel de los grupos en la permanencia de las actividades productivas

Una vez desaparecida la organización por sectores y embargados los tractores colectivos por los bancos como reembolso de deudas, un cierto número de productores se organizó en grupos, antes que nada para tener acceso a nuevos créditos que permitieran la compra de tractores, y luego para manejar ese equipo. El funcionamiento de estas nuevas estructuras organizacionales, sobre una base más voluntaria, no estuvo exento de conflictos. El problema de los *free-riders* se redujo, sin embargo, gracias a un proceso de selección interna de esos grupos, a su constitución sobre una base esencialmente familiar<sup>15</sup> (lo que no excluye en lo absoluto cualquier conflicto), así como al hecho de que numerosos ejidatarios anteriormente “pasivos” prefirieron optar, desde el momento de la repartición individual de las tierras, por la cesión de su parcela para la explotación indirecta y trabajar a la par en los ranchos de los alrededores.

La importancia que revisten los grupos en las actividades productivas es relevante. En Felipe Ángeles, fuera de los cuatro grupos existentes (12 miembros en total), solamente tres ejidatarios tenían una actividad de producción agrícola directa en 1995; cuatro parcelas no eran explotadas,<sup>16</sup> y las demás eran cedidas en explotación indirecta (en arrendamiento o en aparcería).<sup>17</sup> En Miguel Hidalgo, la explotación agrícola directa se redujo a un solo grupo (dos miembros) y a un ejidatario

<sup>15</sup>La quiebra de la organización colectiva y la constitución de grupos sobre las bases observadas proporcionan una ilustración clara de la teoría de la acción colectiva, según la cual esta última se ve facilitada por factores como el tamaño reducido del grupo y la proximidad social de sus miembros (lo cual facilita la comunicación y reduce los riesgos de comportamientos oportunistas). Pudimos notar también el papel relevante de algunos ejidatarios particularmente activos, quienes fueron verdaderos catalizadores de la acción colectiva.

<sup>16</sup>Dos, a raíz de transacciones litigiosas y dos por no haberse encontrado quien las rentara, debido a un exceso de malezas.

<sup>17</sup>Cinco parcelas en Felipe Ángeles fueron compradas en 1987 por un empresario agrícola, no miembro del ejido (volveremos a tratar de esa transacción), que no es considerado ni se considera como ejidatario. El número de ejidatarios propiamente dicho se redujo así de 43 a 38.

autónomo. Los demás ejidatarios cedieron sus parcelas aún sin empastar para la explotación indirecta. Además, cuatro grupos (para un total de 12 miembros) se organizaron en torno a las actividades ganaderas, las cuales también eran practicadas en forma individual por seis ejidatarios. Así, de un total de 67 ejidatarios, 10 tenían una actividad de producción autónoma (entre ellos seis son ganaderos), 29 tenían una actividad de producción en el marco de un grupo y 27 cedieron la totalidad de su tierra para la explotación agrícola indirecta —el hecho de ser “activo” no excluyó el traspaso de parte de la dotación de tierras en explotación indirecta.

En definitiva, el hecho de pertenecer o no a un grupo resultó determinante respecto de los modos de explotación agrícola, en particular en Felipe Ángeles —volveremos más adelante sobre los elementos que permiten explicar esta correlación. En Miguel Hidalgo, la situación fue diferente: la actividad agrícola se volvió marginal; la cesión en explotación indirecta de las tierras laborables predominó y presenciamos una sustitución parcial de la agricultura por la ganadería, lo cual incidió sobre las prácticas agrarias y, más ampliamente, sobre los contratos agrarios.

#### Aparcería y desarrollo de la ganadería

La desaparición casi total de las actividades de producción agrícola por parte de los ejidatarios de Miguel Hidalgo no puede ser explicada por la pérdida de crédito y equipo, que había afectado por igual a Felipe Ángeles. Es necesario tomar en cuenta aquí el abatimiento de la rentabilidad de la producción de cereales y de oleaginosas a partir de 1985, que se hizo sentir mucho más en Miguel Hidalgo que en Felipe Ángeles, debido a las condiciones edafológicas más difíciles (véase el anexo). Esta evolución desfavorable es consecuencia de la combinación de un alza de los costos de producción y una baja de los precios, que ha reducido el ingreso neto por hectárea (y elevado el rendimiento de equilibrio). Entre 1985 y 1995, el ingreso anual de la rotación soya-maíz se redujo en un 63 por ciento en pesos constantes en Felipe Ángeles, el del ciclo soya-cártamo en un 84 por ciento en Miguel Hidalgo. Ahí, la explotación agrícola directa ha disminuido gradualmente a lo largo de los años: ocho ejidatarios la practicaban en 1989, siete en 1990, seis en 1991, cinco en 1992 y 1993, cuatro en 1994, tres en 1995.

Un cálculo económico sencillo muestra, por otro lado, el interés comparativo de la ganadería en las condiciones de Miguel Hidalgo: en

1995, el resultado neto por hectárea, una vez valorado el trabajo familiar a precio de mercado (y sin tomar en cuenta la ordeña eventual), se establecía en 1,400 pesos por hectárea con animales propios; en 510 pesos por hectáreas si dichos animales estaban criados “a medias” (en aparcería).<sup>18</sup> Sobre las mismas bases de cálculo, una rotación soya-maíz procuraba 150 pesos por hectáreas, basándose en la esperanza estadística de rendimiento.

En tierras pobres, las actividades ligadas a la ganadería permitían un resultado económico en general muy superior al de los cultivos. Por otro lado, la ganadería era mucho menos sensible a los riesgos climáticos y económicos y, si los animales eran ordeñados, proporcionaba ingresos diarios durante una mitad del año, lo cual permitía solventar los limitantes crónicos de tesorería. Además, los costos monetarios de la producción eran bajos: 295 pesos por hectárea, comparados con unos 1,250 pesos por hectárea para una rotación soya-cártamo en Miguel Hidalgo en 1994, no incluidos los gastos de cosecha y de transporte que se pagan después de vender el producto. Esta característica fue de mayor importancia si consideramos el riesgo (al no haber acceso a los seguros) y las limitaciones de financiamiento (al no haber más crédito).

Contando con estas ventajas, la ganadería tendió a ganar terreno sobre el cultivo —una dinámica observada también en otros perímetros de riego de la región (Aguilar-Robledo, cit.). El desarrollo de la ganadería supone, sin embargo que sean superadas dos limitantes mayores: la disponibilidad en pastizales y el acceso al capital animal. Respecto de la implantación de pasturas, hemos subrayado el papel que jugó el banco al inicio del proceso en Miguel Hidalgo; otros tres ejidos entrevistados tuvieron acceso a programas de cría de ganado fomentadas por los bancos. Paralelamente, se instalaron pastizales a iniciativa propia de los ejidatarios (*i.e.* sin acceso a créditos bancarios) en otros seis ejidos. Se trata de un proceso lento debido a la inversión requerida para la implantación de la pastura (2,150 pesos por hectárea siendo el salario de un jornalero de 20 pesos diarios, a título comparativo). Los apremios que pesaron sobre la instalación de pastizales explican que la reconversión ganadera haya sido parcial. Vimos que las tierras no forrajeras de Miguel Hidalgo fueron cedidas en su mayoría para la explotación agrícola indirecta.

<sup>18</sup>La normas de cálculo y los datos detallados son presentados en Blanchot *et al.* (1996). Con la ordeña de los animales, los resultados pasan respectivamente a 2,130 y 1,230 pesos por hectárea.

Desde que fueron retirados los créditos bancarios, el acceso al capital animal se realizó básicamente mediante contratos de aparcería. Con este arreglo, el ejidatario recibía en su pastizal irrigado animales cuyo propietario podía ser otro ejidatario, un ranchero, un comerciante, etcétera. Cuidaba los animales durante un tiempo variable (normalmente un año), al cabo del cual conservaba la mitad de los becerros nacidos durante el ejercicio.<sup>19</sup> En todos los contratos encontrados, a excepción de uno, el poseedor de la tierra tenía además el derecho de beneficiarse con la ordeña, que se cotizaba en el sitio (Nestlé tiene en Graciano Sánchez un tanque refrigerado con acopio diario).

En 1995, de 712 unidades animales censadas en Miguel Hidalgo, 72 pertenecían a ejidatarios y 640 les habían sido confiadas bajo contratos de aparcería. Se trataba de una cría de tipo mixto (producción de becerros de seis meses y de leche); los becerros eran vendidos a intermediarios de Graciano Sánchez.

## EL SURGIMIENTO DE UN MERCADO DE TIERRAS

### *Crónica del desarrollo de la explotación indirecta en los ejidos Felipe Ángeles y Miguel Hidalgo*

Conjuntamente, la individualización de las parcelas, las limitantes de acceso al crédito y la disminución de la rentabilidad de la producción agrícola han llevado, en todos los ejidos entrevistados, a una explosión de las prácticas de explotación indirecta. Sólo dos de esos ejidos escapan a esa tendencia, uno de difícil acceso y otro caracterizado por una estrategia exclusiva de desarrollo de la cría de ganado. En cambio, los casos de Felipe Ángeles y de Miguel Hidalgo son muy representativos de esa dinámica.

#### El caso de Felipe Ángeles<sup>20</sup>

En tiempos de la explotación colectiva o por sectores, el acceso al crédito y a los equipamientos, así como la organización de la producción a escala del conjunto del ejido, permitían una producción en explotación direc-

<sup>19</sup>En las definiciones establecidas por el Código Civil Mexicano, el *aparcerero* es el propietario del pastizal y el *dueño* es el propietario de los animales. Este tipo de contrato de cría de ganado *a medias* es mencionado en la literatura tanto en condiciones cercanas a las de Graciano Sánchez (Pujal-Coy: Aguilar Robledo, 1992) como en Sonora (Pérez López y Cárnez de la Fuente, 1997) y Veracruz (Hoffman y Almeida, 1995).

<sup>20</sup>Los modos de explotación pudieron ser reconstruidos para 29 parcelas ejidales hasta 1994, y para el conjunto del ejido en 1995.

ta; la cesión en explotación indirecta no había sido siquiera contemplada. Las condiciones de una oferta para la explotación indirecta aparecieron en 1984, con la pérdida del crédito y del equipamiento y con la individualización de las parcelas. Los dos años siguientes (1985 y 1986), la mayoría de las parcelas del ejido fueron rentadas a un rancharo para la producción de hortalizas, con la anuencia de las autoridades agrarias, a fin de permitir a los ejidatarios liquidar sus deudas con el producto de la renta.

Este fue el primer caso de renta que pudimos identificar en Graciano Sánchez; marcó el inicio de las prácticas de arrendamiento a rancharos, generalmente para la producción hortícola. Se abrió así para éstos un extraordinario mercado local de tierras de riego. El movimiento se extendió a otros ejidos que también habían perdido créditos y tractores en la misma época; muy rápidamente, los ejidatarios dejaron de solicitar el permiso de las autoridades agrarias. Los rancharos volvieron así a acceder a las tierras que les habían sido confiscadas por la reforma agraria —y habían sido desde entonces beneficiadas con el riego. Para ellos, este regreso tuvo inicialmente un carácter “experimental”, tanto desde el punto de vista agronómico como, y sobre todo, de las relaciones con los ejidatarios y las autoridades agrarias. Al no haberse presentado mayor problema, el mercado de la explotación indirecta se desarrolló plenamente a partir de 1987.

Los rancharos se sucedieron en Felipe Ángeles hasta 1989; la proporción de parcelas rentadas oscilaba entonces entre el tercio y la mitad del ejido. Un conflicto con el más importante de estos rancharos, a quien los ejidatarios reprochaban el deterioro de los canales de irrigación, la inundación de las parcelas vecinas y sobre todo el haber emprendido un nuevo ciclo de producción sin su previo acuerdo, parece haber mermado la reputación de los ejidatarios de Felipe Ángeles, los cuales fueron considerados en adelante como “gente conflictiva” por los rancharos, quienes se retiraron a partir de principios de los años 1990.<sup>21</sup> Otra posible razón de esta desafección reside en el hecho que algunos créditos bancarios estuvieron de nuevo disponibles en esa época, lo cual propició la constitución o la consolidación de grupos de ejidatarios, que entraron como solicitantes de tierras en el mercado del arrendamiento interno al ejido. Con todo, en el momento de la encuesta, en 1995, 21 parcelas de un total de 45 (incluyendo las parcelas escolar e industrial) eran explotadas en forma indirecta en Felipe Ángeles.

<sup>21</sup> Entre las 29 parcelas para las cuales fue posible recabar una información diacrónica sobre los modos de explotación, seis habían sido rentadas a rancharos en 1991, cinco en 1992, dos en 1993, cuatro en 1994, y dos en 1995.

## El caso de Miguel Hidalgo

Hasta el ciclo otoño-invierno de 1984, el ejido aún poseía tractores y era beneficiario de créditos de avío. Gracias a una estrategia de adquisición de tractores usados, el ejido estaba en situación de proporcionar servicios mecanizados en otras localidades. Entre 1981 y 1984, los ingresos obtenidos de esta actividad fueron repartidos entre los ejidatarios. Este último año, los ejidatarios decidieron reinvertir sus ganancias en dos ejidos que habían perdido sus tractores y sus créditos, cultivando 110 hectáreas en explotación indirecta, con un contrato al 25 por ciento de la cosecha. Pero este ciclo de cultivo resultó particularmente malo y el ejido Miguel Hidalgo se encontró repentinamente, como ya lo hemos visto, sin crédito y sin maquinaria.

En 1985-1987, Banpaís propuso un programa de ganadería colectiva –véase *supra*– y proporcionó el financiamiento de la implantación de pasturas permanentes en el 60 por ciento de las tierras del ejido. Los ejidatarios intentaron entonces hacer un ciclo de maíz pagando el servicio mecanizado sobre la parte no empastada, para luego resolver poner colectivamente en renta estas parcelas, al considerar que no tenían la posibilidad de explotar sus dotaciones de tierra sin crédito y sin equipo. Subrayaremos aquí el carácter radical del cambio. Con la pérdida de los medios de producción, los ejidatarios de Miguel Hidalgo pasaron de ser demandantes a ofertadores de tierras. Sin embargo, no encontraron un arrendador, ya que el fenómeno locativo apenas se estaba gestando en Graciano Sánchez y se concentraba para entonces en las mejores tierras, ubicadas en las vegas de los ríos. Por lo tanto, las tierras no empastadas fueron dejadas baldías durante un tiempo (con la excepción de algunas parcelas trabajadas en explotación directa), y luego fueron cedidas a unos menonitas<sup>22</sup> para la producción de soya-cártamo, con un contrato al 25 por ciento de la cosecha. Por encontrar esas tierras poco fértiles, estos aparceros no renovaron la experiencia.

En 1988, los rancheros, satisfechos con los resultados obtenidos en otros ejidos, se presentaron en Miguel Hidalgo y rentaron la casi totalidad de la superficie no empastada (104 de 128 hectáreas) para la producción de hortalizas (para las cuales las características edafológicas locales no presentaban obstáculo). De ahí en adelante los rancheros arrendatarios se su-

<sup>22</sup>Secta religiosa puritana, cuyos miembros han creado una comunidad en proximidad al distrito de riego.

cedieron y la superficie rentada permaneció estable. A partir de 1990, con el fracaso del programa ganadero de Bancomer, apareció también, en forma más marginal, la renta de pastizales por parte de los ejidatarios que habían participado en el programa y disponían de parcelas empastadas pero no habían podido seguir con la actividad ganadera.

Estas breves crónicas atestiguan de la pobre incidencia de la legislación agraria, que prohibía, hasta la reforma legal de 1992, la explotación indirecta de las tierras distribuidas en el marco de la reforma agraria. Aquí como en muchos lados, las prácticas agrarias eran reguladas por un marco normativo establecido a escala local,<sup>23</sup> siendo el único limitante en el presente caso la anuencia de la asamblea ejidal –la cual era sistemática.

### *Ejidatarios-“rentistas”, ejidatarios-“empresarios”*

En 1995, la situación agraria en los dos ejidos estudiados, para las tierras laborables y los pastizales, se muestra en los cuadros 1 y 2. Para en-

CUADRO 1  
MODO DE EXPLOTACIÓN DE LAS TIERRAS AGRÍCOLAS EN 1995

		<i>Felipe Ángeles</i>		<i>Miguel Hidalgo</i>	
Explotación directa (ED)	Grupos Individuales	1 (2 prod.) 3	20 ha 30 ha	– 1	– 4 ha
ED y tierras tomadas en explotación indirecta (EI)	Grupos	3 (10 prod.)	100 ha en ED + 200 ha tomadas en EI (140 ha en FA y 60 ha en otros ejidos)	1 (2 prod.)	20 ha ED + 30 ha tomadas en EI en otros ejidos
	Individual	1*	50 ha en ED + 10 ha tomadas en EI en FA y varias ha en otros ejidos	–	–
Parcelas cedidas en EI.	Individuales	21**	210 ha	20**	100 ha
Parcelas no explotadas	Individuales	4	40 ha	–	–

\* Productor controlando 5 parcelas;

\*\* Entre las cuales las parcelas escolar e industrial.

ED: explotación directa; EI: explotación indirecta; FA: Felipe Ángeles.

<sup>23</sup>Véase por ejemplo Bouquet y Colin (1996) para un estudio de caso en el estado de Tlaxcala.

CUADRO 2  
MODO DE EXPLOTACIÓN DE LOS PASTIZALES EN MIGUEL HIDALGO EN 1995

Explotación directa + vacas propias exclusivamente	Individuales	3	22 ha
Explotación directa + vacas en aparcería (y eventualmente propias)	Grupos Individuales	1 (2 prod.) 3	12 ha 34 ha
ED + tierras tomadas en EI + vacas en aparcería (y eventualmente propias)	Grupos	3 (10 prod.)	70 ha en ED + 18 ha en EI en MH + 410 ha en EI fuera de MH
Parcelas cedidas en EI	Individuales	8	48 ha

MH: Miguel Hidalgo.

tonces, los ejidatarios entrevistados practicaban tres tipos de arreglos: la renta (de tierras agrícolas o de pastizal); un arreglo que fue surgiendo en el momento de las encuestas, mediante el cual el arrendatario dejaba al propietario la totalidad de los apoyos de Procampo<sup>24</sup> a cambio del derecho de uso de la parcela; diferentes contratos al porcentaje de la producción —contratos llamados *al tercio* y *al porcentaje de la utilidad* en el caso de la producción agrícola, contratos *a medias* para la ganadería.

En 1995, la renta dominaba en el caso de las tierras de labor (226 hectáreas, 32 contratos censados), pero los contratos de aparcería (en el sentido genérico) no eran en absoluto despreciables (130 hectáreas y 13 contratos). En el caso de la ganadería, los contratos de aparcería (animales tomados “a medias”) habían tomado una importancia capital (el 90 por ciento de los animales), mientras que el arrendamiento de pastizales era relativamente poco practicado en el ejido (25 por ciento de las superficies empastadas). Estos datos hacen resaltar claramente las siguientes tendencias:

*La importancia de la explotación indirecta en los dos ejidos:* el 47 por ciento de la superficie de Felipe Ángeles y el 81 por ciento de tierras laborales de Miguel Hidalgo eran explotadas en forma indirecta en 1995; asimismo lo era el 26 por ciento de las tierras empastadas de Miguel

<sup>24</sup>La reforma de la política mexicana en materia de precios agrícolas ha resultado en la supresión de los precios de garantía y la puesta en marcha del programa Procampo, el cual atribuye un subsidio por hectárea para ciertos cultivos. En el momento de las encuestas (1995), este subsidio era dirigido a los cultivos de soya, maíz, y cártamo, pero no a la producción de hortalizas.

Hidalgo. Además, el 84 por ciento de los pastizales explotados directamente eran utilizados para alimentar a animales tomados en aparcería. El desarrollo de la explotación indirecta no ha sido en absoluto una especificidad de estos dos ejidos: estaba presente en todos los ejidos entrevistados, con la excepción de los que habían sido empastados en casi totalidad o que disponían de tierras de muy mala calidad.

*El proceso de diferenciación interna que operó en estos dos ejidos ha generado dos grupos distintos:* por un lado una mayoría de ejidatarios “rentistas”, que han abandonado toda actividad productiva en el seno del ejido y se conforman con percibir una renta por la tierra y, por el otro, una minoría de ejidatarios “empresarios”, la mayoría de ellos organizados en grupos, que tienden a concentrar los medios de producción. Así, en 1995, el 60 por ciento de las superficies que este último grupo empleaba para la producción agrícola,<sup>25</sup> así como el 76 por ciento de las tierras que utilizaba para la ganadería eran explotados en forma indirecta.

*Una diferencia entre los mercados de tierra en los dos ejidos.* En Felipe Ángeles, dicho mercado era ante todo interno: el 71 por ciento de la superficie cedida en explotación indirecta había sido tomada por miembros del ejido, y el 70 por ciento de la superficie tomada en explotación indirecta por ejidatarios de la localidad pertenecía al ejido. Por el contrario, en Miguel Hidalgo, la demanda en tierras provenía esencialmente de fuera: toda la superficie laborable y el 63 por ciento de los pastizales cedidos en explotación indirecta habían sido tomados por actores exteriores al ejido; asimismo, el 98 por ciento de las superficies tomadas por los ejidatarios en explotación indirecta para la alimentación de sus animales, se ubicaban fuera del ejido.

*El papel de los grupos en el desarrollo de una demanda ejidal de tierras para la explotación indirecta:* en los dos ejidos, sólo los ejidatarios que habían integrado un grupo estaban tomando tierras en explotación indirecta<sup>26</sup> –la mitad de las superficies en arrendamiento era alquilada a título individual por los miembros de estos grupos, y la otra mitad en forma colectiva. Las encuestas realizadas en otros ejidos muestran que la situación de Felipe Ángeles es relativamente excepcional. En otras lo-

<sup>25</sup>El productor de Felipe Ángeles, ya mencionado, que adquirió cinco parcelas en el ejido, no fue tomado en cuenta aquí. En 1995, este productor había tomado una parcela en explotación indirecta en Felipe Ángeles, y trabajaba fuera del ejido una superficie que no pudo ser precisada.

<sup>26</sup>Con la excepción del empresario agrícola, del que ya hablamos, que controlaba cinco parcelas en el ejido.

calidades, como en Miguel Hidalgo, los arrendatarios son en general externos a los ejidos.

Estos resultados sugieren un conjunto de preguntas: ¿cuáles son los factores que orientan la actitud de los ejidatarios respecto de las actividades productivas y condicionan su posicionamiento en el mercado de tierra en tanto ofertador o demandante?; ¿cómo explicar en particular que la pertenencia a un grupo parece determinar la posibilidad de cultivar y por qué no todos los ejidatarios han integrado un grupo?; y finalmente, ¿cómo explicar las diferencias observadas entre los mercados de tierra de Felipe Ángeles y Miguel Hidalgo, relativamente a la importancia desigual de la explotación indirecta, así como a las características de la demanda de explotación indirecta?

#### En Felipe Ángeles

¿Cómo explicar que la pertenencia a un grupo parece haber condicionado la posibilidad de cultivar en Felipe Ángeles? En primer lugar, la constitución de grupos ha permitido adquirir maquinaria para el cultivo mecanizado en el momento en que los créditos bancarios estaban disponibles, asegurar cierto mantenimiento de dichos equipos y, por supuesto, beneficiarse con ciertas economías de escala –la posesión de un tractor no tiene sentido para la explotación de una sola parcela individual de 10 ha, en particular cuando se contrae la demanda para servicios mecanizados, como ha sido el caso en los últimos años.

La disponibilidad de la maquinaria permitió resolver el problema del financiamiento, en un contexto marcado por la ausencia de créditos bancarios y la débil capacidad de autofinanciamiento de los ejidatarios, mientras la producción agrícola sufría una merma continua de su rentabilidad. La disponibilidad de la maquinaria ha intervenido aquí en dos sentidos. Por un lado, ha permitido limitar los gastos monetarios comparativamente a los que conllevaba la renta del equipo. Por otra parte, al potenciar una producción continua, ha facilitado el establecimiento de relaciones de confianza entre el grupo y las empresas que adquirieran las cosechas. Con base en esas relaciones, estas empresas –las “recibas”– han aportado ayuda en especie o mediado con los proveedores de insumos cuando ellas mismas no los vendían (semillas de soya, productos fitosanitarios, fertilizantes, tratamientos fitosanitarios aéreos). La ayuda brindada por estas *recibas* ha contribuido a reducir sensiblemente las necesidades de tesorería –sin desaparecerlas por completo,

pero los préstamos sólo son otorgados cuando la parcela está preparada para sembrar. Esto permite explicar que los grupos que tenían antaño acceso a créditos bancarios han mantenido su producción aun después del retiro de éstos. Cabe señalar aquí el efecto de un fenómeno de “dependencia de sendero”: por haber tenido acceso un tiempo a créditos refaccionarios y de avío, los grupos actuales pudieron emprender luego un proceso de producción que les permitió establecer relaciones continuas con las *recibas*, cuyos apoyos les permitieron librar, posteriormente, la desaparición de los créditos formales.

Para un productor sin acceso a la maquinaria y a los préstamos de las *recibas*, los gastos en efectivo correspondientes a un ciclo de soya-maíz, eran del orden de 2,150 pesos por hectárea en 1994; en cambio para un grupo que disponía de un tractor y de la ayuda de los *recibas*, dicho gasto se reducía a 1,300 pesos por hectárea, es decir una reducción del 40 por ciento de las necesidades de tesorería. Estos elementos explican que, en 1995, los únicos en tener una actividad de producción agrícola eran los ejidatarios que tenían acceso a un tractor, es decir, concretamente, los miembros de los grupos y cuatro individuos.<sup>27</sup> La reducción del problema del financiamiento asociada a los efectos de economía de escala, explica no solamente que los grupos estaban en posibilidad de explotar la dotación de tierra de sus miembros, sino que podían además aumentar las superficies que cultivaban alquilando parcelas para la explotación indirecta.

Dada la importancia asumida por los grupos en el mantenimiento de una actividad productiva, cabe interrogarse acerca de los factores que han limitado la formación de dichos grupos: ¿por qué no todos los ejidatarios integraron un grupo? La respuesta dibuja un mapa de los apremios situacionales, en términos de disponibilidad de los factores, así como de actitud frente al riesgo y de capacidades de gestión.

Vimos más arriba que en Felipe Ángeles, solamente 15 ejidatarios<sup>28</sup> explotaban sus tierras en 1995, ya sea en forma individual o en grupo; dos dotaciones eran para entonces objeto de litigio (véase *infra*); 19 habían sido cedidas para la explotación indirecta y dos no eran trabaja-

<sup>27</sup>El mismo empresario agrícola, que controlaba 50 hectáreas compradas en el ejido y también poseía parcelas en otros ejidos; un ejidatario, asalariado permanente de dicho empresario, quien le brindaba una ayuda para explotar su parcela; un ingeniero no residente, asalariado en Tampico, que podía financiar la renta del material gracias a sus ingresos no agrícolas; y una mujer cuyo padre –miembro de un grupo– administraba la parcela.

<sup>28</sup>Excluyendo al empresario agrícola dueño de cinco parcelas.

das por no haberse encontrado quien las cultivara debido a un exceso de malezas. Según la información de que disponemos acerca de 18 de los 21 ejidatarios “no-productores –potencialmente miembros de grupos”, tales ejidatarios correspondían a tres tipos diferentes. Los ejidatarios, ancianos o viudas sin ayuda familiar, que se encontraban imposibilitados para explotar directamente su parcela y tener un papel activo en algún grupo (cuatro casos). Los que habrían tenido la capacidad y la voluntad de producir, de no haber sido orillados a parar la explotación directa por razones coyunturales (3 casos):<sup>29</sup> se trata de ejidatarios que cedieron sus tierras para explotación indirecta por limitaciones y no por estrategia. Los que se declaraban “demasiado ocupados” con otras actividades o estimaban no tener la capacidad de explotar su parcela directamente (11 casos); estas actitudes estaban fuertemente correlacionadas con una aversión explícita frente al riesgo. Seis ejidatarios (curandero, albañil, comerciantes u operadores de tractor, empleados permanentes de los ranchos) no consideraban la producción agrícola como su actividad principal; otros cinco eran jornaleros únicamente. Esta última opción es potenciada por las condiciones locales del mercado de trabajo en los ranchos vecinos, caracterizadas por la ausencia de costos de transacción para emplearse localmente la mayor parte del año.

La renta de sus tierras ofrecía a estos ejidatarios un complemento a los ingresos provenientes de las actividades realizadas fuera de la explotación y les evitaba entrar (o permanecer) en una lógica de producción que consideraban muy arriesgada. En 1994, un ejidatario que rentaba su parcela y trabajaba como jornalero podía contar con un ingreso neto (referencia central en la toma de decisión de las personas entrevistadas) de 8,300 pesos;<sup>30</sup> el mismo año, el ingreso neto proveniente de la explotación directa de una parcela de 10 ha con maquinaria alquilada (con base en la expectativa de rendimiento) se elevaba a 10,200 pesos –lo que equivale a una prima de riesgo muy baja.

Encontramos entre estos ejidatarios “rentistas” a los ejidatarios “pasivos” en tiempos del ejido colectivo, que no integraron nuevos grupos o que fueron rápidamente excluidos de ellos. Por el contrario constata-

<sup>29</sup>En un caso, el ejidatario disponía de un tractor propio que no tuvo la posibilidad de reparar; en otro caso el ejidatario se encontró excluido de un grupo por maniobras de otros dos miembros; en un tercer caso, la producción en explotación directa con renta de maquinaria fue interrumpida por falta de recursos económicos.

<sup>30</sup>Sobre la base de 20 pesos al día, seis días a la semana durante nueve meses, y de la renta de 10 hectáreas a 400 pesos por hectárea.

mos que aquellos que habían logrado formar grupos eficientes después de la individualización y habían mantenido, merced a ello, una actividad agrícola, con frecuencia habían ocupado puestos de responsabilidad en el pasado (comisariado ejidal, consejo de vigilancia) y se habían involucrado activamente en la vida del ejido en la época de la organización colectiva. Esta constatación –hecha también por Hewitt de Alcántara (1978) en el caso de los antiguos ejidos colectivos del valle del Yaqui– evidencia un proceso de aprendizaje del cual algunos supieron sacar provecho sobre la base común de una experiencia anterior de trabajo como jornaleros agrícolas.

En Miguel Hidalgo

El derrumbe de la rentabilidad de la producción agrícola en las condiciones edafológicas de Miguel Hidalgo, y el desarrollo de la ganadería, confieren a las prácticas agrícolas en este ejido una lógica diferente de aquella que observamos en Felipe Ángeles. En 1994, en Miguel Hidalgo, hasta los ejidatarios “activos” tenían interés en ceder en explotación indirecta sus tierras no empastada: la renta les procuraba para entonces un ingreso neto de 400 pesos por hectárea, equivalente a la expectativa de ganancia monetaria que ofrecía una rotación soya-cártamo. Esa no-rentabilidad de la producción de cereales y oleaginosas en los vertisoles explicaba la importancia de la cesión en explotación indirecta de las tierras laborables. Desde luego, esas cesiones se daban en la medida que existía una demanda específica por parte de los rancheros-arrendatarios: la producción de hortalizas no padece en las condiciones agroecológicas particulares de Miguel Hidalgo, a la vez que quedaba fuera del alcance de los ejidatarios por razones financieras y tecno-económicas.<sup>31</sup> En esas condiciones, no podía prosperar un mercado interno del arrendamiento y la aparcería como en Felipe Ángeles.

La permanencia de la explotación indirecta de las tierras laborables se relacionaba también con la existencia de limitantes a la implantación de pastizales. Ya evocamos ese punto: el costo de esa reconversión en cuatro hectáreas (superficie de tierras laborables a disposición de la mayor parte de los ejidatarios en Miguel Hidalgo) era de 8,600 pesos en 1994-1995, o sea el equivalente de 430 jornadas de trabajo como operario agrícola.

<sup>31</sup> Así, en 1994, el grupo más eficiente de Felipe Ángeles se lanzó en la producción de cebollas, pero esa tentativa fracasó, debido a un dominio deficiente de los circuitos de comercialización.

Pero la existencia de limitantes a la implantación de pastizales no explica por sí sola la ausencia de reconversión total del modo de explotación del suelo, ni tampoco la frecuencia de las cesiones en explotación indirecta: vimos que el arrendamiento y la aparcería concernían de igual manera a las parcelas habilitadas en praderas permanentes. En las condiciones locales, la cesión en explotación indirecta de las tierras laborables no se podía interpretar como el indicio de una actitud de repliegue respecto de las actividades productivas —como en Felipe Ángeles, por ejemplo; en cambio, la ausencia de desarrollo de las actividades de ganadería sí lo era: en 1995, 11 de los 29 ejidatarios de Miguel Hidalgo no tenían ganado.

Se trataba en primer lugar de ejidatarios “activos”, es decir de productores que mantenían una lógica de puesta en valor directa de su dotación ejidal, pero que por elección o debido a una limitante coyuntural no practicaban ya la ganadería en el momento de la encuesta (cinco casos). Otro grupo remitía a una lógica explícita de explotación indirecta “estructural” (seis casos). Cinco rentaban su parcela empastada en la época del programa de Banpaís: una persona mayor sin ayuda familiar, un ejidatario que trabajaba de tiempo completo en una tortillería del pueblo y tres ejidatarios que trabajaban localmente como jornaleros agrícolas siete meses al año y migraban a la frontera norte o a Estados Unidos el resto del año. El último caso corresponde al de una mujer ejidataria, que no disponía de pastizal, rentaba toda su dotación ejidal y trabajaba como jornalera en el ámbito local o migraba temporalmente a la región de Ciudad Mante.

Resulta significativo que las nueve personas que formaron en 1983-1984 el sector disidente que protestaba en contra de la gestión del ejido colectivo, juzgándola ineficiente, representaran en 1995 los productores “dinámicos”, que no daban (o daban muy pocas) tierras en explotación indirecta y habían formado grupos eficientes al interior de Miguel Hidalgo. Cabe señalar aquí, al igual que en el caso de Felipe Ángeles, el efecto indirecto de un fenómeno de *dependencia de sendero* sobre las prácticas agrarias: debido a que los ejidatarios tuvieron hace tiempo acceso a un programa ganadero propuesto por un banco, pudieron familiarizarse con esta actividad y se hicieron de un capital en pasturas irrigadas; y gracias a ese capital, pudieron luego acceder a contratos de cría “a medias”, en un contexto económico favorable para esta actividad.

Al igual que en Felipe Ángeles, la función de esos grupos fue de potenciar el acceso al crédito y al equipo, así como realizar economías de

escala. La puesta en común de los pastizales permitió en efecto tomar en aparcería manadas de ganado más grandes, y por lo tanto responder más fácilmente a una oferta específica, a la vez que se realizaban economías de escala, ya no en la gestión del equipo, sino en la de la fuerza de trabajo. Con todo, ese papel fue menos crucial que en el caso de la producción agrícola en Felipe Ángeles, ya que cada individuo tenía la posibilidad de concluir un contrato de cría “a medias” a pequeña escala, y resolver así el problema del acceso al capital animal, con el único costo comparativo de una utilización no óptima de su fuerza de trabajo.

Esas evoluciones dibujan tres diferentes categorías de productores ejidales (véase cuadro 3):

*Explotadores directos de sus tierras.* En condiciones de producción consideradas como potencialmente rentables (como en Felipe Ángeles y Miguel Hidalgo para la cría de ganado, o en Miguel Hidalgo para la producción agrícola, antes que se derrumbara su rentabilidad) los ejidatarios que disponían de capacidades de gestión tecno-económica y de organización colectiva, resultantes en cierta medida de los efectos positivos de una “dependencia de sendero” (parcelas empastadas en ocasión del programa Banpaís en Miguel Hidalgo, créditos refaccionarios y de avío que permitieron a los grupos de Felipe Ángeles emprender una producción estable y tejer sobre esa base relaciones privilegiadas con las *recibas*), estuvieron en situación de explotar directamente su dotación cuando desapareció el ejido colectivo y se volvieron con frecuencia “demandantes” en el mercado local de la explotación indirecta.

*Ofertores de sus tierras para explotación indirecta.* En las mismas condiciones, ciertos ejidatarios que podemos calificar de “activos” han sido orillados a ceder su dotación en explotación indirecta por razones coyunturales (como los ganaderos que no pudieron obtener un contrato de aparcería) o debido a fuertes limitantes en el acceso a determinados factores (como los grupos de Felipe Ángeles que rentaron su parcela a la desaparición del ejido colectivo antes de haber podido emprender una nueva dinámica productiva, o los ganaderos de Miguel Hidalgo que no estuvieron en posibilidad de implantar la pastura en toda su dotación y tenían que rentar sus tierras laborables). En este último caso, los mismos ejidatarios podían encontrarse a la vez en una lógica de cesión “estructural” en explotación indirecta (de las tierras laborables) y toma “estructural” en explotación indirecta (de vacas “a medias” y renta de pastizales).

*Rentistas estructurales.* Independientemente de que la producción fuera considerada como potencialmente rentable o no, un cierto número de ejidatarios padecían de una capacidad de gestión limitada, que iba a menudo de la mano con una aversión explícita al riesgo. Este grupo de “rentistas estructurales” se encontraba en ambos ejidos.

CUADRO 3  
MODO DE EXPLOTACIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS EJIDATARIOS EN 1995

<i>Características</i>	<i>Felipe Ángeles</i>	<i>Miguel Hidalgo</i>	<i>Total</i>
1. Ejidatarios “activos, estructuralmente demandantes” en el mercado local de tierra	13	2	15
2. Ejidatarios “activos”, simultáneamente “demandantes” y “oferentes” en el mercado local de tierra.	-	10*	
Ejidatarios “activos, coyunturalmente oferentes” en el mercado local de tierra	3	2**	15
	15	16	21
3. Ejidatarios “estructuralmente rentistas”	8	9	17
Información no disponible, o en su caso sin lugar aparente en las categorías anteriores	39	29	68
Total			

\* Caso de los ganaderos que rentaban la porción no empastada de su dotación ejidal.

\*\* Caso de ejidatarios activos que rentaban la porción no empastada de su dotación, así como su pastizal por no haber podido concluir un contrato de cría en aparcería.

Esas cifras atestiguan del impacto del proceso de diferenciación que ha operado desde la disolución de los ejidos colectivos y muestran su incidencia en términos de gestión de la tierra.

#### UNA ALTERNATIVA ABANDONADA: LA CESIÓN DE DERECHOS EJIDALES

La venta de los derechos ejidales –la cesión definitiva de la dotación– habría podido constituir una alternativa a las dinámicas descritas *supra*. Sin embargo, en contraste con la fuerte dinámica de circulación de las tierras a través de la explotación indirecta, no ocurrió ninguna “explosión” de las ventas de derechos ejidales en Felipe Ángeles y Miguel Hidalgo –lo cual no significa que ese tipo de transacción no existiera, desde antes del cambio legislativo e incluso antes de la individualización de los ejidos.

En marzo de 1996, habían sido objeto de una transacción 10 parcelas de un total de 45 en Felipe Ángeles (el 23 por ciento de la superficie agrícola fuera de las parcelas industrial y escolar) y siete parcelas de un total de 31 en Miguel Hidalgo (es decir el 20 por ciento de la superficie, fuera de las parcelas industrial y escolar) –entre ellas, una había sido traspasada en dos ocasiones, y dos parcelas habían sido objeto de ventas parciales (ventas limitadas a las porciones no empastadas de las dotaciones).

Las primeras transacciones tuvieron lugar en 1980 en Miguel Hidalgo y en 1987 en Felipe Ángeles. Las ventas tuvieron lugar principalmente antes de la reforma de la ley agraria de 1992, que bajo ciertas condiciones legalizó tales transacciones.

CUADRO 4  
VENTAS DE DERECHOS EJIDALES EN FELIPE ÁNGELES Y EN MIGUEL HIDALGO

<i>Fase</i>	<i>Felipe Ángeles</i>	<i>Miguel Hidalgo</i>	<i>Total</i>
Antes de 1992	80 ha	40 ha	120 ha.
De 1992 a marzo de 1996	20 ha	18 ha	38 ha
Total	100 ha	58 ha	58 ha

¿Quiénes fueron los actores de ese mercado? En Miguel Hidalgo, las primeras transacciones se llevaron a cabo en 1980-1981, en la época del ejido colectivo: dos ejidatarios que se habían decepcionado con los resultados de las actividades agrícolas vendieron sus derechos y abandonaron definitivamente Graciano Sánchez. En los dos casos los compradores residían con anterioridad en el pueblo, sin ser ejidatarios. En 1986 otros dos ejidatarios vendieron sus parcelas, pero se quedaron a vivir en el pueblo. Una de las parcelas fue comprada por un vecino carente de tierra, quien la revendió en 1988 y abandonó Graciano Sánchez; fue adquirida por la esposa de uno de los ejidatarios de Miguel Hidalgo, quien se convirtió en ejidataria. La otra parcela fue comprada por el hijo de otro ejidatario, hasta entonces sin tierra. En 1993, un ejidatario vendió la porción no empastada de su dotación, así como la de su hermano del que había heredado. La compradora era la hija de un ejidatario de Miguel Hidalgo. Por último, en 1996, un ejidatario vendió su dotación y regresó a su pueblo de origen. La parcela fue comprada

por una mujer que había vivido en Graciano Sánchez pero que no poseía tierra.

En Felipe Ángeles, cinco ejidatarios cedieron sus parcelas a un empresario agrícola no residente en el pueblo en 1987; cuatro permanecieron viviendo ahí, laborando como jornaleros o tractoristas; el quinto emigró a los Estados Unidos. Ese mismo año, otro ejidatario vendió su parcela para dedicarse a un empleo asalariado permanente en un rancho de los alrededores: esta parcela fue comprada por una mujer que residía en el pueblo, sin lazos de parentesco en el ejido. En 1992, otra parcela se vendió cuando su titular emigró a los Estados Unidos; el comprador era un ingeniero no residente de Graciano Sánchez y sin lazo de parentesco con los ejidatarios de Felipe Ángeles. Ese mismo año, otro ejidatario vendió su parcela para invertir el capital obtenido en un comercio; la compradora era la hija de un ejidatario de Felipe Ángeles. Por último, dos cesiones tuvieron lugar en 1993 y los vendedores abandonaron el pueblo; el comprador de las dos dotaciones era miembro de otro ejido de Graciano Sánchez. Estas dos últimas transacciones, en el momento de las encuestas, eran las únicas en no ser reconocidas por el ejido y eran objeto de litigio (véase *infra*).

En la mayoría de los casos, los compradores de las parcelas habían residido con anterioridad en el pueblo, tuvieran o no parentesco con los miembros del ejido. Un solo caso de acumulación de parcelas fue registrado y las transacciones habían tenido lugar antes del cambio legal de 1992. Cabe mencionar por cierto que los ejidatarios no establecen ninguna relación de causalidad entre la reforma legal de 1992 y las transacciones posteriores a dicha reforma.

Al igual que para la explotación indirecta, un sistema de regulación local definía las condiciones de venta de derechos ejidales, aunque de manera más apremiante en este caso: la asamblea ejidal debía estar informada y el precio solicitado hecho del dominio público. Si ningún ejidatario o pariente de los miembros del ejido era candidato, la parcela podía ser cedida a un comprador exterior. En los hechos, esta regla local no siempre era respetada. Así, cuando un empresario compró cinco parcelas en Felipe Ángeles, la transacción se realizó sin avisar a la asamblea, tras un "arreglo" entre el comprador y los servicios de la Secretaría de la Reforma Agraria. Al ser considerado el comprador como un individuo poderoso, relacionado con los *narcos*, la transacción no levantó ninguna protesta localmente. Ese caso merece ser comparado con otras ventas realizadas después de la modificación de la legislación agraria de

1992. Dos parcelas fueron adquiridas en 1993 por un mismo comprador, ya ejidatario en Graciano Sánchez, sin referir a la asamblea ejidal. Las autoridades ejidales le prohibieron explotar esas parcelas, argumentando que no habían sido informadas –y no el hecho que éste pertenecía a otro ejido.<sup>32</sup> Muerto el comprador, su viuda heredó el litigio, que permanecía sin resolver al momento de las encuestas (las dos parcelas han permanecido sin explotar).

La autorización de las transacciones agrarias por la reforma a la ley de 1992 fue bien recibida por la mayoría de los ejidatarios, pero ninguno pensó vender su parcela. El caso de los ejidatarios que habían vendido su tierra en el pasado, permanecido en Graciano Sánchez y dilapidado su capital, volviéndose simples jornaleros, era mencionado con frecuencia y constituía un poderoso freno al desarrollo de las ventas. Para quien no deseaba explotar su dotación, la posibilidad de cederla en explotación indirecta y desarrollar paralelamente otras actividades era vista como una opción más interesante que la venta. Además el estatus de ejidatario permanecía socialmente más valorado que el de un simple jornalero.<sup>33</sup>

Numerosos análisis describen en términos negativos las situaciones en que un ejidatario cede su parcela en explotación indirecta y trabaja como jornalero. La apreciación de los ejidatarios de Graciano Sánchez que manifiestan una aversión al riesgo es otra: esta combinación les proporciona, en las condiciones que prevalecen localmente, una estabilidad y una diversificación de sus ingresos.

Si bien la reforma legal de 1992 abre el paso a la privatización de las parcelas ejidales, esa eventualidad no había sido contemplada por ninguno de los ejidatarios entrevistados, tanto por temor a la fiscalización como por miedo a verse privados de los apoyos gubernamentales en el futuro. Considerado por muchos ejidatarios como una estructura limitante en la época de la organización colectiva, el ejido era visto como una institución “protectora”. Esta postura nos recuerda que el ejido no fue (ni es) simplemente una institución de regulación agraria, era (y es) también susceptible de cumplir un papel de interfase con los servicios públicos en defensa de los intereses del grupo. Ser ejidatario significa más que tener derecho a la tierra, es también un medio para no estar aislado y totalmente desprotegido en la vida económica, política y social local.

<sup>32</sup>En ese caso, el procedimiento oficial supone un voto en asamblea general para aceptar al nuevo integrante, con el estatuto de *posesionario*.

<sup>33</sup>Ese fenómeno es descrito también por Concheiro y Baltasar (1995) en el caso de los ejidos de Sonora.

## CONCLUSIONES

¿Qué lecciones principales nos brinda el presente estudio de caso? En Graciano Sánchez, la política que apuntaba a promover una agricultura ejidal eficiente, mediante la creación de perímetros de riego y la dotación de ejidos colectivos, ha resultado en un fracaso. Nuestro análisis no hace sino alargar la lista de ejemplos de dicho fracaso. Tanto las dinámicas internas de los ejidos como el papel que desempeñaron posteriormente los grupos en el mantenimiento de una producción ejidal ilustran la importancia capital de la acción colectiva —o más precisamente las *dificultades* de la acción colectiva— en el desarrollo rural mexicano. Este problema define un campo de investigación que queda en gran medida por explorar y debería ser considerado como prioritario desde nuestra perspectiva.

Por otro lado, la diversidad de las prácticas agrarias actuales resulta de una dinámica de diferenciación interna, que ha operado a partir de una situación inicial particularmente homogénea. Encontramos también que existe una relación estrecha entre las dinámicas de organización en el seno de los ejidos, los cambios en los modos de explotación del suelo (introducción de la producción de hortalizas, paso de la agricultura a la ganadería), las limitantes agro-edafológicas y las formas de explotación —y en forma general los contratos agrarios (incluyendo los contratos de cría de ganado en aparcería).

La emergencia y el desarrollo de un mercado de tierras para renta en los ejidos fue muy anterior a su legalización en 1992. Esta reforma no hizo sino legalizar prácticas ya establecidas y reguladas localmente sin mayor dificultad. Dicha emergencia ha estado en buena medida ligada a la desigual capacidad de los ejidatarios y los rancheros para sacar partido de los equipamientos hidroagrícolas y de nuevas opciones productivas, como el cultivo de hortalizas, en un contexto de merma de la rentabilidad de las producciones “tradicionales” de cereales y oleaginosas.

La articulación del mercado de tierras para renta y del mercado de trabajo, ha generado una “complementariedad funcional” entre ranchos y ejidos, que permite la expresión de estrategias originales (renta de su parcela y trabajo asalariado en los ranchos) por parte de los ejidatarios que manifiestan una aversión al riesgo. A través del mercado de tierras para renta, los rancheros tuvieron acceso —a un costo módico gracias a la abundancia de la oferta— a un recurso del cual habían

sido desposeídos, pero que desde entonces había sido valorizado por los poderes públicos. El dinamismo del mercado del arrendamiento ha constituido un freno mayor al desarrollo del mercado de compraventa de tierras, a través de su incidencia tanto sobre la oferta (los ejidatarios manifiestan una preferencia muy clara por la renta, que les garantiza una fuente perenne de ingresos y les permite responder a las necesidades financieras coyunturales, sin tener que alienar definitivamente su tierra) como sobre la demanda (los rancheros prefieren no inmovilizar su capital mientras pueden, gracias a la renta, establecer una rotación óptima de los cultivos en función de las condiciones edafológicas que buscan).

#### ANEXO:

#### EVOLUCIÓN DE LA RENTABILIDAD DE LOS CULTIVOS DE SOYA, MAÍZ Y CÁRTAMO<sup>34</sup>

ESPERANZA DE RENDIMIENTO  
(toneladas/hectárea)

<i>Ejido</i>	<i>Soya</i>	<i>Maíz</i>	<i>Cártamo</i>
Felipe Ángeles	1.9	2.5	-
Miguel Hidalgo	0.9	1.4	0.8

La degradación de las condiciones económicas de producción entre 1985 y 1994 aparece claramente, para un nivel de rendimiento (correspondiente a la esperanza de rendimiento, que varía con el tipo de suelo) y un itinerario técnico determinados, a través del análisis de la evolución de los costos de producción, del valor de la producción y del ingreso neto por hectárea; los cultivos considerados son la rotación soya-maíz en Felipe Ángeles, y soya-cártamo en Miguel Hidalgo (estimación en pesos constantes):

- Los costos de producción aumentaron para la soya (+23 por ciento); después de un incremento inicial, los costos volvieron a sus niveles de origen para el maíz y se redujeron incluso ligeramente (-11 por ciento) para el cártamo.

<sup>34</sup>Las normas de los cálculos y los datos detallados son presentados en Blanchot *et al.* (1996).

- Debido a la evolución desfavorable de los precios de los productos, el valor de la producción disminuyó para los tres cultivos: entre -32 por ciento y -40 por ciento para la soya (según se tome en cuenta la esperanza de rendimiento de Miguel Hidalgo o de Felipe Ángeles), -26 por ciento para el maíz y -47 por ciento para el cártamo.
- El ingreso neto por hectárea disminuyó así para los tres cultivos: para la soya, -69 por ciento en el caso de los fluvisoles de Felipe Ángeles y -147 por ciento en el caso de los vertisoles de Miguel Hidalgo; para el cártamo -61 por ciento y para el maíz -52 por ciento.
- El ingreso anual de la rotación soya-maíz en Felipe Ángeles se redujo un 63 por ciento en 10 años; el de la rotación soya-cártamo un 84 por ciento en Miguel Hidalgo.

Cabe subrayar la incidencia considerable de las condiciones edafológicas locales sobre los resultados económicos: en 1994 el punto muerto se estableció en 1.2 t/ha para la soya (0.6 en 1985), cuando la esperanza de rendimiento era de 1.9 t/ha en Felipe Ángeles y 0.9 t/ha en Miguel Hidalgo; se ubicaba en 1.5 t/ha para el maíz (1.2 en 1985) para una esperanza de rendimiento de 2.5 t/ha en Felipe Ángeles y 1.4 t/ha en Miguel Hidalgo; era de 0.5 t/ha para el cártamo (0.2 en 1985), para una esperanza de rendimiento de 0.8 t/ha en Miguel Hidalgo.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR-ROBLEDO, M., 1992, "Los avatares de un proyecto regional: el caso de Puyal-Coy", en *Problemas del Desarrollo*, núm. xxiii, pp. 66-95.
- BARBOSA R. y S. Maturana, 1972, *El arrendamiento de tierras ejidales. Un estudio en Tierra Caliente*, Michoacán, México, Centro de Investigaciones Agrarias.
- BLANCHOT, C., J.-Ph. Colin H. Navarro y E. Vázquez, 1996, *Dynamique des systèmes de production dans le Sud-Tamaulipas. Le cas de Graciano Sánchez*, Texcoco, Colegio de Posgraduados en Ciencias Agrícolas.
- BOUQUET, E. y J.-Ph., Colin, 1996, "From Legal Norms to Local Land Regulation. A Case Study from Mexico", en J. Spiertz y M. Wiber (eds.), *The role of Law in Natural Resource Management*, Den Hague, Vuga, pp. 101-119.

- CEBADA CONTRERAS, M., 1994, "Comunidad y mercado de trabajo agrícola (Sur de Tamaulipas)", *Regiones*, núm. II (4), pp. 143-168.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS, 1970, *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, México, CDIA.
- CONCHEIRO, L. y H. Baltasar, 1995, "Mercado de tierras en la región Sur de Sonora. El caso de la Asociación Rural de Interés Colectivo Jacinto López", en *Mercados de tierras en México*, Roma, FAO, pp. 125-158.
- ECKSTEIN, S., 1966, *El ejido colectivo en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- GLEDHILL, J., 1991, *Casi Nada: A study of Agrarian Reform in the Homeland of Cardenismo*, Austin, University of Texas Press.
- HEWITT DE ALCÁNTARA, C., 1978, *La modernización de la agricultura mexicana, 1940-1970*, México, Siglo XXI.
- HOFFMANN O. y E. Almeida, 1995, "Mercado de tierras en la región de Martínez de la Torre, Veracruz. El caso de los ejidos Miguel Hidalgo y Rojo Gómez", en *Mercado de tierras en México*, Roma, FAO, pp. 23-26.
- PEPIN LEHALLEUR, M., H. Navarro, J. Santibañez y C. Cebada, 1993, "Man-te, Tamaulipas: una región en movimiento", en H. Navarro, J.-Ph. Colin y P. Milleville (eds.), *Sistemas de producción y desarrollo agrícola*, México, ORSTOM/CP/Conacyt, pp. 137-145.
- PÉREZ LÓPEZ P. y G. Cañez de la Fuente, 1997, "Los ejidatarios ganaderos de Sonora: historia e incertidumbre", ponencia presentada en el congreso de la Latin American Studies Association, Guadalajara, 17-19 de abril de 1997.
- SÉRÈS, C., 1993, *Dynamique des systèmes agraires du Tamaulipas dans le contexte de la nouvelle politique agricole mexicaine*, París, IEDES, Mémoire de DESS.

Paul Mathieu

## Cambios estructurales y desarrollo de las transacciones de tierra en África subsahariana

### EL CONTEXTO Y LOS PRINCIPALES RETOS ACTUALES

LOS SISTEMAS actuales de tenencia agraria están marcados, en África, por transformaciones estructurales lentas. Al mismo tiempo, las prácticas locales en materia de tenencia y acceso a la tierra son diversificadas e innovadoras. Estas prácticas remiten a tres temas recurrentes en las reflexiones contemporáneas sobre la cuestión agraria: a) los dispositivos que permiten dar seguridad en el acceso a la tierra (objeto y fuente de inquietudes para los campesinos); b) la regulación de las transacciones locales y las diversas formas de circulación de los derechos sobre la tierra; y por último c) la gestión de los conflictos.

Estas tres temáticas son inseparables de ciertas cuestiones de gobernanza: ¿qué autoridades garantizan la estabilidad de las “reglas del juego” agrario? y, ¿cómo mantener la “paz social” a escala local, cuando los diferentes grupos socioétnicos no reconocen los mismos poderes políticos locales y deben cohabitar en un espacio limitado, en el cual están en competencia por los recursos que ofrece dicho espacio? Para esclarecer estas preguntas, propongo hacer primero un pequeño bosquejo para situar los cambios recientes en su contexto. A pesar de la diversidad de los países y de las condiciones ecológicas, podemos –simplificando un poco– destacar algunas características relevantes y problemas de gran importancia de los sistemas de tenencia de la tierra actuales en África, al sur del Sahara.

*Las herencias del pasado lejano y reciente*

Los estados colonialistas, al igual que aquellos que les sucedieron con las independencias, han afirmado en general que “la tierra pertenece al Estado”. Esta visión intervencionista, optimista y modernizadora no ha tenido éxito, de tal manera que además de ser aplicadas de manera muy imperfecta y parcial, las legislaciones agrarias modernas permanecen en gran medida desconocidas por las poblaciones rurales. Estas poblaciones siguen refiriéndose a los valores y a las autoridades consuetudinarias, aun cuando “las costumbres” son de por sí dinámicas y adaptativas (como siempre lo han sido). Por otro lado, los poderes consuetudinarios siguen desempeñando un papel significativo, pero indisociable del juego de las interacciones (interferencias, interdependencias) con los poderes locales del Estado (las administraciones locales). Estas condiciones de regulación agraria ocurren en un contexto en el que, como puede observarse en numerosos países africanos, la producción agrícola no ha logrado seguir al crecimiento de la población, el desarrollo rural está en crisis, y los recursos naturales se degradan.

**LAS PRÁCTICAS AGRARIAS ACTUALES:  
TRANSICIONES, CONFUSIÓN, INCERTIDUMBRES**

*La debilidad de las autoridades de gestoras de la tierra*

Hoy en día, las autoridades gestoras de las tierras son de dos tipos: están las autoridades que proceden del Estado y aquellas que corresponden a los dispositivos locales de regulación. Observamos, por otro lado, la importancia creciente del dinero y de una lógica de mercado, especialmente cuando los actores más ricos (granjeros modernos, comerciantes, funcionarios, emigrantes de regreso) están dispuestos a pagar para comprar la tierra. Estos intercambios mercantiles son cada vez más relevantes, aun cuando permanecen en gran parte ocultos, ya que numerosas legislaciones agrarias no los autorizan formalmente, o bien encarecen y complican su realización.

Las diversas autoridades que deberían administrar las transiciones están a menudo en situación de relativa debilidad e incertidumbre. Por una parte, la pretensión del Estado de ejercer un control monopólico de la propiedad agraria no es verdaderamente creíble porque ya no tiene los medios correspondientes a sus ambiciones de manejar la tierra de mane-

ra autoritaria y administrativa –si es que anteriormente los tuvo. Por otro lado, los poderes endógenos (procedentes de las costumbres) con frecuencia ya no logran controlar la gestión consuetudinaria de las tierras como lo hacían antes. Su legitimidad ha sido debilitada desde el interior (a raíz de cierta disolución de las relaciones sociales comunitarias) y desde el exterior (por la intervención del Estado). Además, los intereses financieros vinculados con el incremento de las demandas de tierra llevan a algunos jefes tradicionales –en colusión con las autoridades administrativas– a “vender” el patrimonio agrario de su pueblo, del cual ellos son, según la costumbre, más gestores que propietarios.

En este contexto institucional incierto, los cambios y los retos que se presentan para los sistemas de tenencia de la tierra son determinados por un conjunto de otros factores que pueden resumirse de la siguiente manera:<sup>1</sup>

*La saturación del espacio rural.* El incremento de la población rural, las migraciones de las zonas sobrepobladas y degradadas hacia las regiones más ricas o menos pobladas, explican por qué “el monte se ha terminado”: ya no hay más tierras nuevas que desmontar y son muy pocas las tierras disponibles en las comunidades campesinas autóctonas, donde anteriormente los inmigrantes podían todavía instalarse.

*La fragmentación y la subdivisión de las tierras familiares.* Siendo las familias numerosas y las tierras limitadas, la herencia de las tierras familiares se da fraccionándolas en dominios cada vez más pequeños. Muchas de estas explotaciones de pequeño tamaño no son rentables desde el punto de vista económico. Estos productores son llevados a endeudarse y pueden terminar por vender sus tierras, y trabajar como mano de obra agrícola en las propiedades de los granjeros más eficaces y más ricos.

*Una participación acrecentada en el mercado.* La producción agrícola se inserta cada vez más en los intercambios mercantiles. En las proximidades de las ciudades, las producciones de víveres para el mercado (huertos frutales en el Sahel, verduras, *attieké* –preparación de yuca– en Costa de Marfil) se convierten –en ciertos lugares y para ciertas categorías de la población– en fuentes importantes de ingreso monetario. Cuando los productos de la tierra adquieren un valor mercantil, muy a menudo, la tierra también se convierte en una mercancía, cuando esa evolución era muy rara en los sistemas consuetudinarios.

<sup>1</sup>Para describir estos factores clave de las evoluciones, retomo de manera resumida el análisis propuesto por Michael Mortimore (1998).

*La importancia de la innovación técnica y de la inversión (en trabajo y capital).* Se observa una profusión de iniciativas locales e institucionales (organizaciones no gubernamentales, administraciones públicas) para incrementar la productividad y/o para luchar contra la degradación de los suelos.

*Los cambios en las relaciones familiares.* Con la individualización de las relaciones sociales y familiares, y con la competencia para obtener tierras, los litigios agrarios internos a las familias (entre mujeres y hombres, entre miembros emigrados y sus hermanos que permanecieron en el poblado) vienen a ser cada vez más frecuentes. La desconfianza en el seno de las familias y de las comunidades rurales aumenta, cada uno teme la competencia y las artimañas de los otros para apropiarse de las tierras. Las prácticas de brujería (envenenamiento) y el clientelismo político (papel de los partidos y de los políticos locales) intervienen cada vez más en la competencia por la tierra, especialmente cuando las instituciones agrarias locales (estatales y consuetudinarias) se muestran incapaces de arbitrar y de definir reglas estables, que den seguridad en la asignación de los derechos y de las tierras entre las diversas partes en competencia.

*Una redefinición de las bases y las formas de propiedad, y la exclusión de los actores más débiles.* Los derechos agrarios consuetudinarios son complejos y están en gran medida definidos con respecto a las relaciones sociales comunitarias de ayuda mutua e intercambio de prestaciones. Existen derechos de propiedad comunitaria (principalmente en los bosques, los agostaderos, las zonas de pesca), así como "superposiciones de derechos" de naturaleza diferente en un mismo espacio (derechos de uso y derechos de propiedad, derechos temporales y derechos permanentes, derechos sobre la tierra y derechos sobre los árboles, etcétera). Cuando las transacciones agrarias se monetizan (cesión de tierras contra pago en efectivo) y se vuelven más formalizadas (respaldadas por un papel más o menos oficial y reconocido legalmente), se reduce el alcance social y el reconocimiento para estos derechos complejos, para los derechos agrarios "secundarios" o temporales y para los derechos de propiedad comunitaria. Los nuevos derechos agrarios que resultan de las actuales transacciones de tierra tienden a ser cada vez más privatizados, formalizados, permanentes y exclusivos. Esto favorece casi siempre a los actores más ricos y más poderosos desde el punto de vista político, a expensas de los pastores, las mujeres, los "menores sociales" (los jóvenes) y, de manera general, de todos los miembros de los grupos sociales más débiles.

LAS TRANSFORMACIONES ACTUALES  
DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN AGRARIA:  
HIPÓTESIS Y ELEMENTOS DE UN MARCO  
DE LECTURA GLOBAL

*Percepciones del carácter estructural  
de los cambios actuales por los actores*

Hoy en día, todos los actores, desde el Estado hasta los campesinos, son conscientes de que los sistemas agrarios están en una fase de cambios radicales, a raíz de tres mutaciones estructurales:

*Una competencia estructural de telón de fondo.* La competencia por la tierra y la “mercantilización” de la circulación de la tierra son inevitables y crecientes. En este contexto, los actores más débiles y una parte del campesinado tradicional corren el riesgo, en el peor de los casos, de verse despojados paulatinamente de sus derechos agrarios tradicionales, y cuando menos, de tener que pelear cada vez más (algunas veces en el sentido estricto de la palabra) contra una precarización lenta, progresiva de dichos derechos.

*La implementación de nuevas legislaciones y un papel protagónico de los estados.* En muchos países, nuevas legislaciones han sido editadas o están en preparación. A menudo, éstas van claramente en el sentido de una privatización y una mercantilización acrecentadas de las tierras, sin que sepamos si los instrumentos y los medios institucionales necesarios (catastro, mercado de tierras estructurado y “enmarcado”, instituciones administrativas de regulación y arbitraje de los conflictos) estarán disponibles. En relación con estas nuevas reglas oficiales del juego, habrá necesariamente ganadores y perdedores. Las interacciones entre la ley, los poderes locales, las instituciones administrativas y la esfera política (poder y relaciones clientelistas) serán determinantes para definir quiénes serán efectivamente los ganadores y los perdedores. Lo cierto, como lo dice un proverbio de Burkina Faso, es que “cuando el río da vuelta, también la da el caimán”. Y en aguas turbulentas, los cocodrilos nadan mejor que los peces pequeños.

*Un incremento de la precariedad en el acceso a la tierra y de los conflictos violentos.* La seguridad del acceso a la tierra, base de la seguridad de las condiciones de existencia, se consigue de manera cada vez más frecuente mediante la *exclusión* de los demás actores en competencia por las mismas tierras escasas, cuando la seguridad tradicional –en un con-

texto de espacio abundante y predominancia de las lógicas de linaje—procedía ante todo por *inclusión* (personalizada, condicional, dependiente) de un máximo de actores en la comunidad poseedora de las tierras (Mathieu, 1996b: 36). En los sistemas de propiedad privada y en un contexto de competencia por el espacio, la seguridad de los derechos de unos es por lo contrario la capacidad de excluir a los otros.

La transformación de los fundamentos sociales de la seguridad agraria —ya no por *inclusión* relacional y personalizada, sino por lo contrario a partir de la capacidad de exclusión fundamentada en una legitimidad jurídica abstracta— constituye un cambio social mayor. No solamente la seguridad de acceso a la tierra sobre una base jurídica y formal es pesada, costosa y frecuentemente poco accesible, sino que revierte los términos de la seguridad informal e inclusive de la costumbre: lleva a *individualizar* (los beneficiarios de los derechos), a *excluir* los miembros más débiles del grupo, y por último a *simplificar* la complejidad de los múltiples niveles de derechos que constituía un elemento esencial de la flexibilidad de los sistemas tradicionales.

Por ende, debemos recordar que la competencia por las tierras es inseparable de las otras tensiones sociales: luchas por el poder político (exacerbadas en los contextos de las democracias inestables cuando no caóticas), tensiones entre grupos étnicos, competencia por la “simple sobrevivencia” cuando las tierras no son suficientes para alimentar una población rural en expansión. Cuando las transiciones agrarias y el arbitraje de la competencia por las tierras se desarrollan en contextos politizados e inestables, las condiciones son particularmente favorables al incremento de los conflictos violentos. En estos contextos, la competencia por la tierra y los procesos de seguridad por medio de la exclusión (“mi seguridad de acceso a la tierra es la exclusión de los demás”) desembocan fácilmente en diversas formas de violencia,<sup>2</sup> sin que ellas sean una simple consecuencia mecánica y directa de la escasez de tierra (Chauveau y Mathieu, 1998).

Más allá de estas tres características estructurales de los cambios agrarios actuales, los discursos y las perspectivas de las diferentes categorías de los actores son desde luego diferentes cuando no divergentes (Mathieu, 1994).

<sup>2</sup>En situaciones extremas, la *seguridad* competitiva por exclusión se convierte en violencia basada en la eliminación de los competidores por la tierra. Un ejemplo extremo de este tipo de situaciones es analizado en Mathieu y Mafikiri Tsongo (1998).

*Una hipótesis sobre el sentido de los cambios:  
“Cuando el río da vuelta, también la da el caimán”*

El viraje actual podría ser el momento de una crisis (un “momento” que puede durar ¿10, 20 años?) en que la flexibilidad endógena de los sistemas de regulación agraria y los ajustes al margen del sistema ya no permiten por sí solos dar seguridad a los actores. En este momento, la imprecisión que condicionaba la flexibilidad de los sistemas tradicionales de regulación agraria se transforma eventualmente en confusión. Si la crisis actual es un viraje, se debe reflexionar en el sentido del proverbio: “Cuando el río da vuelta, también la da el caimán”. La “gestión de la confusión” que resulta de reglas complejas y múltiples en materia de gestión agraria, representa sobre todo un riesgo para los débiles y una oportunidad para los más fuertes. Aquellos que logran manejar mejor la confusión para sacarle provecho son generalmente aquellos que tienen los mayores recursos financieros, o un acceso privilegiado al poder político y a las informaciones estratégicas. Llegado al recodo del río, el caimán da la vuelta, pero los pequeños peces pueden permanecer en el remolino un cierto tiempo, antes de darse cuenta que el caudal corre en otro sentido.

#### SEGURIDAD DE LA TENENCIA, PAPEL DEL ESTADO Y FORMALIZACIÓN DE LOS DERECHOS AGRARIOS

##### *Sistemas de tenencia y regímenes de propiedad*

Todos los sistemas de tenencia combinan, en proporciones variables, tres grandes regímenes de propiedad: la propiedad del *Estado*, la de los *individuos* (o de las familias restringidas) y aquella de las *comunidades*. Un cuarto régimen es aquel del acceso libre, donde ningún actor es claramente y efectivamente propietario (y por lo tanto responsable) de los recursos (Bromley, 1992).

Las transiciones actuales en la tenencia de la tierra deben realizar los equilibrios dinámicos, mediante diversas formas de combinaciones entre los tres principales regímenes de propiedad –privada, estatal y comunitaria. Deben procurar reducir al mínimo las situaciones de confusión y de libre acceso, en las que ningún actor es claramente y efectivamente propietario de los recursos. Asimismo, deben minimizar las situaciones inciertas, propicias a la inseguridad. En el régimen de libre acceso, no hay ninguna seguridad de los derechos agrarios (al no

haber derechos bien identificados) y la resultante inevitable de la ausencia de gestión cuidadosa del futuro es la sobreexplotación de los recursos. Entre los tres primeros regímenes, ninguno tiene el monopolio de la seguridad o la inseguridad agraria. Cada uno de ellos puede funcionar con un grado apreciable de seguridad de los derechos agrarios. Es más bien la combinación concreta de los tres regímenes y su adecuación con el contexto social e institucional lo que produce la seguridad o la inseguridad de los derechos y la gestión más o menos eficiente de los recursos.

### *¿Por qué asegurar los derechos agrarios?*

La teoría económica nos dice que se deben asegurar los derechos agrarios para fomentar las inversiones y acrecentar también la productividad de la agricultura. Veremos más adelante que este esquema lógico presenta la ventaja de ser simple, pero también el inconveniente de ser demasiado simple: la realidad histórica suele ser más compleja que los eslabonamientos lógicos anhelados o imaginados por los teóricos de la economía. La intensificación puede en efecto realizarse sin tener como condición previa o necesaria un registro escrito de los derechos agrarios. Por otra parte, este registro no es suficiente en sí para generar un crecimiento de la inversión y de la productividad agrícolas (Migot-Adholla *et al.*, 1991; Bruce, Migot-Adholla y Atherton, 1994: 256).

La seguridad de los derechos agrarios es también una condición necesaria para la preservación y la buena gestión de los recursos naturales. Administrar bien los recursos naturales, explotarlos de manera viable y preocuparse de su productividad futura, es una opción que impone a los productores sufragar de inmediato ciertos gastos. En este sentido, la gestión viable de los recursos es una inversión: implica costos inmediatos –y seguros– para beneficios remotos –e inciertos. La inversión es de orden económico (trabajo, capital), pero también de orden social: un grupo social (linaje, comunidad, agrupamiento) invierte también esfuerzos de organización y todo un “capital social” o cultural (cohesión, disciplina colectiva, instituciones locales, modos de decisión y de comunicación: Ostrom, 1992; Berkes, 1996) para administrar los recursos naturales.

Los actores rurales decidirán asumir estos costos e invertir en los recursos naturales si los resultados esperados valen la pena, y si disponen de derechos agrarios suficientemente claros y duraderos con respecto a los recursos en cuestión, como para garantizarles el beneficio de los frutos de sus esfuerzos. La seguridad agraria es por lo tanto una condición

necesaria (y no suficiente) para fomentar una gestión del medio ambiente viable y cuidadosa del futuro. Otra función de la seguridad agraria es propiciar la circulación de los derechos temporales de uso de la tierra: préstamo, empeño, arrendamiento. La fluidez de la circulación de estos derechos es una condición necesaria de una economía rural dinámica, en evolución. Es importante, por último, asegurar los derechos agrarios por un motivo social: evitar o minimizar el número y la intensidad de los conflictos ligados a las transacciones de tierras. Cuando las reglas agrarias son imprecisas, confusas e inciertas, pueden propiciar el desarrollo de conflictos y manifestaciones violentas de competencia por la tierra.

### *Las bases y las condiciones de la seguridad de la tenencia*

La seguridad de la tenencia es una noción multiforme y cambiante. En la lógica agraria y social del territorio autóctono, ésta es el producto de las interacciones sociales: la seguridad es el resultado del acuerdo entre las prácticas del individuo y las normas sociales del grupo donde vive. Por el contrario, en la lógica del aprovechamiento y de la competencia por los recursos regulados por reglas modernas, los individuos buscan también con mayor frecuencia la seguridad por medio de títulos formales y de un registro escrito de las transacciones. Hoy en día, estos dos tipos de mecanismos no son exclusivos, más bien ellos interfieren permanentemente y son utilizados de manera flexible y oportunista en las prácticas y las estrategias de los actores.

La seguridad agraria, en las sociedades tradicionales, es el producto de la "adecuación entre las prácticas del actor y las previsiones de su grupo social (...). De la misma manera que el movimiento se comprueba mediante el acto de caminar, la seguridad de la tenencia se comprueba a través del sentimiento que expresan los actores en cuanto a su propia seguridad. Es este sentimiento que determina sus actitudes en materia de inversiones" (Le Roy, 1992). Así, "los derechos agrarios están asegurados mientras son reconocidos por los otros miembros de la comunidad" (Ridell, 1992). Esta forma de dar seguridad a la tenencia es la que garantiza los derechos de los miembros de las comunidades rurales tradicionales.

Cuando las situaciones agrarias se vuelven más competitivas y las reglas sociales menos estables, se incrementan las contradicciones entre los intereses y las aspiraciones de los grupos sociales en competencia por la tierra. Si estas contradicciones no son limitadas y reguladas por una autoridad e instituciones agrarias fuertes, la competencia por la tierra pue-

de generar una inseguridad generalizada y acrecentada de los derechos agrarios existentes. Una lógica mercantil de competencia individual puede entrar en conflicto con las lógicas comunitarias tradicionales. El resultado de estos conflictos suele ser determinado por el derecho del más fuerte, del más rico y del mejor informado: en resumen, aquellos que pueden comprar la benevolencia de las autoridades y controlan los medios y los procedimientos para obtener derechos agrarios garantizados por la ley.

*¿De dónde proviene la inseguridad de los derechos agrarios?*

Una primera constatación es que las legislaciones agrarias nuevas, raras veces logran crear de buenas a primeras las condiciones de una seguridad efectiva de la tenencia. Esto resulta –para simplificar– de que, aun cuando la ley es clara, lógica, y bien formulada, no necesariamente es aplicada y funciona conforme a lo establecido por los textos: el funcionamiento social de la ley suele ser menos claro y más complejo. En otras palabras, la ley es una cosa, y su aplicación institucional, “en contexto”, es otra, siempre más compleja y en parte imprevisible.

Como lo escribió S. Falk Moore, “los mismos procesos sociales que determinan la eficiencia de las reglas internas [de un grupo local o un campo social autónomo] determinan –al menos de manera indirecta– de qué manera las reglas estatales serán *o no* aplicadas” (traducido de Falk Moore, 1998: 179, cursivas del autor).

*El papel ineludible de los estados*

Para comprender el papel clave de la política en las transiciones agrarias, cabe recordar la relación esencial entre la existencia de una autoridad, las relaciones de poder y las relaciones agrarias (Gruenais, 1986; Bromley, 1992). Cualquier sistema de gestión de la tierra se apoya en un basamento político mediante el cual un poder se afirma como autoridad (competente, legítima, que requiere ser respetada) con relación a un espacio y a uno o varios grupos sociales. Esta autoridad política-agraria ejerce tres funciones principales: define los principios estructurantes y legítimos del sistema, administra la asignación de las tierras y, por último, negocia o arbitra los conflictos. Para ser eficaces, estas autoridades deben cobrar significancia para los actores locales, y deben también detentar un poder real (Mathieu, 1996b: 27 y 33; Lavigne-Delville, 1998). Si las autoridades formales encargadas de arbitrar las

tensiones agrarias pierden su poder efectivo, por ejemplo a consecuencia de la inestabilidad política (como en el caso de Níger durante el periodo de transición pos Kountché, o en Zaire durante los años ochenta), otras redes e instituciones dotadas de un poder efectivo surgirán para desempeñar esta función.

En numerosos países africanos, debido a las transiciones políticas y a la debilidad del poder del Estado, la ubicación del poder real en materia agraria es cada vez más incierta, precaria y fragmentada. Los mecanismos de gestión efectiva de las tierras son influenciados a la vez por la pretensión formal por parte del Estado de ejercer su monopolio sobre las tierras y por la autoridad real –aunque limitada en su área de influencia– de los poderes políticos locales. Esta tensión representa el telón de fondo, pero también lo no dicho y lo que está en juego en los conflictos agrarios, y muy a menudo es mediatizada y manejada por las administraciones locales. Éstas se ubican en la interfase entre el poder central y la voluntad de autonomía de las poblaciones y los poderes políticos locales. La gestión de esta interfase es crucial para amortiguar ciertas tensiones, así como para adaptar las modalidades de implementación concreta de las transformaciones legales y de las contiendas agrarias actuales.

¿Qué funciones debe asumir el Estado para fomentar la seguridad de los derechos agrarios? ¿Qué carencias del Estado hacen que dicha seguridad parezca cada vez más problemática? El papel del Estado en materia de seguridad agraria parece crucial –y problemático– en tres áreas: para garantizar la estabilidad política global y la seguridad física de las personas; para responder a las demandas de seguridad de los actores agrarios apoyando o facilitando el surgimiento de nuevos “arreglos institucionales”; y por último, para arbitrar los conflictos que no son resueltos por medio de los mecanismos endógenos, y garantizar recursos judiciales accesibles y capaces de producir decisiones de justicia que sean respetadas.

## LAS PRÁCTICAS LOCALES: INNOVACIÓN SOCIAL Y BÚSQUEDA DE SEGURIDAD

### *Transacciones de tierra, formalización informal y búsqueda de la seguridad de los derechos*

Un gran número de prácticas agrarias contemporáneas no son ni meramente “tradicionales” ni puramente “modernas” y legales: algunas veces calificadas como “intermedias”, estas prácticas son mestizas (Le Roy,

1992) y se desarrollan “a la sombra del derecho moderno” (Hesseling), o aun *al margen de las leyes* del Estado. Aunque no se ajustan a los procedimientos legales, estas prácticas semilegales son toleradas y a menudo legitimadas por la administración (Hesseling y Mathieu, 1986; Mathieu, 1996a). Algunas veces, son los mismos miembros de la administración quienes toman el papel de testigos para validar estas transacciones.

Esto puede hacerse de muy diversas maneras. Muy a menudo, un actor de la administración local (Comuna en Rwanda, Consejo rural en Senegal) interviene para reconocer, “publicitar” y así validar o confirmar –dar seguridad a– una transacción que se ha realizado anteriormente en el marco de relaciones privadas entre los actores locales de una sociedad local, es decir en el marco de las relaciones sociales (más o menos personalizadas) escogidas por ellos.

En Costa de Marfil, las ventas paralegales de terrenos rurales no matriculados se hacen bajo la supervisión de técnicos del Ministerio de Agricultura (que actúan como testigos). En las zonas de plantaciones perennes, éstas son presentadas como “ventas de plantaciones” (es decir los árboles, y no la tierra), y son registradas en la Prefectura (P.J. Laurent, comunicación personal; Koné y Chauveau, 1998). En este mismo país, desde principios de los años noventa, el Plan Agrario Rural (PFR) registra y cartografía los derechos agrarios locales, aun cuando el alcance jurídico exacto de este registro de los derechos no es enteramente claro (véase Chauveau y Koné en este volumen).

En Rwanda y en Senegal, las instituciones administrativas de base (Comuna, Consejo rural) confirman y validan de manera formal (mediante un “acta de notoriedad” en Rwanda, una “asignación de tierra” en Senegal) las transacciones “informales” de venta y de compra previamente concluidas en privado por los actores locales o exteriores. En Rwanda –antes del genocidio de abril de 1994–, las ventas directas de tierras entre campesinos, ilegales según los términos de la ley, eran sin embargo verificadas, registradas, y así reconocidas de manera “formalmente informal” mediante un “certificado de notoriedad” remitido por la administración comunal. Todas estas prácticas de transacciones mercantiles de tierra funcionan de manera pragmática y eficaz, a la vista y conocimiento de todos, a pesar de estar en desfase con la ley (o adelantadas en relación con ésta). Esto resulta normal en cuanto que el contexto económico y social hace que las tierras se vendan y se compren, y que, por otro lado, los actores desean “dar seguridad” a sus transacciones, aun cuando los procedimientos legales son difíciles de tramitar o no corresponden a las necesidades de

los contratantes. Estas prácticas informales son producidas e inventadas mediante combinaciones institucionales locales, a partir de lo que está disponible en el lugar. Son prácticas *compuestas* o sincréticas: conjugan, con un cierto grado de ambigüedad o de transparencia, operaciones que proceden del registro de los contratos –del “documento” (de lo escrito)– y del intercambio mercantil, con otras que pertenecen al orden de los derechos consuetudinarios y de las relaciones sociales interpersonales, tales como son vividas de manera dinámica en las sociedades locales.

En oposición con estas prácticas complejas y a primera vista confusas, la cultura occidental en general, y el enfoque jurídico en particular, valorizan los procedimientos y las reglas claras y unívocas. Para los juristas, los economistas y más generalmente los observadores exteriores a las sociedades africanas, las situaciones arriba mencionadas aparecen por lo menos sorprendentes, cuando no deplorables o incluso “irracionales”: una situación transparente, en la que reglas claras, completas, coherentes, aportan respuestas previsibles a las cuestiones (y diferendos posibles) de los actores sociales, aparece preferible a una situación confusa caracterizada por la interferencia de normas y regulaciones heterogéneas. Ahora bien, desde la perspectiva de numerosos actores locales, la multitud de las referencias legítimas, la proliferación de los arreglos institucionales y el carácter negociable de las reglas y de las relaciones no parecen ser vividos como situaciones problemáticas, “irracionales” o ineficaces. La multiplicidad y la plasticidad de los arreglos representa de hecho una ventaja: una suerte de “meta-regla del juego” que facilita la fabricación pragmática de soluciones agrarias locales *ad hoc*, ideadas caso por caso (Mathieu, 1996a).

A pesar de la aparente confusión (que no es necesariamente vista como tal por los actores locales), los espacios de imprecisión, de cierta ambigüedad, resultan funcionales y eficaces para inventar las adaptaciones necesarias con la variedad de opciones y arreglos requerida para hacer frente a situaciones diversas y muy cambiantes. El carácter flexible y negociable de los arreglos permite elaborar en cada caso una solución *ad hoc* aceptable y minimizar los costos sociales. Esta dinámica institucional, en la que el delegado del gobierno (el subprefecto) ordena a los actores locales “encontrar un arreglo”, suele ser la mejor manera de superar una contradicción mayor de los sistemas agrarios africanos contemporáneos: cómo producir soluciones innovadoras y radicalmente nuevas para las transacciones (considerando las condiciones rápidamente cambiantes, como el surgimiento de mercados locales

de tierra ocultos) y conciliar estas innovaciones con la estabilidad del marco ideológico que define los significados y el contexto relacional de estas mismas transacciones.

## EL PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

### *En las transacciones de tierras semiformalizadas: algunos ejemplos*

#### En Costa de Marfil

En este país el código agrario, votado por la Asamblea Nacional en 1963, nunca fue promulgado debido al veto del Presidente de la República. Un nuevo código, promulgado por decreto en 1971, declara al Estado propietario de todas las tierras no registradas ante la administración por un particular, es decir de la casi totalidad de la superficie del país, y define los derechos consuetudinarios como derechos de uso vitalicio, prohibiendo en principio cualquier venta o cesión de derechos. Una intervención presidencial ampliamente difundida entre la población (discurso por radiodifusión) afirmó poco después que la tierra pertenecía a quien la trabajaba. En las zonas de cultivo del café y del cacao, la cesión mercantil de tierras por parte de los autóctonos a los inmigrantes, y luego entre estos mismos migrantes, se convirtió en una realidad común desde los años setenta. La desclasificación administrativa de bosques protegidos, y la simple oficialización –y legitimación– de las ocupaciones previamente realizadas por notables y campesinos, ha sido una práctica frecuente y recurrente hasta principios de los años noventa. Las ventas informales de tierras entre los campesinos son registradas hoy en día de manera cada vez más “formalizada” (pero no oficial ni legal), mediante un papel que da fe de la transacción y un levantamiento del predio objeto de la venta. Estas operaciones son frecuentemente realizadas, mediante una retribución económica, por agentes técnicos locales del ministerio de agricultura, o con la ayuda de éstos. Estos agentes sirven también de testigos de las transacciones. Éstas son registradas en un documento que conserva el comprador y que sirve de “título agrario” sin carácter oficial, semiformal, no reconocido legalmente, pero sí “reconocido” (aunque de manera imprecisa) por la autoridad administrativa local.

Por regla general, a menos de cuestionar un proyecto juzgado prioritario, el Estado muestra benevolencia y legaliza las ocupaciones ilegales... En el medio rural marfileño, en contra de los enunciados precisos de la legislación que prohíben los actos no legalizados y sancionan con nulidad absoluta la falta de la forma notarial [...], la administración local, claramente los prefectos y los subprefectos, se muestran comprensivos y hasta complacientes con respecto a las prácticas populares contrarias a la legalidad; son ellos que presiden o aportan el peso de su autoridad a las transacciones inmobiliarias entre particulares.

[...] Todo pasa como si las autoridades estatales, por temor a los disturbios de toda índole que podría generar la aplicación estricta de la legalidad agraria, hubiesen resuelto tomar cierta distancia con esta última para buscar más bien arreglos. La paz social lo requiere. Después de todo, el Estado y sus agentes carecen de legitimidad moral para dar lecciones de legalidad...(Kobo, 1988: 25).

#### En Rwanda

Una situación análoga se puede observar en Rwanda. El decreto-ley núm. 09/76 de 1976 afirma que

todas las tierras no apropiadas conforme a la legislación de derecho escrito pertenecen al Estado. [...] En lo concerniente a las tierras gravadas con derechos consuetudinarios o derechos de ocupación del suelo acordados regularmente, nadie puede ceder estos derechos por medio de la venta, si no es por una autorización previa y escrita del Ministro [correspondiente].

En la realidad, de manera contradictoria con estos textos, un verdadero mercado de tierras sin carácter oficial, semiformal, existe en las regiones más densamente pobladas del país, que se apoya en un catastro sumario de parcelas elaborado por los mismos campesinos, y en el registro escrito –supervisado por las comunas– de las ventas y las cantidades pagadas (documento conservado por el comprador). Las encuestas de Catherine André en 1988 en la comuna de Kanama, en la región muy densamente poblada de Giseniy han mostrado que el 27 por ciento de las parcelas habían sido adquiridas por compra, en contra de la ley, 5 por ciento estaban en arrendamiento, y un número creciente de predios estaban empeñados, práctica que también está en desfase con la ley (André, 1994).

La intervención de la administración comunal otorga a estas ventas un carácter "semiformal" que asegura de forma real, aunque no legal, los derechos reales de dominio o de apropiación que derivan de la transacción. Las comunas realizan (por medio de un técnico de los servicios de asistencia agrícola) una encuesta previa a la venta para verificar que ésta es aceptada por la familia y los vecinos. La proposición de compraventa es examinada luego por un comité comunal de desarrollo, antes de ser ratificada mediante un "Certificado de Notoriedad" emitido por la Comuna. Ésta es una simple declaración registrada en presencia de testigos, que lleva el sello de la Comuna y la firma del alcalde, y da constancia de que tal persona es ahora propietaria del campo situado en tal lugar. Este documento es una simple declaración de particulares registrada por la autoridad administrativa, y tiene el estatuto jurídico de un "acta de notoriedad" sin legalizar. No constituye un acta de propiedad en los términos de la ley, pero en realidad funciona como tal, es decir que tiene la eficacia social de un título de propiedad en el sentido del derecho positivo occidental. El registro por una autoridad administrativa le confiere al "documento semiformal" de compra-venta una significación no prevista por la ley pero aceptada por los actores locales, incluida la Comuna que representa a nivel local la autoridad del Estado. La función de este sistema es clara: supervisar los trasposos mercantiles de tierras que están generalizándose, garantizar los derechos agrarios de los compradores, y dar seguridad a estos nuevos derechos agrarios por medio de una forma de registro organizado de los derechos. Este registro es controlado por la autoridad administrativa local.

Es de destacar que esta acción organizada de desviación de la letra de la ley es organizada bajo la dirección de las comunas. De acuerdo con el jurista Ephrem Gasasira, éstas se han arrogado esta capacidad desde 1960, al reemplazar por así decir "naturalmente" las antiguas autoridades agrarias consuetudinarias del sistema Tutsi, y fomentar una nueva "costumbre administrativa" mediante "delegación tácita por parte del gobierno" (Gasasira, 1993: 58). Como ocurre con otras prácticas agrarias informales, esta costumbre administrativa funciona no obstante siguiendo formas muy precisas. En lo esencial, estas formas han sido definidas en una circular ministerial de 1961 (núm. 662/ORG) que precisa las condiciones de la distribución de las tierras por las comunas. Esta circular, sin embargo, no trata explícitamente de las ventas de tierras y nunca fue publicada en el *Diario Oficial*; en tanto simple circular, está dirigida únicamente a los agentes de la administración y "no pue-

de generar derechos y obligaciones con respecto a las terceras personas a quién no está destinada" (*Ibidem*, p. 60). La aparente contradicción o confusión entre esta circular y la ley de 1976 no parece constituir un problema para los actores locales concernidos. Más que una contradicción, la indeterminación que pesa sobre la articulación y la jerarquía de estos dos textos representa una oportunidad: abre la posibilidad de conciliar las necesidades y las "demandas" (compra, venta, dispositivos de seguridad) de los diversos actores, cuando el contexto social y político genera prácticas agrarias y procesos de diferenciación social portadores de contradicciones y de tensiones.

## CONCLUSIONES

Actualmente, los títulos agrarios establecidos en las formas del derecho positivo (concesión, matriculación, etcétera) sólo conciernen a una parte ínfima de los detentores de tierras rurales. Frecuentemente, no satisfacen las expectativas en materia de seguridad agraria, y tampoco llegan a garantizar la estabilidad y el equilibrio del conjunto del sistema de atribución y de circulación de las tierras (Bruce, Migot-Adholla y Atherton, 1994). Por el contrario, en numerosas zonas rurales africanas el "papel" que respalda una transacción de tierra confiere seguridad (aunque de manera imperfecta) porque resulta de una decisión social que consagra y explicita. Muy a menudo, este documento no es un título agrario resultante de un procedimiento de adquisición, de concesión o de matriculación de derecho positivo. En las situaciones muy frecuentes en que los procedimientos agrarios modernos de derecho escrito son inaccesibles para la mayoría de los campesinos (porque son muy pesados o complejos, muy lentos, y/o muy costosos), constatamos en efecto que los actores agrarios locales han innovado por iniciativa propia e implementado métodos simples e "informales" de registro de las transacciones de tierra. Los mismos campesinos, así como el conjunto de los actores de los mercados de tierra rurales, son hoy en día a la vez demandantes y productores de formas de registro escrito de sus derechos agrarios. Estas formas no corresponden necesariamente a un título legal de propiedad, sino más bien a un documento –si es posible sellado por la administración o un testigo digno de fe exterior a la transacción– que establece que "tal tierra pertenece bien a tal persona".

Por lo que respecta a las prácticas locales endógenas de formalización de las transacciones, éstas traducen una "demanda social" nueva y signi-

ficativa de seguridad a través del uso del escrito y de convenios más explícitos, más unívocos y menos personalizados que los que proceden de las costumbres y de la oralidad. Esta demanda es importante y creciente. En sistemas sociales en transformación rápida y en contextos jurídico-institucionales inestables (o incluso confusos y/o corruptos), marcados por un nivel elevado de incertidumbre, los compradores buscan así asegurar los derechos adquiridos mediante la transacción contra las incertidumbres y los riesgos de contestaciones futuras. La demanda de formalización y de seguridad no concierne solamente a los derechos individuales sobre las tierras agrícolas. En algunos casos, abarca también los derechos comunitarios de uso y de gestión: bosques comunitarios, utilización del territorio agrícola del pueblo por pastores trashumantes, o tierras de agostadero amenazadas por la extensión de los campos de cultivo.

Existe a menudo un acuerdo implícito entre los actores concernidos o, en otros términos, un consenso no explícito pero eficaz entre la administración local o regional (representante del Estado) y los otros actores locales –campesinos y otros– para aceptar una importante elasticidad institucional en la aplicación de los textos legales así como en las prácticas administrativas reales relativas a las transacciones y los litigios agrarios (Hesseling y Mathieu, 1986; Mathieu y Kazadi, 1990). Así, el desfase entre las normas oficiales y las prácticas reales de los actores, o la indeterminación jurídica que afecta ciertas prácticas agrarias (véase el ejemplo de Rwanda) distan mucho de ser vividos como contradicciones insalvables. Estas situaciones de “juego” (*slack*) se dan cuando existe un espacio vacío, indeterminado, móvil entre las piezas del rompecabezas social. La existencia de este hueco, vacío y móvil, permite la circulación de las piezas del rompecabezas y la expresión de múltiples combinaciones, que permiten, a su vez, disimular que se está jugando con las reglas mismas, y que estas reglas cambian –o al menos que su evolución es ineluctable. La inventiva de este juego para con las reglas consiste en particular en cambiar éstas, pero sin mostrarlo de manera muy clara, y reafirmando por lo contrario ciertas significantes ideológicas y puntos de referencia que ya no son sino representaciones simbólicas de los principios que organizaban las prácticas agrarias antiguas. Esta sutil ambigüedad permite resolver problemas determinados en formas más o menos estabilizadoras y aceptadas por una mayoría de actores (Mathieu, 1996b).

Las prácticas locales inventivas, productoras de nuevos modos de formalización de las transacciones, producen así las “formas informa-

les o semiformales”, simplificadas y accesibles, para el registro de las transacciones. Contribuyen así a hacer más explícitas y más estables, más visibles y previsibles, y por lo tanto proporcionan mayor seguridad, las transacciones agrarias que se realizan en un contexto complejo, cambiante e incierto. Las transacciones actuales de tierras se realizan en efecto en un periodo en que las tensiones crecen y diversas normas –divergentes y algunas veces contradictorias– son utilizadas y combinadas en las prácticas de los actores para regular, organizar, legitimar o arbitrar las transacciones.

Los trasposos de tierras registrados de manera semiformal y las prácticas intermedias de formalización de los derechos agrarios puestos en circulación, representan hoy en día una parte significativa y creciente de las transacciones agrarias en muchas zonas rurales. Es probablemente mediante este tipo de transacciones que se está realizando el principio de una mutación estructural de los sistemas de tenencia agraria. Una comprensión más fina y más empírica de las prácticas de los actores es una condición necesaria para acompañar mejor los cambios estructurales y para orientar las políticas y las intervenciones de los estados en materia agraria.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDRÉ, C., 1994, “Evolution des droits fonciers au Rwanda: une main invisible?”, Informe preparatorio de la comisión 2 del 11, Congreso de Economistas belgas de lengua francesa, C.I. Fop.
- BERKES, F., 1996, “Social systems, ecological systems and property rights”, en S.S. Hannah, C. Folke y K. Goran Mäler (eds.), *Rights to nature. Ecological, economic, cultural and political principles of institutions for the environment*, Washington, Island Press, pp. 87-108.
- BROMLEY, D., 1992, “The Commons, Property, and Common-Property Regimes”, en D. Bromley (ed.), *Making the commons work. Theory, practice and policy*, San Francisco, ICS Press, pp. 3-15.
- BRUCE, J.W., S. Migot-Adholla, J. Atherton, 1994, “The findings and their policy implication: institutional adaptation or replacement”, en J.W. Bruce y S. Migot-Adholla (eds.), *Searching for land tenure security in Africa*, Dubuque, Kendall/Hunt Publishing Company, for the World Bank.

- CHAUVEAU, J.-P. y P. Mathieu, 1998, "Dynamiques et enjeux des conflits fonciers", en Ph. Lavigne-Delville (ed.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique noire rurale?*, París, Karthala, pp. 243-258.
- Gasasira, E., 1993, *Droit des biens et droit agraire*, Manuel de droit Rwandais núm. 5, Kigali-Anvers.
- GRUENNAIS, M.E., 1986, "Territoires autochtones et mise en valeur des terres", en B. Crousse, E. Le Bris y E. Le Roy (eds.), *Espaces disputés en Afrique Noire. Pratiques foncières locales*, París, Karthala, pp. 309-325.
- HESSELING, G. y P. Mathieu, 1986, "Stratégies de l'Etat et des populations par rapport à l'espace", en B. Crousse, E. Le Bris y E. Le Roy (eds.), *Espaces disputés en Afrique Noire. Pratiques foncières locales*, París, Karthala, pp. 309-325.
- KOBO, P.-C., 1998, *Spécificité des régimes fonciers africains*, mimeo.
- KONÉ M. y J.-P. Chauveau, 1998, "Décentralisation de la gestion foncière et "petits reçus". Pluralisme des règles, pratiques locales et régulation politique dans le Centre-Ouest ivoirien", *Bulletin de l'Apad*, núm. 16, pp. 141-163.
- LAVIGNE-DELVILLE, Ph. (ed.), 1998, *Quelles politiques foncières pour l'Afrique noire rurale?*, París, Karthala, 744 pp.
- LE ROY E., 1992, "Introduction", en E. Le Roy (ed.), *La mobilisation de la terre dans les stratégies de développement rural en Afrique Noire francophone*, París, APREFA y Laboratoire d'anthropologie juridique Université Paris-I, pp.15- 22.
- MATHIEU, P., 1994, "Mouvements de population et transformations agricoles: le cas du Burkina Faso", en *Migrations et accès à la terre au Burkina Faso*, Cahier du Cidep, núm. 20, Louvain la Neuve; Academia-L'Harmattan, pp. 17-40.
- , 1996a, "Pratiques informelles, gestion de la confusion et invention du foncier en Afrique", en G. de Villers (ed.), *Phénomènes informels et dynamiques culturelles en Afrique*, París, Cahiers Africains, Cedaf-L'Harmattan, pp. 64-87.
- , 1996b, "La sécurisation foncière entre compromis et conflits: un processus politique?", en P. Mathieu, P.J. Laurent y J.-C. Willame (eds.), *Démocratie, enjeux fonciers, pratiques locales en Afrique*, Cahiers Africains, núm. 23-24, CEDAF- L'Harmattan, pp. 26-44.
- MATHIEU P. y A. Mafikiri Tsongo, 1998, "Guerres paysannes au Nord-Kivu (Rép. démocratique du Congo), 1937- 1994", *Cahiers d'Etudes Africaines*, xxxviii (2-4), núm. 150-152, pp. 385-415.

- MATHIEU P. T. Kazadi, 1990, "Quelques aspects des législations et pratiques foncières au Zaïre: ambiguïtés et enjeux pour les politiques agricoles", *Mondes en Développement*, t. xviii, núm. 69, pp. 55-61.
- MIGOT-ADHOLLA, S., P. Hazell, B. Blarel, F. Place, 1991, "Indigenous land rights systems in sub-Saharan Africa: a constraint on productivity?", *The World Bank Economic Review*, vol. v, núm. 1, pp. 155-175.
- MOORE, S.F., 1998, "Changing African Land Tenure. Reflexions on the Incapacities of the State", *European Journal of Development Research*, vol. 10, núm. 2, pp. 47-64.
- MORTIMORE, M., 1998, "Evolution des régimes fonciers dans les pays anglophones d'Afrique occidentale", en Ph. Lavigne-Delville (ed.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique noire rurale?*, Paris, Karthala, pp. 612-651.
- OSTROM, E., 1992, *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*, San Francisco, ICS (Institute for contemporary studies) Press.
- RIDDELL J, 1992, "Tenure", *Arbres, Forêts et Communautés Rurales*, núm. 10, pp. 3-7.



## SEGUNDA PARTE

Las políticas agrarias en los contextos nacionales:  
¿el Estado regulador, árbitro o factor de inseguridad?



Héctor Robles Berlanga

## Tendencias del campo mexicano a la luz del Programa de Certificación de los Derechos Ejidales (Procede)

### INTRODUCCIÓN

EN MÉXICO a principios de la década de 1990 se llevó a cabo una reforma al marco legal agrario, a la vez que se crearon nuevas instituciones agrarias con presencia en todo el territorio nacional: Registro Agrario Nacional, Procuraduría Agraria y tribunales agrarios. El 6 de enero de 1992 se publicó la reforma al artículo 27 de la Constitución mexicana<sup>1</sup> y un mes después se promulgó la Ley Agraria mediante la cual se reglamentó el artículo 27 constitucional en materia agraria. En el artículo 56 de esta ley quedó establecido que la asamblea de cada ejido podría determinar el destino de las tierras que no estuvieran formalmente parceladas y decidir su parcelamiento. La asamblea también podría “reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los posesionarios o de quienes carezcan de los certificados correspondientes”.<sup>2</sup> Para ello, el 6 de enero de 1993 se promulgó el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, en el que quedaron establecidos los procedimientos que deberían seguirse para el correcto desempeño del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede).

<sup>1</sup>“En el nuevo artículo 27 constitucional se introducen siete grandes modificaciones: I. Se declara el fin del reparto agrario y el combate intensivo al rezago agrario. II. Se reconoce de modo explícito la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales. III. Se da seguridad plena a las tres formas de propiedad rural. IV. Se establece la autonomía de la vida interna de ejidos y comunidades. V. Se reconoce a los sujetos de derecho agrario. VI Se permite la formación de sociedades civiles o mercantiles en el agro. VII. Se crean medios para procuración e impartición de una justicia agraria ágil y expedita” (Nueva Legislación Agraria. Procuraduría Agraria, 1993, pp. 10-11).

<sup>2</sup>Véase, *ibidem*, p.59.

Este programa se creó con el objetivo de otorgar certificados parcelarios, certificados de derechos comunes y títulos de solares urbanos a todos los ejidatarios de aquellos núcleos agrarios que hayan aceptado participar en el programa.<sup>3</sup>

Para principios de 1999 en México se habían certificado totalmente los derechos colectivos e individuales en 20,000 ejidos y comunidades, que representaban 70 por ciento de los núcleos agrarios de todo el país. Además, se habían medido y generado los productos cartográficos para 54 millones de hectáreas, es decir, un área equivalente a la suma de los territorios de Reino Unido, Portugal, Grecia, Hungría, Suiza, Bélgica e Israel. La asignación precisa y documentada de los derechos de propiedad sobre la superficie de ejidos y comunidades ha puesto fin a conflictos por límites y linderos de parcelas y solares, al tiempo que ha generado la base necesaria de certidumbre que toda actividad económica y social requiere para desarrollarse. También se avanzó en la regularización de terrenos nacionales con la expedición de 24,000 títulos por 300,000 hectáreas, y se calculaba que en lo que restaba de 1999 y el año 2000 se expedirían alrededor de 15,000 nuevos títulos.

La nueva Ley Agraria establece que para contar con una organización fuerte, los núcleos agrarios deben disponer de una representación legítima y de normas claras para su convivencia. A la fecha, 24,134 núcleos agrarios han actualizado sus órganos de representación y vigilancia, y 14,147 cuentan con reglamento interno o estatuto comunal, en tanto que 9,313 tienen libros de contabilidad y administración, y 7,978 disponen de libro de registro de titulación de derechos. Desde esta perspectiva, las exigencias organizativas y administrativas derivadas de la nueva Ley Agraria han conducido a que los núcleos agrarios replanteen sus viejas formas de organización y funcionamiento, lo que puede llegar a generar condiciones favorables para un desarrollo más eficiente de los núcleos agrarios.

Por otro lado, el hecho de que la nueva legislación agraria contemplara como un derecho la privatización de la propiedad social alarmó a algunos analistas, para quienes esta modificación al artículo 27 anunciaba una inminente privatización masiva de la propiedad social. Lo observado hasta ahora muestra que la conversión del régimen de tenencia ejidal al de propiedad privada ha sido un fenómeno restringido y marginal, pues solamente 809 núcleos agrarios –menos del 3 por cien-

<sup>3</sup>Véase *ibidem*. pp.13-14.

to del total— han solicitado el cambio de dominio en 253,000 hectáreas, las que representan 0.25 por ciento del total de la propiedad social. Debe resaltarse que la tercera parte de los ejidos que adoptaron el dominio pleno<sup>4</sup> se localiza en áreas conurbadas.

En este contexto agrario, la finalidad de este capítulo es la de presentar las tendencias que hasta principios de 1999 se habían observado a la luz del Procede. Los datos que aquí se presentan son parte de una serie de trabajos que se realizaron en la Dirección de Estudios y Publicaciones de la Procuraduría Agraria. Con base en encuestas y en la explotación de las fuentes de información que genera el sector agrario, hemos identificado algunas de las principales tendencias relacionadas con la tenencia de la tierra ejidal. Presentamos estos resultados con la idea de que puedan ser utilizados por investigadores, técnicos y funcionarios para plantearse nuevas preguntas sobre el desarrollo de la cuestión agraria en México.

## ESTRUCTURA AGRARIA

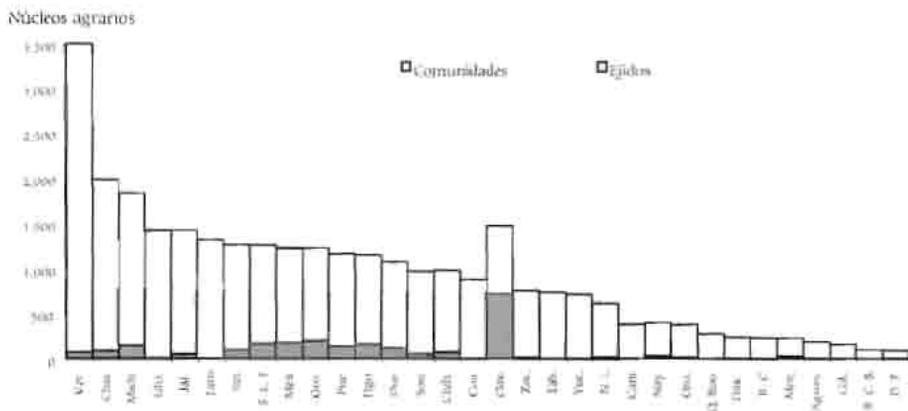
El país tiene una superficie territorial de 196.7 millones de hectáreas, de las cuales más de 89.6 por ciento son tierras rústicas, es decir, alrededor de 175 millones de hectáreas están identificadas por tipo de propiedad. De éstas, el 37.3 por ciento es propiedad privada que poseen 1.5 millones de propietarios privados, con una extensión media de 50.8 hectáreas por propietario. El 51.2 por ciento corresponde a la propiedad social y está distribuida entre 3.5 millones de ejidatarios y comuneros, con una extensión media por sujeto de 29.3 hectáreas. Los terrenos nacionales abarcan una extensión de 7.2 millones de hectáreas dividida en 144,000 predios, y por último 630 colonias agrícolas con una superficie de 3.7 millones de hectáreas.

Los estados del norte del país son los que tienen mayor superficie de propiedad privada: Chihuahua 12'947,000 hectáreas; Sonora 10'257,000 hectáreas; Coahuila 8'031,000 hectáreas; Tamaulipas 4'537,000 hectá-

<sup>4</sup>“Para adoptar el dominio pleno sobre la parcela, el ejido debe incorporarse al Procede. Posteriormente, y si así lo decide la Asamblea, ésta podrá autorizar a los ejidatarios a tener el dominio pleno de sus parcelas. A partir de que se adopte el dominio pleno y de que el Registro Agrario Nacional haya expedido el título de propiedad respectivo, dicho título deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad de la correspondiente entidad federativa, con lo cual las tierras dejan de ser ejidales y quedan sujetas a las disposiciones del derecho común”(*Ibidem*, p. 16).

En el país existe un total de 29,668 núcleos agrarios. De éstos, 27,328 son ejidos y 2,340 son comunidades. La superficie ejidal asciende a 84.1 millones de hectáreas en manos de 3 millones de ejidatarios. Por su parte, las comunidades cuentan con una superficie de 16.6 millones de hectáreas y 494,000 comuneros. El mayor número de núcleos agrarios se localiza en Veracruz (11.8 por ciento), Chiapas (6.6 por ciento), Michoacán (6.2 por ciento), Oaxaca (5 por ciento), Guanajuato (4.8 por ciento), Jalisco (4.8 por ciento), Tamaulipas (4.5 por ciento), San Luis Potosí (4.3 por ciento), Guerrero (4.2 por ciento), Sinaloa (4.2 por ciento), México (4.1 por ciento), Puebla (3.9 por ciento) e Hidalgo (3.9 por ciento).

GRÁFICA 2  
PROPORCIÓN DE NÚCLEOS AGRARIOS POR ESTADO



Fuente: Elaborado por CENEA, con datos de los CENEA.

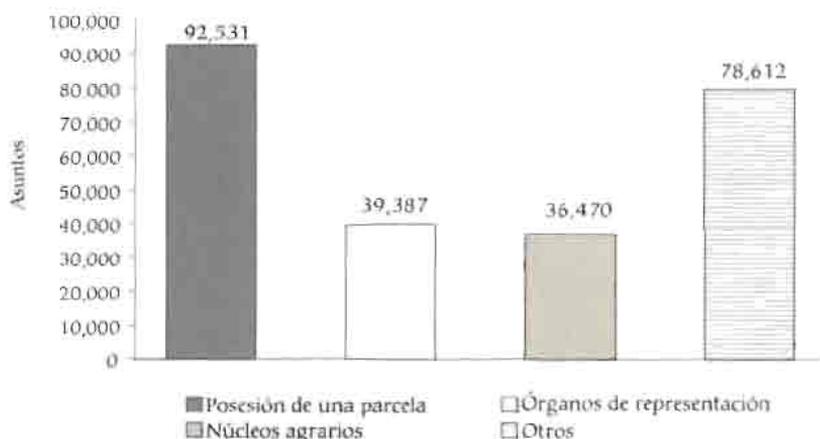
## CONFLICTIVIDAD AGRARIA

Para comprender la dinámica social en el campo es necesario referirse a los conflictos agrarios, los cuales se entienden como enfrentamientos entre dos o más actores (personas físicas o morales). Los conflictos pueden observarse desde el punto de vista colectivo o individual. Así, por ejemplo, los conflictos colectivos pueden consistir en: la solicitud pendiente de dotación de tierras, la inconformidad de colindancias con otros núcleos agrarios, el aprovechamiento de las aguas de los núcleos

de población, por mencionar algunos. Entre los conflictos de tipo individual podemos mencionar los surgidos por la posesión de parcelas, los derivados por la falta de testamento de los ejidatarios o los relacionados con solares de los ejidos o comunidades, entre otros.

A nivel nacional, durante el periodo 1992-abril de 1999 los conflictos individuales alcanzaron la cifra de 247,000 asuntos presentados. Si tomamos como principio lógico que las solicitudes por derechos en lo individual, precisamente son requeridas por personas físicas y no morales (núcleos agrarios), podríamos entender por qué estos conflictos encabezan la lista. Al analizar los resultados, encontramos que los conflictos por posesión de una parcela (92,531) son los que aparecen con mayor frecuencia, representando el 37.4 por ciento. Le siguen en importancia los asuntos por sucesión de derechos ejidales y comunales (26.5 por ciento), por la posesión de solares (13.4 por ciento), por determinación de límites parcelarios (9.1 por ciento) y por enajenación de derechos parcelarios (4.9 por ciento).

GRÁFICA 3  
CONFLICTIVIDAD AGRARIA



Fuente: Elaborado por ICAEF, SA, con datos de la propia institución.

La segunda posición en cuanto a controversias está ocupada por los asuntos que se dan entre los ejidatarios o comuneros y sus órganos de representación, es decir, todos aquellos problemas que surgen entre los

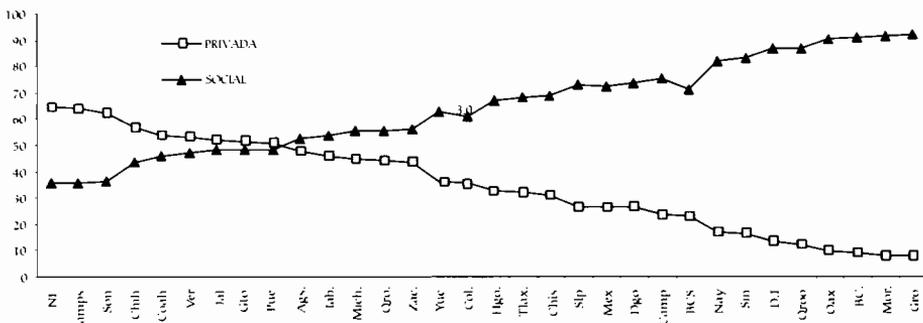
## ESTRUCTURA AGRARIA POR TIPO DE TENENCIA

Tipo de propiedad	Superficie (ha)	Número de núcleos	Número de beneficiarios	Número de predios o lotes
Ejidal	84'188,075	27,162	3'020,944	-
Comunal	16'670,252	2,174	494,874	-
Privada	73'424,495	-	-	1'593,339
Colonias	3'780,102	630	-	52,698

Fuente: Registro Agrario Nacional, junio de 1999.

reas, y Nuevo León 3'990,000 hectáreas. Por otra parte, las entidades con menor extensión de tierras privadas son: Distrito Federal con poco más de 9,000 hectáreas, Morelos 33,000, Tlaxcala 92,000, Colima casi 195,000 y Aguascalientes 247,000 hectáreas. Si se analiza la gráfica de los porcentajes estatales de las superficies de propiedad privada y de propiedad social, puede apreciarse una relación inversa que nos indica que, o domina la privada o la social, exceptuándose entidades como Guanajuato, Puebla y Aguascalientes en las que está muy equilibrada la participación de los dos tipos de tenencia.

GRÁFICA 1  
PORCENTAJES ESTATALES DE LA SUPERFICIE DE PROPIEDAD  
PRIVADA Y SOCIAL



Fuente: Elaborado por la DGEF, FA, con datos del INEGI.

ejidatarios o comuneros en lo individual contra la asamblea o personas que los representan –comisariado ejidal, comisariado de bienes comunales o consejo de vigilancia. Numéricamente esto se traduce en 78,774 asuntos recibidos en el periodo de estudio. Los asuntos más recurrentes en esta materia son: la no aceptación de determinadas personas como ejidatarios y comuneros (39.1 por ciento); el uso, aprovechamiento, acceso y conservación de las tierras de uso común (13.6 por ciento); el no reconocimiento de poseionarios (13 por ciento); la separación de un ejidatario o comunero (10.4 por ciento); y la asignación de derechos sobre tierras en los términos del artículo 61 de la Ley Agraria (9.2 por ciento).

En tercer lugar se encuentran los conflictos que involucran derechos de los núcleos agrarios. Los derechos colectivos pueden consistir en el reclamo de la justicia agraria por la indefinición de linderos de ejidos o comunidades, la disputa por el uso o aprovechamiento de aguas entre núcleos de población, la exigencia de pago indemnizatorio por motivo de expropiación de tierras del ejido, entre otros. De los 36, 470 asuntos registrados, 38.9 por ciento se refiere a conflictos por límites entre ejidos, 22.8 por ciento por límites con terrenos de propietarios privados, 8.5 por ciento por límites con comunidades y 7.5 por ciento por restitución de tierras, bosques y aguas.

#### ACCESO A LA TIERRA

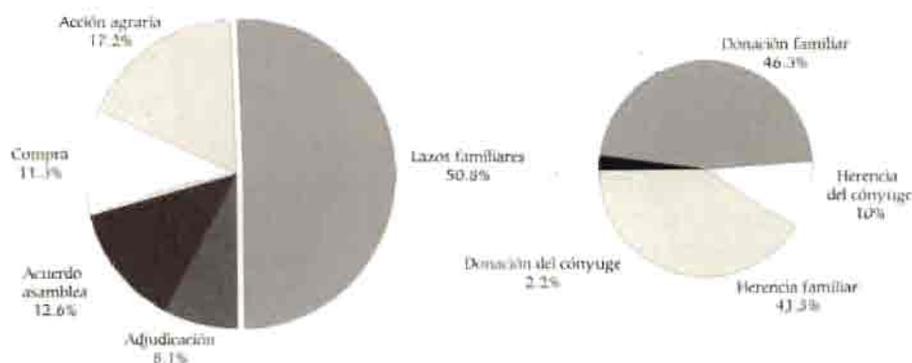
Las formas mediante las cuales los ejidatarios acceden a sus tierras parceladas están determinadas por las condiciones socioeconómicas y culturales que conforman las grandes regiones del país, mismas que fueron fortalecidas por las características que en cada una de ellas adquirió el reparto agrario. Esto explica la distribución geográfica de las vías de acceso a la tierra, de donde destaca la concentración del acceso a través de lazos familiares (herencias y cesiones de familiares o cónyuges) en las entidades del centro del país.

A nivel nacional, quienes actualmente son ejidatarios y han accedido a la tierra por acciones agrarias (dotaciones o ampliaciones) representan una proporción poco significativa: menos de la quinta parte de los ejidatarios accedió a la tierra por esta vía. Lo anterior significa que en el medio rural mexicano contemporáneo la mayor parte de los ejidatarios pertenecen a segundas y terceras generaciones, es decir, fueron sus padres o sus abuelos quienes recibieron las dotaciones ejidales. Esto

puede conducir a que los ejidatarios actuales le impriman un nuevo significado a su relación con la tierra, lo que puede incidir en la disponibilidad a aceptar o rechazar el Procede. Así por ejemplo, en el caso de Sotapan (Veracruz) que Velázquez presenta en este volumen, los ejidatarios viejos eran los menos convencidos de los beneficios del parcelamiento de las tierras ejidales y su incorporación al Procede, en tanto que los ejidatarios de segunda o tercera generación tenían mayor disponibilidad a aceptar el programa.

La vía de acceso mediante lazos familiares es la más importante ya que involucra a la mitad de los ejidatarios, a la mayor parte de las mujeres y, sobre todo, a la mayoría de los sujetos agrarios con predios más pequeños y fraccionados. Por lo anterior, podría concluirse que ésta es la vía de acceso que más contribuye al agravamiento del minifundio. Una aseveración tal, sin embargo, tendría que cotejarse con estudios más precisos sobre los patrones de herencia; al respecto, cabría preguntarse si el Procede ha influido en la transformación de algunos patrones de herencia.

GRÁFICA 4  
CONDICIONES DE ACCESO A LA TIERRA



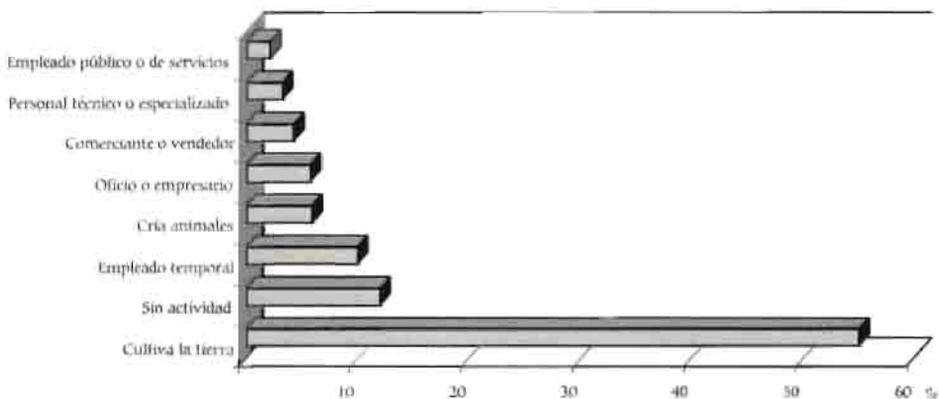
#### PRINCIPALES ACTIVIDADES DE LOS EJIDATARIOS

La principal actividad de los ejidatarios es el cultivo de la tierra, lo que representa 55 por ciento de los sujetos, es decir, casi la mitad de los ejidatarios no consideran a la agricultura como su principal actividad.

De los otros rubros sólo dos abarcan más de 10 por ciento: empleado temporal (jornalero, migración temporal, obrero, tractorista, etcétera) y sin actividad económica. Entre el 5 y 10 por ciento se ubica en la cría de animales (6 por ciento), porcentaje semejante al representado por ejidatarios dedicados a oficios y pequeñas empresas en tanto que del resto de los rubros ninguno rebasa 5 por ciento.

El 55 por ciento de los ejidatarios tiene una actividad secundaria. El cultivo de la tierra es también la actividad más recurrente (41 por ciento), seguida por la cría de animales con 22 por ciento y los empleados temporales con 19 por ciento. Agregando la primera y segunda actividad se tiene que el cultivo de la tierra es la labor más frecuente entre los ejidatarios, ya que 78 por ciento se dedica a esta actividad. El segundo rubro es el empleo temporal con 20 por ciento, seguido por la cría de animales (18 por ciento). A los oficios o empresas se dedica poco más de 10 por ciento, al comercio 7 por ciento y a los otros rubros menos del 5 por ciento.

GRÁFICA 5  
ACTIVIDADES PRINCIPALES DE LOS EJIDATARIOS



Fuente: Elaborado por la OSEA, INI, con datos del INEGI.

## NÚMERO DE PÁRCELAS Y TAMAÑO DE PREDIO

Para principios de 1999 se han regularizado más de 2.7 millones de parcelas, que abarcan una superficie de 12 millones de hectáreas, en

manos de 1.4 millones de sujetos agrarios. En promedio los ejidatarios tienen dos parcelas: 46.9 por ciento de ellos poseen sólo una, pero 22.5 por ciento tienen dos, 10.1 por ciento tres y 15.3 por ciento más de tres. Estos últimos tienen 5.2 parcelas cada uno en promedio. Por su parte los posesionarios tienen la tierra fraccionada de manera similar, aunque dos terceras partes de ellos poseen sólo una parcela.

La segmentación que se dará en los predios, según se capta en las listas de sucesores, se debe en parte a que los ejidatarios con el Procede reciben un certificado por cada una de las parcelas o fracciones de tierra que poseen, así como otro por las tierras de uso común y, a pesar de la ley, la existencia de varios certificados ha permitido registrar, con mayor o menor flexibilidad según el caso, a beneficiarios diferentes. En algunas entidades en las que actualmente hay un gran fraccionamiento, éste continuará en el futuro, agravándose aún más la presión sobre la tierra.

GRÁFICA 6  
NÚMERO DE PARCELAS POR EJIDATARIO

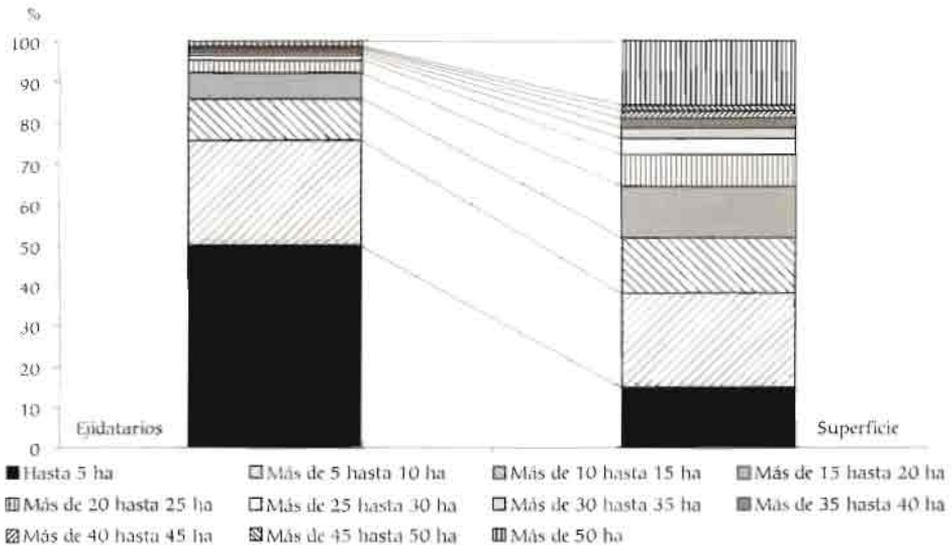


Fuente: Elaborado por la INEGI, IM, con datos del INE.

De acuerdo con el tamaño del predio, 49.7 por ciento de los ejidatarios tiene predios de cinco hectáreas o menos. Estos ejidatarios poseen 14.7 por ciento de la superficie y, en promedio, una extensión de 2.8 hectáreas. El 26 por ciento de los ejidatarios posee predios mayores de cinco, y hasta 10 hectáreas; éstos usufructúan 23.1 por ciento de la tierra y el tamaño promedio de sus predios es de 8.4 hectáreas. El 10.1 por ciento de los ejidatarios tiene más de 10 y hasta 15 hec-

táreas, son dueños de 13.9 por ciento de la superficie, y el promedio de sus predios es de 13.1 hectáreas. Finalmente, el 4.5 por ciento de los ejidatarios, cuyos predios son mayores de 25 hectáreas, tiene predios de una extensión promedio de 60.3 hectáreas y poseen 29.1 por ciento de la superficie ejidal parcelada.

GRÁFICA 7  
RELACIÓN EJIDATARIOS/SUPERFICIE SEGÚN TAMAÑO DEL PREDIO



Fuente: Elaborado por INEGI, S.A. con datos del INEGI.

El minifundio se considera como una limitante a la viabilidad de la unidad productiva ejidal y como un impedimento para el desarrollo rural de nuestro país. El minifundio es la unidad de producción más difundida en el campo mexicano. Según los datos del Procede tres cuartas partes de los ejidatarios tiene menos de 10 hectáreas y, de éstos, dos terceras partes poseen menos de cinco hectáreas. Además un poco más del 20 por ciento de los ejidatarios tiene fraccionado sus predios en tres o más parcelas.

### INCIDENCIA DEL FRACCIONAMIENTO DE PREDIOS Y DEL MINIFUNDISMO A NIVEL NACIONAL



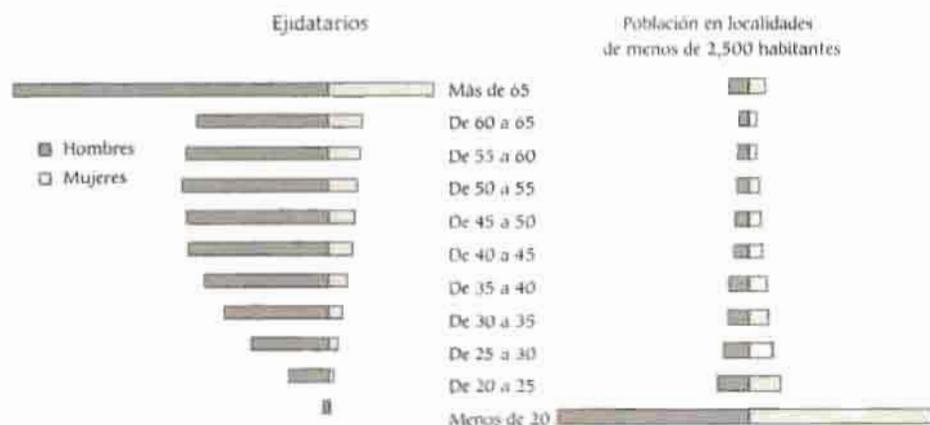
### ENVEJECIMIENTO DE LOS EJIDATARIOS Y PRESIÓN SOBRE LA TIERRA

Un poco más de la mitad de los ejidatarios supera los 50 años y 18.7 por ciento tiene más de 65 años. Si desagregamos la información por género, vemos que hay una proporción mayor de mujeres de edad avanzada, pues 61 por ciento rebasa los 50 años y 27.7 por ciento tiene más de 65 años. Ya que una parte importante de los ejidatarios se encuentra cerca de la fase final de su actividad productiva y probablemente muchos de ellos no han definido la sucesión de sus derechos, a corto plazo se podrían suscitar controversias para determinar a quién le asiste la facultad para heredar los derechos agrarios.

De acuerdo con el XI Censo General de Población y Vivienda, en áreas rurales existen 154,000 localidades menores a los 2,500 habitantes, en donde viven aproximadamente 23.3 millones de personas, de las cuales, 12 millones tiene menos de 20 años y sólo 14.6 por ciento es mayor de 50. Estos datos indican que existe una proporción significativa de población joven sin acceso a la tierra, cuyas posibilidades de obtenerla están prácticamente canceladas, por lo que demandan opciones económicas alternativas.

GRÁFICA 8  
 PIRÁMIDES DE EDADES DE LOS EJIDATARIOS Y DE LA POBLACIÓN TOTAL  
 EN LOCALIDADES DE MENOS DE 2,500 HABITANTES

(en por ciento de la población)



Fuentes: INEGI, 1990; sus datos de 1996.

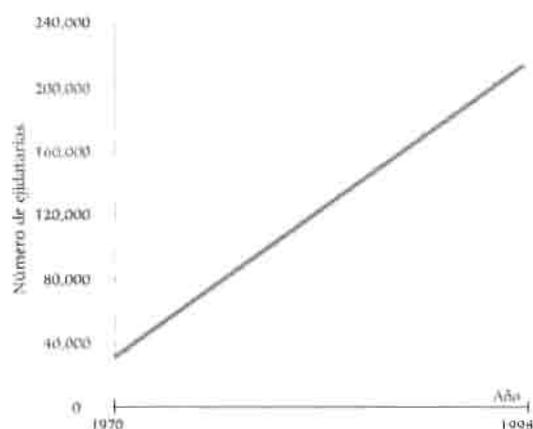
La presión sobre la tierra se verá acentuada en los próximos años, pues se estima que la población en localidades rurales con hasta 4,999 habitantes en el 2010 será de aproximadamente 30'842,000 personas, lo que representará el 27.8 por ciento de la población nacional. Las respuestas que se den serán trascendentales para el futuro de las áreas rurales del país.

#### FEMINIZACIÓN DEL EJIDO Y REGISTRO DE NUEVOS SUJETOS AGRARIOS

Las mujeres día con día adquieren mayor importancia al interior de los núcleos agrarios. En 1970 existían 31,459 ejidatarias, lo que representaba 1.3 por ciento de los sujetos con derecho a la tierra. Para 1999, sólo en el Procede se tenían certificadas 250,461, con lo que hay un incremento de 696 por ciento en las mujeres con tierras. De continuar con esta tendencia, se esperaría que al terminar el Programa de Certificación sean poco más de 500,000. La creciente presencia de la mujer en el campo se refleja en las siguientes cifras: 477,847 mujeres con certificados Procede,

usufructúan 5 millones de hectáreas; ocupan cargos en 10.3 por ciento de los órganos de representación de los núcleos agrarios, 42.7 por ciento en sociedades de solidaridad social y 13.9 por ciento en sociedades de producción rural, y 29,000 mujeres participan en 1,399 proyectos productivos de la mujer campesina. Lo anterior representa un cambio inédito en la sociedad rural mexicana. Reconocer esta nueva realidad obligará a rediseñar las políticas de atención al agro, en el sentido de que se deben tomar en cuenta para su definición y operación las necesidades e inquietudes de las mujeres. Esta realidad plantea la urgencia de comprender la dinámica de estos cambios, sus causas y sus efectos, lo cual permitirá propiciar las condiciones para su plena incorporación al desarrollo rural.

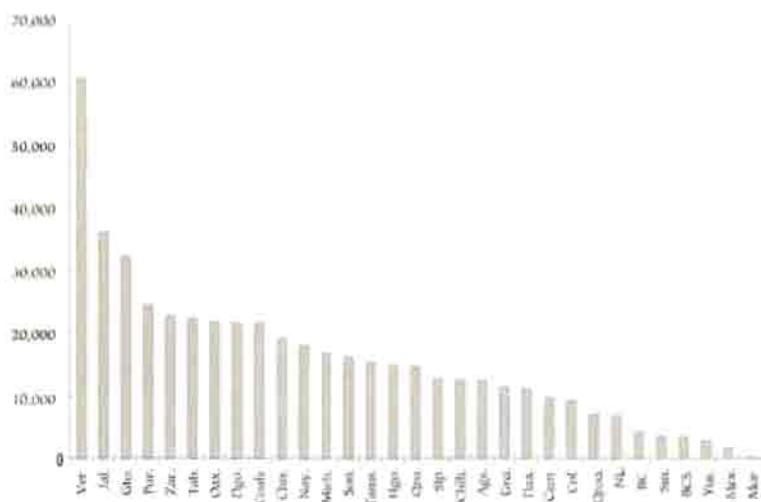
GRÁFICA 9  
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE MUJERES ENTRE LOS EJIDATARIOS



Fuente: Elaborado por la UGAR PA, con datos del IAN.

Por otra parte, el Procede ha permitido registrar a nuevas categorías de usuarios del espacio ejidal. A finales de 2000, el Procede había beneficiado a 1'414,000 ejidatarios de 18,031 ejidos, que representaban 50.5 por ciento de los ejidatarios del país. Además se reconocieron a 222,000 poseionarios y poco más de 571,000 avecindados. La presencia significativa de estos últimos demanda la constitución de la junta de pobladores, ya que esta instancia es el órgano de participación en donde se hacen propuestas y se llegan a acuerdos sobre cuestiones relativas al poblado, los servicios públicos, los trabajos comunitarios.

GRÁFICA 10  
NÚMERO DE AVECINDADOS EN LOS DIFERENTES ESTADOS DE LA REPÚBLICA



Fuente: INE, datos al 31 de enero de 1998.

## POTENCIALIDADES DEL USO COMÚN

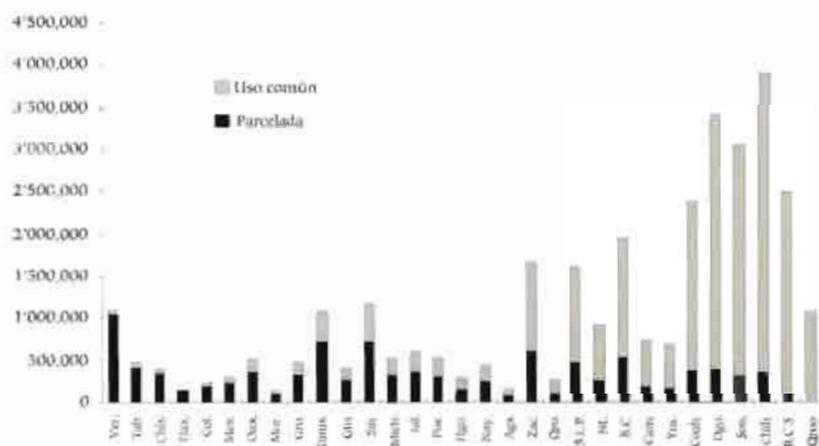
La superficie total que poseen ejidos y comunidades asciende a 103 millones de hectáreas. De éstas, corresponden a parcelas, 33 por ciento, 66 por ciento a uso común y el resto a solares urbanos, parcelas con destino específico y parcelas de grupo. Al 31 de enero de 1999, mediante el Procede, se habían medido las tierras de 18,031 ejidos de todo el país, aproximadamente 67 por ciento del total, con una extensión de 40.3 millones de hectáreas, y certificado y titulado los derechos sobre las mismas de 2'211,000 ejidatarios, poseionarios y avecindados. Un dato que destaca es que de la superficie ejidal certificada, 27'397,000 hectáreas, 68 por ciento, es tierra de uso común sobre la que tienen derecho 940,508 ejidatarios y poseionarios, 42.5 por ciento de los sujetos agrarios.

En el contexto nacional, la participación porcentual de las tierras de uso común (TUC) en el total de tierras ejidales certificadas presenta una gran variación.<sup>5</sup> Las entidades en que esa participación es mayor son:

<sup>5</sup> La información estatal sobre las TUC proviene del avance del Procede al 31 de enero de 1998, que corresponde 60 por ciento de los ejidos certificados.

Quintana Roo con 1'107,000 hectáreas de TUC, que equivalen a casi todas sus tierras ejidales certificadas (98.9 por ciento); Baja California Sur con 2'406,000 hectáreas (95 por ciento); Chihuahua con 3'526,000 hectáreas (89.5 por ciento), Sonora con 2'725,000 hectáreas (88.3 por ciento); Durango con 3'017,000 hectáreas (86.6 por ciento); Coahuila con 2'017,000 hectáreas (81.7 por ciento), y Campeche con 555,000 hectáreas (72.3 por ciento). La mayoría son entidades del norte del país, con grandes extensiones de terrenos áridos, en los que se practica la ganadería extensiva. En estados como Quintana Roo y Campeche la importancia de la participación de las tierras ejidales de uso común se explica en virtud de lo que establece el artículo 59 de la Ley Agraria: "Será nula de pleno derecho la asignación de parcelas en bosques o selvas tropicales", lo que impide que se certifiquen parcelas en los ejidos de esas entidades, habiéndose certificado la mayor parte de las tierras como de uso común.

GRÁFICA 11  
RELACION ENTRE SUPERFICIE PARCELADA Y DE USO COMÚN EN LAS  
DIFERENTES ENTIDADES FEDERATIVAS



Fuente: IAG, datos al 31 de enero de 1998.

Por otra parte, los estados en los que la composición dominante de los ejidos es de tierras parceladas y, en consecuencia, la participación de las TUC en la composición de los ejidos es menor, son los del centro y sur del país. En estos estados los porcentajes de las TUC respecto del

total de tierras ejidales certificadas son: Veracruz con 56,811 hectáreas (4.9 por ciento); Tabasco con 59,766 hectáreas (12.3 por ciento); Chiapas con 65,852 hectáreas (15.7 por ciento); Tlaxcala con 29,639 hectáreas (18 por ciento); Colima con 46,566 hectáreas (19.2 por ciento); México con 73,846 hectáreas (23.8 por ciento), y Oaxaca con 147,412 hectáreas de ruc (27.7 por ciento del total de sus tierras ejidales certificadas).

De igual forma, los promedios estatales de ruc por ejidatario son de mayor tamaño en el norte del país. Mientras el promedio nacional por ejidatario es de 29.5 hectáreas, los promedios estatales más elevados son los siguientes: Baja California Sur (517.4 hectáreas), Baja California (378.7 hectáreas), Chihuahua (81.4 hectáreas) y Coahuila (79.9 hectáreas); correspondiendo los menos extensos a las entidades del centro y sur del país: Tlaxcala (1.2 hectáreas), México (1.2 hectáreas), Veracruz (2.4 hectáreas), Morelos (2.8 hectáreas) e Hidalgo (3.2 hectáreas).

De los ejidos certificados hasta enero de 1999, 1,778 -9.9 por ciento- se conforma sólo por tierras de uso común; 10,369 de los ejidos certificados -lo que equivale a 57.5 por ciento- tienen tierras parceladas y de uso común; 32 por ciento está integrado únicamente de tierras parceladas; y en 121 ejidos conurbados sólo se titularon solares.

Durante la primera mitad de 1996, el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) realizó el levantamiento de la Cédula de Información Básica de los Núcleos Agrarios, que se aplicó a los órganos de representación de todos los ejidos (26,796) y comunidades (2,366) del país.<sup>6</sup> Algunos resultados, muchos de éstos relacionados con las ruc, permiten ubicar lo que sucede en la economía de los núcleos agrarios del país: 84 por ciento reportó como actividad principal a la agricultura y 10 por ciento a la ganadería; como segunda actividad en importancia 62 por ciento de los núcleos agrarios señaló a la ganadería. De otras actividades económicas que se realizan destaca que en 4,011 núcleos (14 por ciento) se lleva a cabo la explotación forestal, en 5 por ciento se dedican a la pesca, en 1.9 por ciento a la minería, y en el 1.4 por ciento a las actividades turísticas.

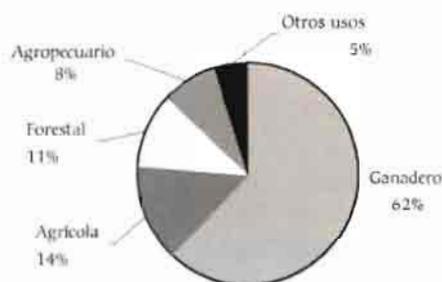
En relación con la disponibilidad de recursos naturales, 82 por ciento de los núcleos agrarios cuenta con al menos un recurso natural con posibilidades de explotación. El 58 por ciento tiene pastos, 22 por ciento

<sup>6</sup> *La transformación Agraria. Origen, evolución y retos, Sector Agrario*, vol. 1, 1997.

tiene bosques, 3.3 por ciento tiene selvas, 39 por ciento tiene materiales para la construcción (piedra, cantera, grava, arena, etcétera), 3.3 por ciento posee minerales no metálicos, 5.4 por ciento tiene recursos para la acuicultura y 2.5 por ciento tiene recursos de posible explotación turística.

Consultando las estadísticas generadas por INEGI, producto de su participación en el Procede,<sup>7</sup> el uso actual de las TUC de ejidos certificados, de acuerdo con lo declarado por los ejidatarios, se subdivide de la siguiente forma: 13.9 por ciento de la superficie de TUC es de uso agrícola, 62.2 por ciento de uso ganadero, 8.4 por ciento de uso agropecuario (agrícola y ganadero), 10.8 por ciento de uso forestal y 4.7 por ciento otros usos.

GRÁFICA 12  
USO ACTUAL DE LAS TUC DE LOS EJIDOS CERTIFICADOS



Fuente: Elaborado por ODEPA, con datos del INEGI.

## DESARROLLO URBANO

En los ejidos conurbados se presenta una intensa presión sobre las tierras debido al crecimiento de grandes centros urbanos, lo que ocasiona, entre otros problemas, venta ilegal de tierras ejidales y conflictos agrarios. Según el diagnóstico del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, el crecimiento de las cuatro zonas metropolitanas y las 116 localidades medias incluidas en el Programa 100 Ciudades, en el periodo 1995-2000, requiere incorporar unas 150,000 hectáreas de suelo libre,

<sup>7</sup> Tabulados básicos ejidales por municipio, INEGI, 1998.

para satisfacer necesidades de vivienda, equipamiento urbano y desarrollo regional. Aproximadamente dos terceras partes de la tierra requerida para el crecimiento urbano es ejidal o comunal.

En el país existen 1,191 núcleos agrarios que se consideran urbanos o comprendidos dentro de la mancha urbana y 6,194 que presentan asentamientos irregulares. El conocimiento de los ejidos y las superficies que serán afectadas por este crecimiento es de vital importancia, a fin de valorar su posible impacto a nivel local e impulsar, en su caso, la creación de inmobiliarias ejidales.

### TRATOS AGRARIOS EN LOS EJIDOS

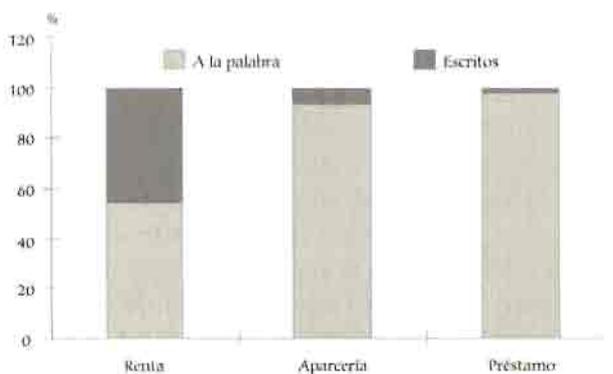
En el campo era frecuente encontrar prácticas de usufructo parcelario que se llevaban a cabo al margen de la ley. Esta situación señalaba una respuesta de la vida rural al minifundismo, a las condiciones de pobreza y a las dificultades para tener acceso al financiamiento, tecnología y a escalas de producción rentables. Sin duda, la situación anterior restaba certidumbre para la inversión a largo plazo y, por eso, inducía a buscar una explotación de los recursos naturales en un tiempo más corto, ocasionando con esto daños ecológicos. La Ley Agraria no permitía la renta ni la aparcería, salvo contadas excepciones (incapacidad física, viudez, minoría de edad, etcétera); sin embargo, en los hechos estas transacciones estaban muy difundidas en el campo: el 31 por ciento de los tratos se han realizado desde antes de las modificaciones a la Ley Agraria, 43 por ciento se han formalizado entre 1992 y el momento de la certificación, y 26 por ciento después de la certificación.

Los tratos agrarios generan una reordenación de la propiedad o del aprovechamiento de la tierra. A través de ellos se da un traslado de la propiedad o del usufructo de la tierra. Para tener una idea acerca de la relevancia de éstos, mencionaremos que una tercera parte de los ejidatarios tiene algún acuerdo de explotación de la parcela que implica ese traslado del usufructo de la tierra. Mediante la aparcería, la renta o el préstamo, las tierras son explotadas por personas que no son sus propietarios. A nivel nacional, 42 por ciento de los tratos agrarios son de aparcería, 37.9 por ciento de renta y 20.1 por ciento préstamo. La aparcería tiene una mayor presencia en Chihuahua, Nuevo León, Durango, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Puebla, Querétaro, Tlaxcala, Oaxaca y Yucatán. La renta es más importante en Baja California, Morelos, Sinaloa, Sonora, Aguasca-

lientes, Jalisco, Nayarit y Chiapas. El préstamo sobresale en Colima, México, Veracruz, Tabasco, Campeche y Chiapas.

Una característica importante de los tratos agrarios que se desprende de la encuesta es su "informalidad": se encontró que 80 por ciento son acuerdos verbales. En la aparcería y el préstamo casi todos son a la palabra. En la renta, pese a que son más frecuentes los tratos escritos, también predominan los verbales, que representan 54.2 por ciento. A los pocos tratos por escrito se suma su falta de registro ante representantes ejidales, instituciones agrarias, municipales o notarios públicos. Respecto a la duración de los tratos, la mayor parte de éstos son a corto plazo, 63.1 por ciento de los arreglos duran hasta un año o menos. A lo anterior se le suma su falta de formalidad. Ambos factores pueden dar lugar a una sobreexplotación de la tierra, ya que cuando un recurso no es propio y se contrata por un tiempo limitado es lógico que se intensifique su uso. Además, en los tratos agrarios no se contempla el mejoramiento y la preservación de la tierra.

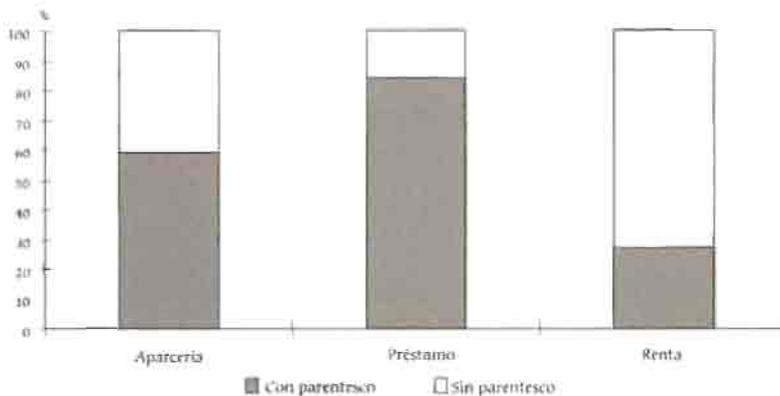
GRÁFICA 13  
FORMALIDAD DE LOS TRATOS AGRARIOS



A pesar de que la mayor parte de los tratos son a la palabra y de que no se dan acuerdos sobre la conservación de la tierra, no existen conflictos entre las partes, así se desprende que la falta de formalidad de los tratos no ocasiona conflictos, lo que seguramente tiene que ver con el peso de los usos y costumbres y el respeto a éstas al margen de su "informalidad".

La importancia del parentesco en los tratos es sustancialmente diferente dependiendo del tipo de trato agrario. Mientras la aparcería se realiza en 59.1 por ciento entre parientes, en la renta este porcentaje se reduce a 27.1 por ciento y aumenta a 84.7 por ciento en los tratos de préstamo. Es decir, cuanto más netamente comercial es un trato menor es la importancia del parentesco, en tanto que en un trato de ayuda, como el préstamo, el parentesco es fundamental.

GRÁFICA 14  
FRECUENCIA DE LOS LAZOS DE PARENTESCO EN LOS TRATOS AGRARIOS

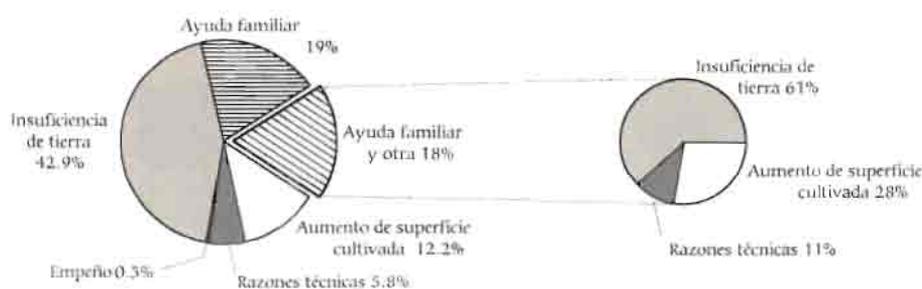


La primera diferencia que se evidencia entre los tratos de ejidatarios que reciben y los que dan tierras es que entre los primeros es mucho más restringido el tipo de sujetos con quienes se realizan los tratos. Los ejidatarios reciben tierras de ejidatarios, posesionarios, propietarios privados. En cambio, dan tierras a una mayor diversidad de personas: ejidatarios, posesionarios, propietarios privados, vecindados, colonos, comuneros, particulares y empresas. En conclusión, mientras poco más de tres cuartas partes (76.2 por ciento) de los propietarios de las tierras que reciben los ejidatarios son también ejidatarios, los tratos por medio de los cuales los ejidatarios dan tierras a otros ejidatarios representan la mitad.

Entre los ejidatarios que reciben tierras, 42.9 por ciento de ellos lo hacen porque sus tierras son insuficientes. El segundo motivo en importancia (19 por ciento) es que reciben las tierras como una ayuda;

12.2 por ciento manifestó que tomaba tierras para aumentar la superficie de labor; y 5.8 por ciento esgrimió razones técnicas. Los que argumentaron la ayuda combinada con otro motivo fueron: 11.1 por ciento la insuficiencia de las tierras, 4.8 por ciento por necesidades técnicas, 2.1 por ciento para aumentar la superficie y 0.5 por ciento las tomó en empeño. Cada uno de los motivos para recibir la tierra tiene una importancia diferente dependiendo del tipo de trato. Mientras la ayuda o la reciprocidad, como único elemento, se esgrime en 38.9 por ciento de los préstamos, en la aparcería este porcentaje disminuye a 21.3 por ciento y se reduce a 4.7 por ciento en la renta. La insuficiencia de tierras justifica 62 por ciento de los tratos de renta, 51.7 por ciento de los de aparcería y 44.4 por ciento de los préstamos.

GRÁFICA 15  
MOTIVOS DEL TRATO AGRARIO PARA LOS EJIDATARIOS QUE RECIBEN TIERRA



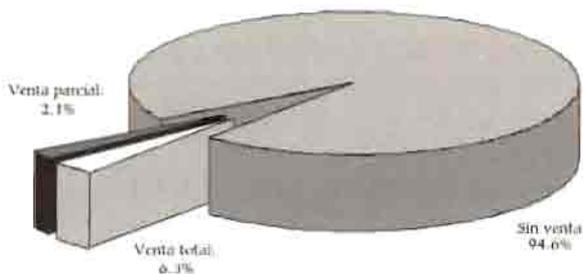
Los ejidatarios que dan tierras a otras personas expresaron en 34.9 por ciento de los casos que la entregan por razones económicas, 28.6 por ciento por no tener posibilidades para trabajarlas, 9.7 por ciento para ayudar a la persona que recibe la tierra, 5.3 por ciento porque le resulta redituable, 4.4 por ciento porque su tierra no le es productiva. Combinaron la ayuda con otro factor: 11 por ciento con la imposibilidad de trabajar la tierra y 2.5 por ciento por motivos económicos. Finalmente, 1 por ciento empeñó su tierra y no sabemos las razones por las cuales se realizó 1.9 por ciento de los tratos. A diferencia de los motivos esgrimidos por quienes recibieron tierras, entre quienes las dieron hay una mayor homogeneidad en la importancia de las causas del trato, sobre todo, entre los de renta y aparcería.

GRÁFICA 16  
MOTIVOS DEL TRATO AGRARIO PARA LOS EJIDATARIOS QUE DAN TIERRA



La venta actual de tierras ejidales después del Procede es de 5 por ciento de los ejidatarios, de los cuales dos terceras partes fueron ventas totales. La frecuencia de las ventas se encuentra dentro de un rango bastante amplio de un estado a otro, pues en cuatro entidades no se registró ninguna y en siete entre 16 y 10 por ciento de los ejidatarios certificados habían vendido parte o todas sus tierras (Querétaro, Tabasco, Yucatán, Sonora, Aguascalientes, Nuevo León y Colima). Como sucede con la herencia, en la venta tampoco se tiende a regularizar ante la administración competente la cesión de derechos: de los 38 casos de venta total de los cuales se conoce sí hubo regularización, 58 por ciento no ha realizado ningún trámite, 13 por ciento la regularizó ante el RAN, el mismo porcen-

GRÁFICA 17  
FRECUENCIA RELATIVA DE LAS VENTAS DE TIERRAS EJIDALES REGISTRADAS



Fuente: Elaborado por la INEGI, con datos del INEGI.

taje ante la asamblea y sólo 5 por ciento ante notario público. Aunque aún incipiente, la venta de tierras en algunas entidades es significativa. Estos tratos se realizan sin una asesoría del sector agrario y con una muy baja tasa de regularización de las transacciones. Preocupa la venta de tierras que son de riego con un alto potencial productivo, así como las que se realizan en los ejidos conurbados, ya que es en éstos en donde puede haber un mayor número de transacciones lesivas para los ejidatarios.

## CONCLUSIONES

La ejecución del Procede ha dado la oportunidad de recabar información a nivel nacional que nos permite tener un diagnóstico actual de la situación del sector social en el medio rural mexicano. Destaca el hecho de que el 45 por ciento de los ejidatarios que han participado en el Procede no consideren a la agricultura como su principal actividad y que el 55 por ciento que sí declaró dedicarse básicamente a la agricultura también manifestó tener una actividad secundaria. Esta es una situación que ha sido destacada en estudios de caso sobre regiones concretas. En este volumen, por ejemplo, E. Leonard señala que “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”.

Otro aspecto que resalta es el envejecimiento de la población ejidal, pues más de la mitad de los ejidatarios que hasta principios de 1999 había participado en el Procede sobrepasa los 50 años. Hemos señalado que este hecho, aunado a que muchos de los ejidatarios no han definido la sucesión de sus derechos, puede ser una fuente importante de conflictos en torno a la definición de quiénes serán los herederos de las tierras certificadas. Por supuesto, el nivel de conflictividad y las posibilidades de respuestas variará dependiendo de los diferentes contextos socioculturales y del acceso a nuevas fuentes de ingreso, tales como la migración a los Estados Unidos en estados –Veracruz es un ejemplo– en los que apenas hacia mediados de los años 1990 los campesinos comenzaron a recurrir a este mercado de trabajo.

Otra de las tendencias notables es que del total de la superficie en posesión de ejidos y comunidades que fue certificada por el Procede, el 66 por ciento es de uso común. Estas tierras de uso común no están asociadas de manera importante a explotaciones agropecuarias o forestales de poblaciones indígenas, sino que la mayoría de ellas se localiza

en entidades del norte del país y están vinculadas a la práctica de la ganadería extensiva. Una tendencia diferente se registra en Quintana Roo y Campeche, en el trópico mexicano, en donde las tierras de uso común representan porcentajes notables (casi el 100 por ciento en Quintana Roo), las cuales son de uso forestal.

Finalmente, resalta que los núcleos agrarios que han solicitado el dominio pleno de las parcelas representan un porcentaje reducido: menos del 3 por ciento de las tierras certificadas por el Procede. Por otra parte, la venta de tierras ejidales después del Procede no ha representado un porcentaje alto: 5 por ciento de los ejidatarios vendieron una parte o la totalidad de sus tierras. Sin embargo, en siete estados, ubicados tanto en el norte como en el centro y en el sureste del país, el porcentaje de ejidatarios que han vendido parcial o totalmente sus parcelas ejidales es mayor (entre 10 y 16 por ciento). Sólo con estudios de caso concretos podríamos conocer las condiciones que han propiciado esta tendencia.

## BIBLIOGRAFÍA

- INEGI, 1991, *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, México, 32 tomos.
- , 1998, *Tabulados básicos ejidales por municipio, Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, Procede, 1992-1997*, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, México, 32 tomos.
- SECTOR AGRARIO, 1998, *La transformación agraria. Origen. Evolución, retos, testimonios*, vol. 1, Secretaría de la Reforma Agraria, México, 351 pp.
- , 2000, *Estadísticas agrarias*, Secretaría de la Reforma Agraria, México, CD-ROM.



Luciano Concheiro Bórquez y Roberto Diego Quintana\*

## Estructura y dinámica del mercado de tierras ejidales en 10 ejidos de la República Mexicana\*\*

### INTRODUCCIÓN

ESTE ESTUDIO responde a la inquietud de diversas organizaciones campesinas, de funcionarios públicos y de académicos por lograr instituciones financieras para el desarrollo de un mercado de tierras específico que permita consolidar la propiedad social y el conjunto de relaciones comunitarias derivadas de ella. Por ello, a través de la investigación de campo se ha buscado aportar elementos para la refuncionalización de la estructura de la tenencia de la tierra desde una perspectiva campesina.

El trabajo tiene dos apartados principales: la concepción de los factores que condicionan este proceso y la reflexión a partir de los estudios de caso. Se investigaron 10 ejidos ubicados en ocho estados de la República. Es evidente que no se trata de una muestra representativa, pero sí de ejemplos que permiten que el estudio sea suficientemente expresivo de la diversidad de situaciones en la que se encuentran los mercados de tierras ejidales. En este escrito, por razones de espacio, presentamos de cada investigación los factores más recurrentes en la conformación de mercados regionales de tierras, con la idea de ver las posibilidades de incidir en ellos.

Los estudios comprenden un abanico de casos: un ejido en Guanajuato (San Vicente), en la región del Bajío, con riego, productor de granos básicos y alfalfa; un segundo ejido (Acocul), en el valle de Tulancingo (estado de Hidalgo), con riego de pozo para una parte, productor de maíz de temporal, hortalizas y pastizal; el tercer ejido, en Morelos

\*Profesores e investigadores del Departamento de Producción Económica (DPE) y del posgrado en Desarrollo Rural de la UAM-XOCHIMILCO.

\*\*Este trabajo forma parte de los productos de una investigación sobre mercado de tierras ejidales llevada a cabo en 1998, coordinada por los autores y financiada por el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (1-Fifonafe). En ella participaron varios investigadores mencionados en el anexo 1. Los comentarios referentes a cada estudio son de la autoría de los mencionados investigadores.

(Oacalco) en la zona cañera, la mayoría de la tierra está cubierta con un sistema hidráulico, siembran caña de azúcar, maíz, hortalizas y flores, destaca su proximidad a la ciudad de México y a centros turísticos; el cuarto ejido en Nayarit (El Trapichillo), en la región de Tepic, con tierras de riego, temporal y cerril, dedicadas al maíz, frijol, hortalizas y ganadería; el quinto y sexto estudios en el estado de Puebla, uno en la región de Atlixco (San Juan Huiluco), productor de maíz, hortalizas y flor, el otro en la sierra norte (Telolotla), en una zona indígena, con productores de café y milperos; el séptimo estudio se ubica en la zona sur del estado de Sonora (Buaysiacobe), un ejido integrado por indígenas, donde se produce trigo, maíz, algodón y hortalizas; el octavo en Veracruz (El Salto de Eyipantla), en la zona de los Tuxtlas, zona maicera y de nueva cuenta tabacalera; y finalmente, los estudios noveno y décimo en el estado de Yucatán (Dzitya y Zavala), uno en zona henequenera muy próximo a la ciudad de Mérida y el otro en la región oriente, en la zona milpera y ganadera.

El trabajo de gabinete consistió en la revisión de los expedientes agrarios de los archivos de las delegaciones estatales del Registro Agrario Nacional (RAN). La mayor parte de la información se obtuvo del trabajo de campo que se fincó en tres diferentes formas de abordar la movilidad y el mercado de tierras: la transmisión del usufructo y propiedad a través de los vínculos familiares y fuera de ellos; la historia del usufructo y propiedad de cada predio incluyendo las formas de movilidad de la tierra; y el comportamiento histórico, actual y potencial de los diferentes actores locales y regionales con relación al mercado de tierras, incluyendo entre ellos a los ejidatarios y sus familiares, avecindados, propietarios privados, empresas e instituciones, haciendo las debidas diferenciaciones por género, edad y otras características que se consideraron importantes en cada caso.

La recolección de la información en campo abarcó varias técnicas y herramientas complementarias. La más compleja fue en algunos casos la historia de vida y entrevistas abiertas aplicadas a individuos clave con relación al mercado de tierras, tanto desde el plano doméstico como a nivel de predio y comunitario.

La recopilación de la información cuantitativa se efectuó por medio de encuestas abiertas estructuradas. Los estudios fueron contrastados con otros casos en el nivel regional y estatal para poder arribar a formulaciones generales de cierto orden tipológico de los procesos de movilidad y mercado de las tierras ejidales.

La línea metodológica que planteamos para la investigación en cada uno de los estudios de caso fue seguir los procesos objetivos y subjetivos de la movilidad y el mercado de tierras. Intentamos situarnos en una línea que distinga las tendencias de la realidad, merced la praxis de los sujetos y fuerzas sociales y situar, en ese devenir, las posibilidades de que se produzcan vías alternativas, de carácter campesinista, para el mercado de tierras.

Los criterios de selección de cada estudio de caso fueron distintos, todos ellos refiriéndose a características particulares relevantes de la movilidad y mercado de tierras, a su adjetivización debida a subjetividades de la tierra relacionadas con la territorialidad, la identidad y la cultura, así como a lógicas campesinas referidas a estrategias de vida en distintos lapsos. Sí había un requisito para todos ellos: que ya hubieran pasado por el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede).

## OBJETIVOS Y PROPUESTAS BÁSICAS

Los objetivos y propuestas básicas del estudio fueron:

- estudiar el mercado de tierras en los ejidos, tanto en sus expresiones formales, como en las informales, considerando a la tierra en sus diferentes significados y adjetivizaciones relacionadas a la racionalidad y a la subjetividad campesina;
- investigar las formas y mecanismos de mercado de tierras más utilizados, sus lógicas, y sus ventajas y desventajas tanto para los propietarios o poseedores de la tierra, como para los procesos productivos. En especial, se trató de estudiar las tendencias de dicho mercado a la luz de los cambios constitucionales y de la legislación agraria, específicamente el papel del Procede en los ejidos;
- imaginar los posibles escenarios de la movilidad y mercados de tierras campesinos, producto de las políticas de modernización en el campo, específicamente entre los distintos tipos de propietarios que participan en el mercado de tierras (privados, ejidatarios, comuneros, etcétera), siguiendo para ello los mecanismos objetivos del mercado de tierras, las relaciones sociales y su movilidad, situando en este contexto las posibilidades de que se generen vías de carácter campesino para el mercado de tierras;

- proponer formas de participación en un posible mercado de tierras campesino, en una perspectiva de políticas públicas, esto es, desde los propios sujetos sociales.

## PROPUESTA TEÓRICO-METODOLÓGICA

La racionalidad campesina actual es una racionalidad de mercado, pero bajo una acepción distinta ya que atiende a la propia movilidad, ciclos y formas de organización de las comunidades rurales (Shanin, 1976). Esto es, el mercado no sólo se contempla como expresión de intercambios económicos de la “mercancía tierra”, sino como un proceso histórico de transacciones y tejido de las relaciones de poder, solidaridad y hasta de formas particulares de ver la vida, fundamento de diversas estrategias propias de los sujetos y actores rurales (Levi, 1990). Es en este sentido que hablamos en plural de los mercados de tierras, porque consideramos que obedecen a patrones imperfectos construidos a partir de lógicas políticas, económicas, sociales y culturales distintas a la vez que forman parte de una totalidad social compleja.

Desde esta posición, para distinguir las particularidades de cada mercado de tierras, es necesario realizar estudios históricos de la estructura agraria y de los cambios del paisaje rural, entendido éste como la articulación en el tiempo de usos de la tierra y sistemas productivos (Fernández, 1992; García, 1992), junto con el estudio de las regiones como territorios, esto es, espacios de luchas y enfrentamientos, construcciones estructuradas desde el poder económico y producto de las luchas de los campesinos (Giménez, 1994; 1996).

En el sentido anterior, no tiene los mismos rasgos un mercado de tierras en áreas donde las luchas agrarias se produjeron en los años veinte y principios de los treinta, antes del gran reparto agrario, como en los casos de Michoacán, Veracruz y Morelos, que uno que concierne zonas afectadas por la reforma agraria a mediados de los años setenta, como sucedió en una parte importante del sur de Sonora y el norte de Sinaloa o en algunas zonas del estado de Puebla. Diferente es el mercado de tierras en comunidades campesinas que crearon organizaciones independientes en torno a la demanda por la tierra, en aquellas áreas que fueron dotadas en la etapa de “florecimiento” de la cultura paternalista y el corporativismo agrario dominado por las centrales oficiales. También son distintas las transacciones de tierra en zonas donde el origen de la estructura agraria es un reparto de grandes exten-

siones de la moderna agricultura empresarial, como en el caso del valle del Yaqui y Mayo y de La Laguna, que aquellas que suman varios procesos históricos en un solo espacio como sucede en Chiapas o en zonas de Puebla, Tlaxcala y Veracruz.

Es importante destacar que la reforma agraria también tuvo un efecto "indirecto" sobre los mercados de tierras, por sus planteamientos ideológicos y la movilidad social que provocó "que muchos grandes propietarios optaran por la venta parcial o total de sus unidades. Estos mecanismos de cesión de tierras, siendo relevantes, no han quedado registrados dentro de las cifras adjudicadas a las reformas agrarias, pero contribuyeron también a las transformaciones profundas que se operaron con relación al control de la tierra y a los agentes sociales que surgieron de estos procesos" (Barsky, 1990: 25). En segundo término, en relación con el dominio económico se construye una estructura de poder, que en el caso del sector rural tiene uno de sus fundamentos en la tierra, por lo que las transacciones de esta particular "mercancía" están bañadas indudablemente de elementos extraeconómicos que en múltiples ocasiones, sobrepolitizan los mercados de tierras.

También la llamada historia de lo cotidiano o la microhistoria, determina rasgos de cada mercado de tierras. Una comunidad con cierta antigüedad o aquéllas con un relativo envejecimiento de las familias, donde hay una fuerte presencia de mujeres viudas a la cabeza de las parcelas o familias jóvenes en búsqueda de tierra, marcan los ciclos en los cuales se encuentra cada mercado específico de tierras ya sea de expansión, estancamiento o de crisis por decirlo descriptivamente. La movilidad de tierras se explica por los tipos de transacciones, la historia de los traslados y los sujetos que las encarnan; se orquesta así, un contrapunto entre características referidas: al tiempo (si las transacciones de tierra son permanentes o provisionales); al espacio de referencia (si los ritmos son marcados por las relaciones internas de la comunidad o por una disruptiva condición externa, ya sea económica o política), y al peso relativo, en términos de poder, de los actores que encarnan estas continuidades o discontinuidades sociohistóricas.

La expresión económico social del mercado de tierras y la consecuente construcción del territorio también se verifica a través de los cultivos de una región. No es lo mismo el mercado de tierras de campesinos maiceros, que el de productores que requieren grandes capitales y paquetes tecnológicos y un control directo sobre la tierra, que el de los ganaderos con grandes extensiones de tierra (Hoffmann, 1992: 191-193).

La dinámica del mercado de tierras, también refiere a la caracterización de la estructura agraria, que si bien para algunos autores pareciera ser “una sola” (Bartra, 1976: 16), ésta se expresa en una polarización creciente, marcada por procesos heterogéneos como la “microfundización” y la pauperización de las comunidades campesinas; la “ganaderización”; la demanda creciente de tierras; la concentración selectiva de la tierra y el neolatifundismo de la agricultura de contrato, y la “lucha por la seguridad jurídica sobre la tierra” frente a la disputa de los mercados, incluido el de la tierra, por parte de las organizaciones económicas campesinas.

En resumen, la producción y sus características nos explican en buena medida la diversidad del mercado de tierras, pero no el conjunto de los determinantes de estos mercados, que se hacen evidentes en los estudios de “largo aliento” de las historias regionales, y que refieren en general a la racionalidad campesina y más concretamente, podría decirse, al corazón de esta racionalidad: la concepción y el valor que los campesinos le confieren a la tierra (Delpech, 1992).

La mayoría de las expresiones sobre la cuestión de la tierra incluyen elementos no económicos y que estrictamente tampoco se refieren a la producción. Pero también en términos económicos la tierra es contemplada por los campesinos, en las transacciones que realizan con ella misma, como un elemento orientado a la satisfacción de las necesidades de la familia, esto es, en términos del valor de uso. En esta lógica, la renta de tierras contempla aspectos ligados a la reproducción de la unidad familiar más allá del cálculo de la “mayor ganancia” (Bartra, 1979).

La tierra repetidamente se maneja por los campesinos, como un patrimonio familiar y como base de la identidad de las comunidades rurales y de su permanencia. Al hacer un balance sobre la crisis, los campesinos muchas veces expresan su preocupación porque ven en peligro sus tierras, único bien heredable a sus hijos, y con ellas temen perder su sentido de pertenencia y la razón de su ser campesino.

En la defensa de su patrimonio, la historia puede llegar a ser empleada por los campesinos como un arma política. En este sentido, son comunes las referencias a la lucha por la tierra como eje de la Revolución de 1910, el sentido social y distributivo de la reforma agraria o el papel de los campesinos en la formación y defensa del país (Tutino, 1990).

Desde otro ángulo, la tierra también representa para los campesinos un territorio, donde se expresan las relaciones de poder, no sólo como una forma de dominación sino a la vez como el proceso de su propia estruc-

turación social. Una muestra de este fenómeno es la politización de las relaciones en los mercados de tierras que se refleja en el comportamiento de los grupos dominantes que tienden a vender la tierra a los “lugarreños”, negándola a la gente de fuera (FAO, 1995).

Es importante la conciencia mostrada por diversos grupos que ligan la sobrevivencia de sus territorios a los límites sociales que deben ejercerse sobre el mercado de tierras (Knight, 1994; Stephen y Pisa, 1994; y Nereida, 1994). Los sujetos sociales se apropian del territorio, material, simbólica o políticamente, estableciendo relaciones en el mercado, entendido como arena de fuerzas y alianzas, juego de voluntades y poderes, a nivel local, regional y nacional (Sereni, 1980).

Las transacciones de tierra son, entonces, parte de las relaciones sociales, “signos previsible de una organización del espacio”, tras las que se encuentran actores, intenciones y medios diferentes. “Son a la vez reveladoras de las relaciones creadas y compartidas por las clases sociales con el suelo o territorio, y de las tensiones que pueden surgir a este propósito entre las clases” (Ruffy citado por Hoffmann, 1992: 19). La tierra, más que una mercancía o un simple objeto y medio de producción, es un referente de identidad (Lenkersdorf, 1996), es un reconocimiento de una “autoridad” social, al mismo tiempo que patrimonio, base de residencia, recuerdo familiar, fuente de prestigio, soporte de poder político. Puede distinguirse así, un proceso de legitimación socioterritorial y a la vez, una clara intervención de las relaciones de poder en la fijación del carácter y cuantía de las transacciones de tierra.

Si se asume lo anteriormente dicho, de que los mercados de tierras responden a la práctica histórica de los propios sujetos con sus lógicas económicas, políticas y sociales locales, inscritas en una historia regional y nacional, se pueden probablemente obtener algunas respuestas sobre las dinámicas posibles de los mercados de tierras y la construcción de los espacios territoriales.

Los mercados de tierras, como construcciones históricas, representan el particular tejido social de las comunidades agrarias, tanto de las relaciones solidarias como de sus referentes de poder interno y sus relaciones políticas con el “exterior”. En el estudio del tipo de transacciones de tierras, de los mitos y ritos que las rodean, pero sobre todo de los actores involucrados, se puede encontrar la clave del particular papel de este mercado en el desarrollo del mundo rural.

Luego entonces, los mercados de tierras son mucho más que el ámbito de intercambio de una mercancía particular. Si bien sirven a la difusión

de relaciones mercantiles y capitalistas, son por ello mismo, la arena de confrontaciones políticas, espacio de alianzas y basamento de la tierra adjetivada, esto es, del territorio, la soberanía y el sentido cotidiano de patria.

#### LOS CAMPESINOS Y LOS MERCADOS DE TIERRAS EN MÉXICO

Frente al lugar común que representa la afirmación de que la propiedad social se encuentra fuera del mercado de tierras, podemos sostener que esto sólo ocurre en apariencia. En coincidencia con la crisis agrícola, a principios de la década de los setenta, las transacciones de tierras ejidales y comunales se encontraban en casi todas las zonas: su arrendamiento y aparcería llegaba a cifras cercanas al 50 por ciento en ejidos ubicados en las zonas de producción altamente comercial y rentable, donde el costo de oportunidad de la tierra era elevado y donde era necesario tener elevadas disponibilidades de efectivo o acceso a las fuentes de crédito (Reyes *et al.*, 1974: 451-454). Veinte años más tarde, a principios de los años noventa, las transacciones extralegales de tierras, si bien eran difíciles de cuantificar, así como las condiciones en que se producían y la magnitud de las mismas, abarcaban más del 50 por ciento de las mejores tierras y extensas áreas de pastos y bosques ejidales y comunales, básicamente a través de operaciones de renta y diferentes tipos de arreglos: medierías, "al tercio", "al cuarto", "préstamos", etcétera. Además, la ganadería extensiva ha invadido buena parte de las parcelas ejidales y comunales a través de diversos mecanismos, como la mediería, la renta o el abierto despojo (Martínez, Concheiro *et al.*, 1990: 136).

Entre las formas permanentes de las transacciones de tierra destacan la compra-venta, el traslado de derechos y las herencias. Aunque hasta el momento las compra-ventas de tierras por agentes externos en la propiedad social son ilegales, la mayor parte de los ejidos reporta este tipo de operaciones.<sup>1</sup> En más de la mitad de los ejidos y comunida-

<sup>1</sup>La Legislación Agraria de 1994 establece en los artículos 80 al 86 de su Sección Sexta: sobre tierras parceladas, que mientras se mantenga el régimen ejidal de éstas ninguna parcela puede ser vendida a individuos externos a la comunidad, y que únicamente puede ser enajenada a otros ejidatarios, hijos de éstos y a vecindados. Para que una parcela pueda ser adquirida por un comprador externo a la comunidad es necesario que el ejido pase a dominio pleno, que se cancele su inscripción en el Registro Agrario Nacional y que se inscriban las parcelas en el Registro Público de la Propiedad al igual que la propiedad privada. No obstante, hay formas extralegales para que un comprador externo pueda legalizar la compra de una parcela ejidal: obtener un certificado de las autoridades como vecindado de la comunidad, o bien lograr la asignación de una parcela sobre la cual no haya sucesores ni intereses de hijos de ejidatarios o vecindados artículo 57 de la Sección Tercera.

des, sin embargo, las ventas de parcelas se suelen hacer entre campesinos de la propia localidad con el fin de preservar sus comunidades. De esta manera, puede decirse que prevalece en esas transacciones el carácter solidario y comunitario: el que vende busca resolver un problema o establecer relaciones por ese medio con otros miembros de la comunidad y el que compra lo hace con el fin de ampliar su capacidad de reproducción y acepta implícitamente una relación no económica vinculante con el vendedor y los suyos. En general, los contratos son “a la palabra”, y se instituyen disfrazando las operaciones involucrando a la asamblea general u otras instancias de poder local.

Las formas temporales de transacción de tierras más importantes que se encuentran en el campo mexicano son: el arrendamiento, la renta, el empeño, el préstamo, y diferentes modalidades de aparcería, entre las que destaca la mediería. A nivel nacional 42 por ciento de los tratos son de aparcería, 37.9 por ciento de renta y 20.1 por ciento de préstamo (Procuraduría Agraria, 1998: 121). Los traspasos temporales se dan directamente entre el poseedor de la tierra y el que la quiere trabajar. Las modalidades de las transacciones dependen del uso de las parcelas: la renta se da sobre tierras de rendimiento asegurado; la aparcería está más ligada a la ganadería; y el préstamo se presenta, por ejemplo, en la siembra de maíz entre los surcos de café (FAO, 1995). Un caso específico, pero muy importante, es la renta de parcelas a los “coyotes”<sup>2</sup> y *brokers*<sup>3</sup> norteamericanos que monopolizan la comercialización de las cosechas en las regiones productoras.<sup>4</sup> En este tipo de transacciones, particularmente en la mediería y el arrendamiento, no existe contrato escrito alguno: también se trata de compromisos verbales que se llevan adelante dependiendo de la costumbre. Por esta razón, en ambas transacciones se procura que se efectúen entre familiares, miembros de la comunidad o conocidos de otros pueblos y regiones que se hayan ganado la confianza de los campesinos.

Las modalidades de rentas y aparcerías varían entonces, en función del uso de las parcelas por un lado y de acuerdo con la relación entre arrendador y arrendatario por el otro, estando los montos del arrenda-

<sup>2</sup>Denominación dada a intermediarios informales locales y regionales en los mercados de tierras y de productos.

<sup>3</sup>Los *brokers* son intermediarios extranjeros cuya forma de operación es rentar tierras en tierras de riego en México y producir hortalizas que trasladan hasta el mercado de EUA.

<sup>4</sup>Este tipo de arrendamiento se da con frecuencia en el caso de las hortalizas. Sobre el caso de Tierra Caliente en el estado de Guerrero, véase Bustamante (1996).

miento determinados por los cultivos en que se ocupe la tierra, así como por la calidad y la ubicación de la misma.

El empeño es una forma poco utilizada en las zonas ejidales pero se encuentra entre los microfundistas privados, como en Papalotla, Tlaxcala y en comunidades indígenas como en el especial caso de los pueblos nahuas de Morelos. Este tipo de transacción de tierras se da comúnmente para cubrir “una emergencia” y consiste en que el campesino que pide un préstamo, entrega su tierra en empeño, hasta cubrir la cantidad recibida. Concluido el acuerdo, la tierra regresa a su poseedor original, aunque puede perderse temporal o definitivamente la propiedad. De igual forma que en los casos anteriores, este mecanismo se establece sin contrato alguno y sólo es un acuerdo de palabra entre las partes.

#### MOVILIZACIÓN Y MERCADO DE TIERRAS: REFLEXIONES A PARTIR DE LOS 10 ESTUDIOS DE CASO

##### *El impacto de las políticas neoliberales en el mercado de tierras campesino*

Si bien los cambios al artículo 27 constitucional y sus leyes reglamentarias se dan hasta 1992, el impacto de las políticas económicas neoliberales en la movilidad y el mercado de tierras antecede una década a estos cambios “legales”. Los programas de ajuste estructural y de estabilización económica conllevaron a una drástica reducción de la inversión pública hacia el campo al pasar en términos reales de su máximo histórico de 80,887 millones hacia 1980 a 14,758 millones para 1987 (pesos de 1980); el crédito rural oficial, la otra fuente de financiamiento gubernamental hacia el campo también redujo fuertemente su cobertura al pasar de 7 millones de hectáreas a principios de los años ochenta a poco más de un millón de hectáreas para 1994 (Cruz, 1995: 106-107). Los campesinos con tierras de riego, fuertemente dependientes del crédito y de la inversión pública, como son los ejidatarios de San Vicente en el Bajío, y los de Buaysiacone en Sonora, al no contar con estos apoyos se han visto orillados a rentar sus tierras a empresarios privados que sí cuentan con recursos económicos para hacer frente a los altos costos de producción, entre ellos el agua de riego.

Dentro de este abrupto proceso de reconversión y adelgazamiento estatal, instituciones que para bien o para mal habían cumplido con un

papel clave en el sector agropecuario desaparecen, sin generar previamente instituciones que las suplieran. Así pasan a mejor vida el Inmecafé y Tabamex, instituciones clave en el financiamiento, asistencia técnica y comercialización del café y del tabaco, respectivamente, dejando a gran parte de los campesinos en el desamparo como fue el caso tanto de los ejidatarios de Telolotla como los de El Salto de Eyipantla. En resumen, el ineficiente y corrupto aparato gubernamental, construido durante décadas de intervencionismo estatal se derrumbó, dejando a gran parte de los campesinos en el desamparo (De la Fuente y Mackinlay, 1994). Algunos de ellos, a partir del vacío generado por el retiro estatal, han logrado organizarse para campear el vendaval, como es el caso de algunas organizaciones cafecultoras que hoy integran la CNOC (Hernández, 1992). Los más de los campesinos, sin embargo, se han acomodado lo mejor que han podido a estos cambios, teniendo que asumir dentro de sus estrategias de sobrevivencia el magro apoyo estatal sobre todo a partir del sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988). Dentro de estas estrategias, muchos de ellos se han visto orillados a rentar e incluso a vender sus tierras.

Así vemos cómo los campesinos del ejido San Vicente en el Bajío han tenido que abandonar la producción en las tierras de riego y convertirse en temporaleros, mientras que los de la sierra norte de Puebla, al igual que los de San Juan Huiluco del Valle de Atlixco o los del ejido del Salto de Eyipantla, en Veracruz, y los de Acocul, en Hidalgo, han tenido que migrar más a la ciudad de México e incluso hacia los Estados Unidos, como parte de estrategias de reproducción comunitarias y de unidades domésticas.

Las políticas neoliberales también han acelerado una manifiesta diferenciación entre los campesinos sin tierra, las mujeres y los ejidatarios. Tal es el caso emblemático del ejido de El Salto de Eyipantla en donde la presión sobre la tierra por parte de la corporación transnacional "La Moderna" para arrendar terrenos y producir en ellos tabaco ha desatado una vorágine local sobre su control, llegando hasta el asesinato de personas que se habían negado a vender sus tierras por parte de caciques locales, y al desalojo violento de vecindados de parcelas en las tierras de uso común para poderlas rentar a esta empresa.

Otro efecto de la política neoliberal se ha reflejado en la quiebra de agroindustrias ante la imposibilidad de hacer frente a la competencia derivada de la apertura comercial y una política de reducción de apoyos y subsidios estatales. El caso del ingenio de Oacalco es un buen

ejemplo de ello ya que terminó por cerrarse ocasionando un incremento sustancial en el desempleo regional, y dejando en el desamparo a los productores cañeros a quienes no se les capacitó para diversificar su producción agropecuaria.

El impacto del cierre del ingenio trascendió con mucho lo económico generando a su vez una crisis cultural e identitaria. Todo ello, aunado a la demanda de tierra por parte de defechos<sup>5</sup> para la construcción de casas de descanso, ha derivado en un fuerte desarrollo de las compras y ventas de tierras en detrimento de los ejidatarios forzados por las circunstancias y por los caciques a vender sus tierras.

En lo que concierne al arrendamiento de tierras, en el caso de Buay-siacobe, en el sur de Sonora, éste ha llegado a representar hasta el 95 por ciento del total de todas las tierras laborables del ejido. El arrendamiento es ciertamente anterior a las reformas neoliberales y desde los años sesenta se habla de distritos de riego en donde más de la mitad de las tierras ejidales y privadas eran rentadas por empresarios nacionales y extranjeros para producir frutas, hortalizas, flores, ganado de engorda e incluso granos básicos; éste se explicaba por el desigual acceso de los distintos actores rurales, tanto a insumos y financiamiento como a las informaciones estratégicas relativas al mercado nacional e internacional de esos productos. La renta de tierras, sin embargo, adquiere en los últimos años otras dimensiones y un carácter distinto al perder el sentido que tenía en la lógica campesina.

La venta de tierras, es ciertamente menos frecuente que la renta: en la mayoría de los ejidos las ventas anuales conciernen alrededor del 3 por ciento de las parcelas (Procuraduría Agraria, 1998: 109). No obstante, hay ejidos como el de Oacalco en donde el interés por comprar tierras de parte de gente del Estado de México ligados a las altas esferas de la política deriva en el desplazamiento de los lugareños.

En ciertas regiones, ante la "modernización" acelerada de la agricultura, el surgimiento de empresas transnacionales, y la formación en el país de un poderoso grupo de empresarios agropecuarios, las tierras ejidales se han convertido hoy más que nunca en campo de batalla de los intereses internos y externos que están fijando las reglas del juego, acelerando los procesos de deterioro y acumulación en los ejidos (Bustamante, 1996; Lara y Grammont, 1999; Mackinlay, 1999, Rubio; 1999). En este sentido, la tierra se ha mantenido como un escenario político, donde

<sup>5</sup>Habitantes urbanos de la ciudad de México, D.F.

se confrontan los viejos y nuevos proyectos de país. Los últimos 12 años son una muestra de que esta disputa ha adquirido el rango de una lucha por la nación.

### *Impacto del Procede en el mercado de tierras*

En la generalidad de los estudios realizados, las modificaciones a la legislación agraria y la certificación de los derechos agrarios por el Procede han venido a dinamizar con mayor fuerza el mercado de tierras, tanto en su modalidad de compraventa como en el caso del arrendamiento y de las otras formas de transacción temporal, tanto al interior de las comunidades rurales como con actores externos a ellas. Si bien la movilidad de las tierras al interior de las comunidades rurales responde a ciclos largos de acumulación y desacumulación de tierra en posesión de los distintos miembros de las unidades domésticas, en el corto plazo se observan unidades que se capitalizan con recursos económicos producto de la migración, de la producción agropecuaria o de su comercialización; estas unidades tienden a comprar tierras de otras unidades que se han ido descapitalizando (Shanin, 1976). El caso de Telolotla en la sierra norte de Puebla es un buen ejemplo de esto.

Con relación al control local del mercado de tierras es relevante señalar que el escenario se ha vuelto igual de preocupante en el caso de las tierras ejidales que para la propiedad privada minifundista. A partir de la reforma agraria salinista y de la liberalización parcial del mercado de tierras ejidales, la validación de la compraventa de parcelas ha dejado de ser competencia de las autoridades ejidales y de la asamblea general de ejidatarios. Hoy en día, un ejidatario puede ceder sus derechos agrarios a otro ejidatario o avecindado del pueblo a título individual, con tan sólo dos testigos y sin que medie autoridad alguna, salvo la validación que deban hacer las autoridades de la residencia local del comprador (Tribunal Agrario, 1994: 53).

Si bien era deseable romper con el control corporativizado nominal que tenían asamblea y autoridades ejidales sobre la transferencia del usufructo de las parcelas, y que ubican el derecho individual por debajo del derecho colectivo, las reformas al artículo 27 constitucional, al parecer, han inclinado la balanza para el lado contrario. Ahora el derecho individual con relación a la compraventa de tierra ejidal puede expresarse al interior de la comunidad, con la única limitación que el comprador no acumule más del 5 por ciento de la tierra ejidal

bajo su propiedad. En este marco, el núcleo familiar ha sido hecho a un lado, dado que la parcela ha dejado de ser considerada como objeto de un usufructo estrictamente familiar. Lo único que la legislación actual reconoce es el derecho al tanto<sup>6</sup> de los miembros de la familia. El ejercicio de dicho derecho, sin embargo, trasciende la voluntad familiar y permanece condicionado, dado que pocas esposas o hijos llegan a tener el capital suficiente para reclamar este derecho, en caso de que la cabeza de familia, por la razón que sea, decida vender la parcela.

La certificación agraria mediante el Procede ciertamente ha incrementado la seguridad en la tenencia de la tierra parcelada, al grado de dar hoy en día mayor seguridad a la propiedad ejidal que a la propiedad privada minifundista avalada mayormente a la palabra, o por contratos de compraventa particulares que si bien son reconocidos al interior de las comunidades, carecen de valor legal al no estar notariados, y por lo tanto no registrados en el registro público de la propiedad. En todos los estudios de caso aquí tratados esta mayor seguridad ha redundado en una revalorización de las parcelas ejidales.

El Procede, en términos de la mayoría de los ejidos estudiados fue en general inducido, al no implementarse una verdadera política pública<sup>7</sup> para su desarrollo. Si bien la aceptación de este programa era planteada en un principio como voluntaria, cabe señalar que poco a poco tanto instituciones privadas como gubernamentales han ido exigiendo este certificado como prueba de la superficie y de la tenencia de la tierra por parte de cada ejidatario. Así, hoy en día es necesario presentar este certificado con objeto de acceder al Procampo, a los apoyos de Alianza para el Campo, al crédito de la banca y de los usureros, para rentar la parcela a empresarios privados y demás. Debido a lo anterior, el Procede se ha convertido de hecho en un programa obligatorio para todos los núcleos ejidales.

Si bien muchos ejidatarios ven en este programa el peligro de llegar a perder sus tierras por embargo bancario, o por despojo, en los ejidos estudiados este programa también fue considerado como un medio para resolver problemas de linderos entre ejidatarios, entre ejidos y entre ejidos y propietarios privados. Asimismo, en los ejidos colectivos par-

<sup>6</sup>El derecho al tanto, en este caso, da preferencia de compra a los familiares del que enajena su tierra en relación a otros compradores.

<sup>7</sup>La política pública es aquella concebida por medio de la concertación de distintos actores sociales y gubernamentales, y que parte de las demandas explícitas de la sociedad civil.

celados económicamente,<sup>8</sup> como es el caso de Telolotla en la Sierra Norte de Puebla, participar en el Procede permitió, después de cerca de 70 años de lucha, formalizar la tenencia de la tierra individual entre los ejidatarios.

Por similares razones este programa fue también aceptado en los ejidos de Acocul en Hidalgo y en San Juan Huiluco en el valle de Atlixco en Puebla, en donde además permitió precisar la superficie real de las parcelas.

Finalmente, el efecto más relevante del propio proceso del Procede ha sido el incremento del número de ejidatarios, en una quinta parte en promedio y la agudización del microfundismo en los ejidos certificados. Este efecto de la certificación se ha dado fundamentalmente por dos motivos: el interés de los ejidatarios por regularizar ventas y cesiones parciales de tierra a favor de parientes, de hijos de ejidatarios y de avecindados, y por otra parte como una forma de legitimar despojos de tierras por parte de funcionarios y actores externos a los ejidos integrantes del poder económico y político regional.

#### *Las distintas modalidades de movilidad de la tierra*

*Movilidad de la tierra por medio de la herencia.* En forma general, la movilidad de tierras en las comunidades campesinas está regulada por disposiciones comunitarias, por la lógica de los diferentes mercados de tierras y por las distintas racionalidades y costumbres en materia de herencia y derechos sucesorios tanto en lo que toca la propiedad privada como a la ejidal.

La diversidad de respuestas de las unidades domésticas sobre la transmisión del usufructo y dominio de la tierra, si es observada con un enfoque macroestructural, da en apariencia una imagen permeada de caprichos personales y de tradicionalismo, de la que difícilmente pueden extraerse patrones o tendencias generales. Si por el contrario, los mecanismos de herencia se enfocan desde el sujeto, desde lo local, en su diferencia y diversidad, y se trata de comprender las razones y las lógicas particulares que llevan a distintos individuos a designar diferentes miembros estatutarios de la familia como herederos, entonces es probable que se pueda construir un marco explicativo adecuado en la toma de decisio-

<sup>8</sup>Muchos de los ejidos fueron dotados de tierras en forma colectiva, con el tiempo muchos de ellos parcelaron en forma individual las superficies dedicadas a los cultivos anuales, dejando las tierras de agostadero y las forestales de uso común.

nes que por lo general tratan de asegurar la permanencia de la tierra en manos del linaje patrilíneo, así como la supervivencia de los integrantes de la familia. Tal es el caso de Telolotla en la sierra norte de Puebla en donde hay una marcada diferencia en la asignación de herederos para las tierras privadas y para la parcela ejidal. En el caso de las tierras privadas, de ser suficientes, todos los hijos heredan independientemente de su género, aunque cabe aclarar que las mujeres sólo heredan tierra con cafetal y que en general reciben menos tierras que los hombres.

Entre los determinantes de las lógicas de la herencia de la tierra privada se puede mencionar su cercanía con la población y su uso. Sobre las tierras ejidales, solamente un individuo hereda, y éste por lo general es varón, aunque no necesariamente el mayor de los hijos. Hay razones lógicas locales para ello ya que la tierra ejidal está a cerca de una hora de camino del pueblo, del otro lado de la cañada, por lo que no se considera idónea para el usufructo femenino.

Las formas de movilidad de la tierra por medio de la herencia presionan el mercado de tierras en aquellas comunidades en donde la costumbre indica dejar un pedazo de tierra a cada uno de los hijos varones, y más aun cuando esta tradición incluye también a las hijas como herederas. En este caso las familias que se van capitalizando tienden a ir comprando tanto predios privados como parcelas ejidales con el objeto de ir dando un pedazo suficiente de tierra a cada uno de los hijos. Si hay familias que se van haciendo de tierras, en consecuencia tiene que haber familias que las pierden y que dejan incluso sin tierras a los futuros herederos que pasarán a engrosar las filas de los jornaleros agrícolas o de los trabajadores sin calificación del medio urbano.

*Mercado de tierras por compraventa.* La compraventa de la tierra ciertamente se ha incrementado sustancialmente con los cambios constitucionales, aunque no al nivel que muchos, incluyendo el gobierno, esperaban. La Procuraduría Agraria, en una muestra de 1,494 ejidos certificados a nivel nacional, reportó sobre el total de tratos agrarios un 5.4 por ciento de operaciones de compraventa (1998: 109). La compraventa de tierras entre los actores internos de las comunidades puede adquirir niveles importantes, sobre todo cuando las élites locales responden más a la lógica de mercado que a la lógica campesina, o cuando detectan ganancias fáciles a corto plazo debidas al interés de actores externos a la comunidad por adquirir tierras. Los 10 estudios de caso evidencian compraventas de tierras. El caso del Ejido de Oacalco, ya mencionado, es un ejemplo típico de la compra-

venta de tierras para desarrollo urbano-rural: el interés despertado por “defeños” y habitantes del valle de México por encontrar un refugio libre de contaminación, donde instalar viviendas de fin de semana, en las cercanías de la ciudad de México, ha presionado fuertemente el mercado de tierras ejidales en el estado de Morelos.

Dzitya en la península de Yucatán y el Trapichillo en Nayarit han seguido un proceso de venta de tierras similar a Oacalco dada su cercanía a centros urbanos demandantes de tierras para uso habitacional. En estos tres casos la compraventa supera el 40 por ciento de las parcelas ejidales. El caso de Buaysiacobe, en Sonora, aunque en un porcentaje mucho menor que en los dos casos ya mencionados, también presenta una compraventa de tierras agrícolas importante por parte de empresarios agropecuarios regionales interesados en asegurar el usufructo de las mejores parcelas tanto por la calidad de su tierra como por su cercanía a los canales principales de riego. El interés de las élites locales por adquirir tierras es también evidente en el caso del ejido de El Salto de Eyipantla en Veracruz. La presencia de actores externos, en este caso interesados en rentar tierras para producir tabaco, ha alentado a estas élites a hacerse de más tierras con el propósito fundamental de rentárselas a la transnacional cigarrera La Moderna.

Esta situación llama la atención, ya que si bien los empresarios privados que invierten en la producción agropecuaria no parecen orientar sus estrategias hacia la adquisición de tierras, su aparición en el escenario local contribuye a despertar este interés en actores locales con cierta capacidad de compra, lo cual puede resultar en procesos de monopolización de la propiedad de la tierra. En este caso, los compradores que dinamizan el mercado integran una elite de ejidatarios que maneja y concentra los programas oficiales destinados al mejoramiento social o a la producción agropecuaria (Procampo, Progresá, Alianza para el Campo, créditos de Banrural, etcétera).

Otros compradores, que influyen muy poco en el mercado y compran pequeñas extensiones, son pequeños ejidatarios y campesinos sin tierra (avecindados) que, gracias a los ingresos obtenidos a partir de la migración, han logrado reunir una cantidad suficiente para comprar una pequeña extensión de tierra. Estos últimos, al no tener el estatus legal de ejidatarios, no son beneficiarios de la mayoría de los apoyos oficiales. Los cambios introducidos por el Procede han sido un factor determinante en esta dinámica del mercado de tierras en El Salto de Eyipantla: el deslinde y la certificación de las parcelas han favorecido el in-

greso de nuevos actores externos, así como desatado una dinámica interna de concentración de tierras y de riqueza, cuyos beneficios han recaído sobre una pequeña élite local, alejando aún más a los campesinos sin tierra de la posibilidad de llegar a tener acceso a ella. Todo esto ha polarizando seriamente la estructura social de esta comunidad en muy poco tiempo.

Es importante señalar que la existencia de agroindustrias como ejes aglutinadores de la actividad agropecuaria en algunas regiones contribuía a mantener el usufructo y la propiedad de las tierras en manos campesinas. La desaparición o privatización de los ingenios azucareros, como en Oacalco y en el Trapichillo, o la privatización de Cordemex, en Yucatán, generaron un proceso de descapitalización en las unidades domésticas que abastecían de materia prima a estas agroindustrias. Este proceso ha derivado en el arrendamiento y la venta de la tierra en los ejidos de Oacalco, el Trapichillo y Dzitya, respectivamente. Estas transacciones, sin embargo, no se suelen dar en forma directa entre los ejidatarios y los empresarios agropecuarios interesados en rentar o comprar tierras, ni entre aquéllos y los residentes urbanos interesados en tener una casa de campo. En el escenario de este mercado pronto han aparecido intermediarios, que llegaron a los ejidos a comprar las parcelas a un bajo precio antes de que el interés de los compradores ciudadanos sea demasiado manifiesto y eleve sustancialmente el precio de la tierra. Así, los ejidatarios, voluntaria o forzadamente desposeídos de su tierra por élites locales dedicadas de la noche a la mañana al negocio de bienes y raíces, no reciben un precio justo por sus tierras; el gran negocio queda en manos de algunos actores locales que hacen uso de toda clase de presiones con el fin de convencer hasta a los más reacios ejidatarios de vender sus tierras.

La compraventa de tierra en las comunidades o en terrenos que no son objeto de interés por parte de inversionistas privados externos obedece más a lógicas internas que a las comunidades y a situaciones de emergencia de quien vende: aunque en principio, nadie quiere vender su tierra, y menos a alguien externo a la comunidad, muchos, tarde que temprano, se ven obligados a recurrir a ello para solventar gastos de enfermedad o de defunción de algún familiar; de ahí que muchas de las ventas de tierra ejidal se efectúen en forma fraccionada y no incluyan el total de la superficie de la parcela, no obstante estar prohibido por la ley.

En el largo aliento, en comunidades en donde el mercado de tierras ha estado restringido a los actores internos, la ciclicidad en la tenencia

de la tierra de las unidades domésticas de producción ha conllevado periodos en donde se va acumulando tierra bajo el dominio de una unidad, a través de sus distintos integrantes, y periodos en donde este proceso se ha revertido debido a procesos de descapitalización, de envejecimiento o de migración cuasipermanente de los mismos. Hurgando en la historia de las familias, en muchos casos es claro que quienes tuvieron mucha tierra a inicios del siglo ya no la tienen, algunos incluso abandonaron el pueblo, dejando únicamente a sus muertos como vestigio de su paso temporal en la vida de la comunidad, como es el caso de Telolotla. Son pocas, sin embargo, las comunidades cuyas tierras permanecen vedadas a los actores externos. Si bien la ciclicidad en la acumulación y desacumulación de tierras entre las unidades familiares se había dado hasta hoy en día, la irrupción de estos actores externos indudablemente modifica el escenario hacia una tendencia de despojo para las unidades domésticas y de pérdida de territorialidad para las comunidades, tal y como se ha venido dando en Buaysiacobe y en El Salto de Eyipantla.

*Mercado de tierras por arrendamiento.* El arrendamiento, con un 37.9 por ciento de presencia del total de los tratos agrarios es, después de la aparcería, uno de los tratos con mayor presencia en las comunidades rurales (Procuraduría Agraria, 1998: 121). Esta forma de transferencia de tierra suele ser temporal, no mayor de un año. El arrendamiento permite al demandante invertir en la producción agropecuaria sin tener que asumir la inversión en capital fijo que implicaría la compra de la tierra, y por el otro, garantiza al campesino un ingreso seguro, sin perder el dominio y/o propiedad de la tierra. En los ejidos con tierras de riego, o en donde los empresarios privados han mostrado interés por invertir en la producción agropecuaria, el arrendamiento de la tierra por medio de un pago en efectivo es la forma más común de transacción. Si bien esta forma de trato agrario se suele manifestar con la misma intensidad tanto en tierras de temporal como de riego: del total de arriendos en 1998 47.4 por ciento se dieron en tierras de temporal y 47.9 por ciento en tierras de riego (Procuraduría Agraria, 1998: 99). Este tipo de trato, sin embargo, es el más importante en tierras de riego. Esta modalidad de movilidad de las tierras ya existía en algunos de estos ejidos desde los años sesenta, y se agudizó en los años ochenta y noventa, principalmente por el desfondamiento del aparato estatal que mal que bien apoyaba al campo. La ausencia de financiamiento y el serio deterioro de los términos de intercambio del sector agropecuario obligaron

a muchos campesinos que aún trabajaban directamente sus parcelas a rentarlas a aquellos que sí tenían acceso a los recursos necesarios para invertir en la producción agropecuaria (Diego, 1998).

Tal y como se mencionó con anterioridad, la contrarreforma agraria salinista de 1992, viene a reforzar aun más esta tendencia al rentismo en los ejidos con tierras estratégicas para los inversionistas privados que no tienen interés en comprar la tierra<sup>9</sup> en 1998, 58 por ciento de los ejidatarios que cuentan con riego cedieron el usufructo de su parcela por este medio. La participación del capital privado externo en el mercado de tierras ejidales reviste diversas expresiones. En el ejido El Salto de Eyipantla se presenta un esquema de Asociación en Participación, seguido por la empresa Maseca para la producción de maíz blanco, llamado "Club del Maíz". Este tipo de agroasociación está siendo promovido por el gobierno del estado, con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo. En el mismo ejido, la cigarrera La Moderna ha optado por el arrendamiento de tierras ejidales a través de convenios firmados entre la empresa y los ejidatarios a título individual, aunque cabe enfatizar que el vínculo entre el arrendador y el arrendatario lo suelen llevar a cabo coyotes agrarios locales.

En el caso del ejido de Buaysiacobe, el total de los encuestados manifestó haber rentado sus parcelas en los dos últimos años. El rentismo en los valles, tanto del Mayo como en el Yaqui no es asunto nuevo, ni responde a las últimas modificaciones al artículo 27 constitucional. En el ejido estudiado, este fenómeno cobró auge a inicios de la década de los ochenta, precisamente a partir de 1984, cuando el ejido quedó completamente en bancarrota debido a erróneas imposiciones organizativas por parte del gobierno. Los agentes externos involucrados en el arrendamiento de tierras en el valle del Mayo son grandes agricultores de la región, que poseen tecnología de punta y empresas de agroquímicos, quienes además, controlan los módulos de riego<sup>10</sup> y son beneficiados por el Procampo. Del total de los encuestados, el 96 por ciento externó que realizaba la renta de la tierra a través de un contrato escrito que en la mayoría de los casos se quedaba en manos de los empresarios.

<sup>9</sup>Si bien algunos actores llegan a hacerse de tierra, por diversos mecanismos que van desde la compra de tierra a precios de mercado a prácticamente el despojo, esta compraventa tiene otro tipo de explicación y no está directamente relacionada con la búsqueda de una mayor rentabilidad productiva.

<sup>10</sup>Los módulos de riego son las unidades de operación en que han sido divididos los distritos de riego y cuya administración ha sido transferida a los propios usuarios.

### *Mercado de tierras y territorialidad*

En general los estudios efectuados evidencian distintos grados de pérdida de territorialidad de las comunidades mediante las distintas modalidades del mercado de tierras. En comunidades como Oacalco y Buay-siacobe, e incluso en los ejidos El Salto de Eyipantla y San Vicente, la compraventa y el arrendamiento de tierras por parte de actores externos han implicado una pérdida de territorialidad para las comunidades ya que éstas han cedido parte del control que ejercían sobre el espacio físico necesario para su reproducción social. Una expresión de este proceso reside en la migración de muchos de los jóvenes que han perdido su acceso a la tierra.

Como paradoja de la territorialidad, cualquier mejora efectuada por la comunidad en la infraestructura de apoyo a la producción e incluso social puede atraer a inversionistas privados interesados en hacer uso de estas mejoras, marginando a los habitantes locales a un papel subordinado de acompañamiento en el proceso productivo llevado a cabo en "su tierra", con su propio trabajo, pero apropiado por los inversionistas. Esta dinámica, sin duda tiende a elevar los precios de la tierra, como es el caso en Tlolotla y en El Salto de Eyipantla, tanto para el arrendamiento como para la compraventa, poniéndola fuera del alcance de los miembros de las comunidades.

Si bien en todos los casos estudiados una gran mayoría de los encuestados manifestó reticencia a vender su tierra de labor y mucho menos sus predios solares, lo cierto es que muchos de ellos, cuando son presionados por las circunstancias, tienden a vender al mejor postor, que suele ser por lo general alguien externo a la comunidad. Asimismo, cuando hay interés de inversionistas privados externos a las comunidades por rentar o comprar tierras en alguna comunidad, éstos tienden a presionar de muchas maneras a los lugareños para que les cedan el usufructo o la propiedad de la tierra, según el caso, pudiendo recurrir incluso a formas de coerción velada o francamente abierta con el fin de tener acceso a ella; es el caso en los ejidos de Buaysiacobe, El Salto de Eyipantla y Oacalco.

### *Mercado de tierras y despojo*

En general, los 10 estudios realizados presentan un escenario preocupante sobre la movilidad y transferencia de tierras. Éste ya existía con

anterioridad a las reformas al artículo 27 constitucional efectuadas en 1992 y a la certificación de la tenencia de la tierra llevada a cabo por el Procede. Sin embargo, las magnitudes, los ritmos y las consecuencias de las transacciones de tierras están llegando en muchos casos a poner en riesgo la sobrevivencia de muchas unidades domésticas campesinas y de las comunidades mismas, sin que hasta el momento se vislumbren siquiera formas alternativas de existir y de sobrevivir con un mínimo de dignidad y de calidad de vida para los ejidatarios.

En este sentido se observa que, donde existe un mercado de tierras muy activo, tanto para el arrendamiento como para la compraventa, sea este mercado interno o externo, como son los casos de Buaysiacobe, El Salto de Eyipantla y Oacalco, las tendencias indican que una minoría local o externa está logrando el control de las mejores tierras ejidales y privadas de las comunidades rurales, mientras que un número creciente de campesinos está perdiendo acceso a la tierra, debido principalmente a presiones económicas pero también, eventualmente, a presiones coercitivas por parte de actores de mayor peso político y económico.

En esencia, pudiera plantearse como advertencia, y como un factor relevante a considerar en la regulación del mercado de tierras campesinas, que en general estamos evidenciando procesos de despojo de tierras a través del mercado. Ciertamente existe anuencia a la transacción por parte de quienes ceden el usufructo o la posesión de la tierra; sin embargo, la decisión de cederla no deja de ser forzada por las circunstancias: de acuerdo con los datos disponibles, en el ejido El Salto de Eyipantla casi el 70 por ciento de las ventas de tierras se realizan para resolver emergencias de salud familiar, por lo que es posible deducir que éstas son realizadas por ejidatarios pobres. Asimismo, los compradores suelen ser ejidatarios de la élite que aprovechan la situación de emergencia para comprar a bajo precio.

Si bien imperan las relaciones mercantiles entre los actores de las transacciones, éstos no siempre asisten al mercado con la idea de realizar una ganancia, de lograr un beneficio, sino por el contrario. En la gran mayoría de los casos, quien da en renta su tierra asume su imposibilidad temporal o permanente de trabajarla directamente y de obtener así un mayor beneficio producto de la venta de los productos: cede el usufructo de la tierra porque no tiene los recursos necesarios para hacerla producir, porque no pudo construir en el tiempo el conocimiento y las relaciones comerciales necesarias para ubicarse en los nichos de mercado adecuados y lograr con ello capitalizarse.

En esencia, ya sea por arrendamiento o por compraventa, la tierra se está cediendo a quienes sí tienen los recursos, las relaciones y la capacidad para hacerla producir y colocar el producto en el mercado, o para quienes tienen una visión a futuro del mercado especulativo de la tierra. Estos actores suelen ser élites locales y regionales, o *brokers* extranjeros y grandes corporaciones transnacionales apoyadas en esas mismas élites locales y regionales que cumplen una función mediadora entre los ejidatarios y las grandes empresas.

Dar la tierra en arrendamiento a *brokers*, compañías cigarreras, hortícolas y demás transnacionales garantiza, además del ingreso seguro de la renta al campesino, su contratación como peón en el cultivo en su propia tierra. En este proceso de marginación productiva, los campesinos ven como un mal menor e incluso como un beneficio, rentar sus tierras a estos inversionistas, dado que bajo las condiciones actuales peor les iría si no cuentan con el beneplácito de los nuevos terratenientes.

En resumen, las élites locales y regionales, así como los *brokers* extranjeros y las grandes empresas nacionales y transnacionales están aprovechando las modificaciones constitucionales agrarias para hacerse de tierra principalmente por medio del arrendamiento, y en mucho menor medida por medio de la compraventa, salvo en el caso de ejidos con uso potencial urbano o turístico como es el caso de Oacalco en el estado de Morelos.

Por otra parte, la dinámica actual del mercado de tierras en ejidos como El Salto de Eyipantla ha generado procesos de exclusión en el acceso a la tierra a un creciente número de campesinos representados por los hijos de ejidatarios y todo aquel que tradicionalmente había pedido prestada una porción de tierra. Este proceso de exclusión puede llegar a ser más dinámico de lo que a simple vista podría suponerse y se presenta por diferentes vías, ya sea a través de la descapitalización de la unidad de producción paterna mediante la venta de tierras, o por los efectos de la incursión de nuevos agentes en la región (empresas tabacaleras y maiceras) que elevan el precio de la tierra (en venta y en arrendamiento), contrayendo la oferta de las tierras aptas para el cultivo de maíz y desplazando a arrendatarios y prestatarios. Nos encontramos así con ejidatarios que pierden sus tierras a través de la venta hormiga, avocindados que no cuentan con el capital suficiente para pagar el arrendamiento de la parcela y prestatarios que se han visto forzados a devolver las tierras prestadas. Ahora quien renta la tierra a las empresas ya no tiene para prestar.

## REFLEXIONES FINALES

La cuestión del mercado de tierras en una perspectiva campesina, toca el corazón de las relaciones que se dan entre los diferentes actores y sujetos sociales, por supuesto incluidos el Estado y sus instituciones, y exacerba y potencia tanto las contradicciones como las posibilidades de alianzas; a la vez que sirve de terreno para fuertes debates de corte paradigmático, ideológico y político. En el sentido que cada racionalidad económica, social y cultural le da a la tierra en el mercado, se juegan actualmente los intereses y el futuro de los campesinos.

La tierra significa para los campesinos algo más que un factor de la producción que puede circular de acuerdo con las leyes del mercado. La tierra para ellos es la madre, la raíz, el terruño, un referente identitario; es el espacio físico vital para la reproducción de su cultura, de su sociedad, de su economía; para poder ejercer su autonomía, su soberanía. La movilidad y el mercado de tierras; los tratos agrarios, son construcciones históricas que reflejan el particular tejido social de las comunidades rurales. La circulación de la tierra refleja las relaciones de poder en las comunidades, el tejido de redes de solidaridad, el establecimiento de alianzas. Quien adquiere tierra en una comunidad rural suele ganar, junto con su unidad doméstica, prestigio, poder económico, social y político. Quien pierde tierra viceversa.

El impacto de las políticas económicas neoliberales, así como la refuncionalización de las instituciones de gobierno, antecedieron en poco más de 10 años a los cambios en la legislación agraria, y ciertamente impactaron la dinámica de la circulación de la tierra en la mayor parte de las comunidades rurales del país, concentrando su usufructo en los ejidos y comunidades por medio del arrendamiento y en menor medida la compraventa. De esta manera, los cambios al artículo 27 constitucional vinieron a legalizar toda una serie de cambios en la estructura de la tenencia de la tierra en gran parte producto de la reducción de la inversión pública y del crédito hacia el campo, así como del deterioro en los términos de intercambio del sector agropecuario y del adelgazamiento y desaparición de las instituciones públicas que incidían en el campo. Esta situación se ve reflejada tanto en cifras nacionales como en los estudios de caso aquí presentados.

Los cambios en la legislación agraria de 1992 y la instrumentación del Procede vinieron a ordenar bajo un paradigma liberal la tenencia de la tierra ejidal, legalizando situaciones agrarias de hecho, y dan-

do un mayor ímpetu a la compraventa y el arrendamiento de tierras en un panorama rural en el que la baja rentabilidad de las actividades agropecuarias y el acceso restringido a apoyos para la producción han orillado en estos últimos 20 años a millones de mexicanos a buscar en el trabajo migratorio nacional e internacional el principal ingreso con el cual estabilizar las estrategias de vida de sus unidades domésticas y de sus comunidades. La paradoja de este proceso es que al mismo tiempo en que muchos salen de sus comunidades en busca de un ingreso complementario, y que en muchas comunidades se dan procesos de concentración de tierras vía arrendamiento, aparcerías y compraventa, el número de ejidatarios reconocidos por el Procede se incrementa significativamente en los ejidos con relación a cifras previas, legalizando con ello una microfundización que este programa se había propuesto de inicio combatir.

La herencia es el principal mecanismo de movilidad de la tierra fuera del mercado. En los ejidos, gracias a ella el 98 por ciento de las mujeres ejidatarias tuvieron acceso a la tierra como parte de una estrategia de vida más que individual de sus unidades domésticas (Procuraduría Agraria, 1998:117). Los estudios de caso indican que la herencia está asociada a la preservación del núcleo familiar, a su conservación dentro del linaje patrilineal. En este sentido suele heredar la tierra quien da más garantías de ello y no necesariamente el hijo mayor.

La transmisión de la tierra por medio de la compraventa ocurre en tan sólo 5.3 por ciento de todos los tratos agrarios a nivel nacional. Otras formas de transmitir su dominio suelen tener mayor presencia en el campo mexicano: la aparcería con un 42 por ciento, la renta con un 37.9 por ciento y el préstamo con un 20.1 por ciento (Procuraduría Agraria, 1998: 121). Sin embargo, se dan casos como el ejido de Dzitya en Yucatán, El Trapichillo en Nayarit, Oacalco en Morelos y el de El Salto de Eyipantla en Veracruz, en donde la compraventa de tierra ha adquirido una presencia tal (40 por ciento del total de transacciones) que amenaza la estabilidad social y la misma sobrevivencia de sus comunidades. La venta de la tierra en todos los casos se está dando más por presión del lado de la demanda que por la oferta, misma que no deja de tener sus justificaciones en este proceso. En todos los casos este tipo de transacciones se llevan a cabo por medio de intermediarios; coyotes agrarios, que se suelen quedar con una buena parte de las ganancias. Las corporaciones transnacionales no suelen interesarse en comprar tierras y sí en rentarlas, no obstante, con sólo manifestar in-

terés en abrir operaciones en una región suelen desatar una oleada de compraventa de tierras a beneficio de líderes locales y regionales interesados en hacerse de tierras para rentarlas a estas empresas. El caso de El Salto de Eyipantla es ilustrativo en este sentido.

En el caso de mercados de compraventa de tierras al interior de las comunidades, la ciclicidad de su circulación hace que ésta vaya siendo acumulada por ciertas familias tan sólo para que al girar de la rueda del tiempo sean otras familias las que ahora se vayan haciendo de tierra. En el caso de Telolotla en la sierra norte de Puebla varias de las unidades domésticas que tuvieron tierra hoy ya no la tienen e incluso algunas de ellas ya no viven en el pueblo, siendo hoy otras unidades las que detentan mayores superficies de tierra bajo su control. Este fenómeno está ligado al ciclo de vida de las unidades domésticas que a su vez suele estar vinculado al prestigio, a las relaciones de poder y dominación y al poder económico social y político de las unidades domésticas y sus integrantes.

El arrendamiento es siempre más socorrido que la compraventa tanto por demandantes como por quienes ofertan tierra. Los primeros pueden así hacerse de este factor de la producción sin tener que asumir el costo de adquirirlo, y quienes lo ofertan se hacen de un ingreso más o menos seguro sin perder su dominio. Con un 37.9 por ciento de presencia en el total de los distintos tipos de tratos agrarios (Procuraduría Agraria, 1998: 121) a nivel nacional, el arrendamiento puede ser omnipresente en algunos ejidos como el de Buaysiacobe o estar prácticamente ausente como en el caso de Telolotla. Si bien esta forma de transferencia temporal de tierra facilita el acceso de quienes la demandan y otorga una salvación económica a quienes ceden su usufructo, su generalización en la mayor parte del espacio físico, como en el caso de Buaysiacobe, puede llegar a poner en serios aprietos la sobrevivencia de la comunidad rural misma ante la pérdida de la identidad, de la territorialidad y de la autonomía en la toma de decisiones fundamentales en la vida política, social y económica local y regional.

Todo dominio de la tierra por parte de los ejidos otorga un cierto dominio del territorio que es necesario con el fin de poder reproducirse social, cultural y económicamente. El comportamiento del mercado de tierras en los estudios de caso de este trabajo, en general, ha generado una pérdida de territorialidad en los casos donde la participación de agentes externos a las comunidades es significativa en este mercado. La compraventa y el arrendamiento de parte de estos actores ha implicado una pér-

dida de territorialidad para las comunidades ya que éstas han cedido parte del control que ejercían sobre el espacio físico. Esta situación preocupa a los ejidatarios como en el caso de Buaysiacobe y Telolotla, no obstante, la influencia y el poder de algunos intermediarios y productores privados y la política económica gubernamental contraria a los productores campesinos hace que estos ejidatarios vean cómo poco a poco van perdiendo control de su territorio a manos de actores externos a sus comunidades. Esta situación, de mantenerse en el largo plazo, podría tener efectos negativos en la identidad misma de estas comunidades. Los mecanismos del mercado no suelen ser neutros, ni suelen afectar de la misma manera a todos los participantes de transacciones comerciales. Éstos, usualmente, ocupan distintas posiciones en el estatus social y en las relaciones de poder y dominación al interior de las comunidades y a nivel regional. De cierta manera, suelen ser los actores con mayor peso político, económico y social los que tienden a utilizar las fuerzas del mercado a su favor, llegando incluso a presionar a quienes tienen parcelas de su interés. Ciertamente, quien detenta un aura de poder puede hacer uso de distintos medios para irse haciendo de tierra. El despojo en este sentido no sólo se manifiesta descarnadamente por guardias blancas que llegan de noche a quemar los hogares, sino por medios más sutiles y eficientes mediante los cuales quien transfiere la tierra lo hace porque se siente presionado, muchas veces por el simple interés manifiesto de parte de quien es poderoso en el escenario local de adquirir su tierra. Peor aún es el despojo debido a la explotación y miseria de la mayoría de la población rural. Como en el caso del 70 por ciento de quienes vendieron tierra en El Salto de Eyipantla por no tener más recursos de donde agarrarse para resolver emergencias por salud, defunción y hasta hambre. En los pueblos todos saben quién compra tierra, sólo falta que en la espiral de la miseria se presente un imprevisto y habrá que ir a tocar a su puerta y malvenderla para poder seguir malviviendo.

## ANEXO

### INTEGRANTES DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

#### *Guanajuato*

1. Ejido San Vicente, municipio Valle de Santiago.

Investigadora responsable: Dra. María Tarrío García (Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, UAM-X); investigadores: MA. Héctor

Ruiz Rueda (Universidad Autónoma de Guanajuato) y Dra. Cristina Steffen (UAM-Iztapalapa).

### *Hidalgo*

2. Ejido Acozul, municipio de Metepec.

Investigador responsable: MC. Herminio Baltasar Cisneros.

### *Morelos*

3. Ejido Santa Inés Oacalco, municipio de Yautepec.

Investigador responsable: MC. Luciano Concheiro Bórquez (UAM-Xochimilco); investigadoras: Lic. Lydia Meade Ocaranza e Inga. Adelita San Vicente.

### *Nayarit*

4. Ejido El Trapichillo, municipio de Tepic.

Investigador responsable: MC. Benito García Carmona (Universidad Autónoma de Nayarit).

### *Puebla*

5. Ejido San Juan Huiluco, municipio de Huaquechula, Región de Atlixco.

Investigador responsable: MC. Ricardo Pérez Avilés (Departamento de Investigación de Ciencias Agrícolas de la Universidad Autónoma de Puebla).

6. Ejido Telolotla, municipio de Zihuateutla, Región Sierra Norte.

Investigador responsable: Dr. Roberto Diego Quintana (UAM-Xochimilco).

### *Sonora*

7. Ejido Buaysiacobe, municipio de Etchojoa.

Investigadora responsable: MC. Elsa Romo Paz (Dirección de Desarrollo Regional Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C., Hermosillo, Sonora).

### *Veracruz*

8. Ejido El Salto de Eyipantla, municipio de San Andrés Tuxtla.

Investigadora responsable: MC. Elsa Almeida (Desarrollo Comunitario de los Tuxtlas A.C.-Decotux).

*Yucatán*

9. Ejido Dzitya, municipio de Mérida.
  10. Ejido Zavala, municipio de Sotuta.
- Investigadores responsables: Lic. Francisco McManus, Lina Alonzo y Josefina Pía.

## BIBLIOGRAFÍA

- ASTORGA, E., 1988, "El sector social de la agricultura: problemas de la organización ejidal en México", en *El sector social de la economía. Una opción ante la crisis*, México, Siglo XXI-CIIH-UNAM, pp. 156-190.
- BARSKY, O., 1990, *Políticas agrarias en América Latina*, Santiago de Chile, Imago Mundi.
- BARTRA, R., 1976, "La coyuntura actual de la estructura agraria mexicana", *Revista del México Agrario*, año IX, núm. 6, México, D.F. noviembre-diciembre, pp. 11-18.
- BARTRA, A., 1979, *La explotación del trabajo campesino por el capital*, México, Macehual.
- BUSTAMANTE, T., 1996, *Las transformaciones de la agricultura o las paradojas del desarrollo regional. Tierra Caliente, Guerrero*, México, Juan Pablos Editor.
- CARTER, M. y D. Mesbah, 1992, "¿Es posible reducir la pobreza rural con políticas que afectan el mercado de la tierra?", en *Colección de Estudios del Cieplan*, núm. 34, Santiago de Chile, junio, pp. 153-179.
- CONCHEIRO, L., 1996, "Ajuste estructural, políticas de liberación y mercado de tierras en México", en Ph. Bastian y P. Ramos (coords.), *Mercado y políticas de tierras (Experiencias en América Latina)*, Campinas, FAO-Universidade Estadual de Campinas, pp. 213-250.
- CRUZ, I., 1995, "Transformaciones en el financiamiento rural mexicano durante el sexenio salinista: balance y tendencias (1988-1994)", *Cuadernos Agrarios (nueva época)*, 11-12, pp. 95-120.
- DE LA FUENTE, J. y H. Mackinlay, 1994, "El movimiento campesino y las políticas de concertación y desincorporación de las empresas paraestatales: 1989-1994", en M. Bassols (coord.), *Campo y ciudad en una era de transición*, México, UAM, pp. 105-146.
- DELPECH, F., 1992, "El terrón: símbolos jurídicos y leyendas de fundación", en J.A. González y M. González, *La tierra, mitos, ritos y rea-*

- lidades*, España, Anthropos/Diputación Provincial de Granada, pp. 53-108.
- DIEGO, R., 1995, "El paradigma neoliberal rural y las reformas agrarias en México", *Cuadernos Agrarios* (nueva época), 11-12, pp. 13-26.
- DIEGO, R., L. Concheiro y R. Pérez, 1998, "Peasant Logic, Agrarian Policy, Land Mobility, and Land Markets in México", *Working Paper*, núm. 21, Land Tenure Center, Madison, Universidad de Wisconsin.
- , 1998, "La politique agricole mexicaine: de la subordination interventionniste à l'abandon néo-libéral", en M. Bey (coord.), *Politiques Néo-libérales et acteurs ruraux au Mexique*, Francia, Ed. Harmattan, pp. 21-48.
- FAO, 1994, *El mercado de tierras y la formación de propietarios en Colombia. Estudios de caso*, Roma, FAO.
- , 1995, *Mercado de tierras en México*, Roma, FAO.
- FERNÁNDEZ, J., 1992, "Antropología simbólica del paisaje", en J.A. González y M. González, *La tierra, mitos, ritos y realidades*, España, Anthropos/Diputación Provincial de Granada, pp. 391-399.
- GARCÍA, J., 1992, "El uso del espacio: conductas y discursos", en J.A. González y M. González, *La tierra, mitos, ritos y realidades*, España, Anthropos/Diputación Provincial de Granada, pp. 400-411.
- GIMÉNEZ, G., 1994, "Apuntes para una teoría de la región y de la identidad regional", en *Estudios sobre culturas contemporáneas*, vol. vi, núm. 18, México, pp.165-172.
- , G. 1996, *Territorio y cultura*, Colima, México, Universidad de Colima.
- GUTELMAN, M., 1981, *Estructuras y reformas agrarias. Los problemas agrarios y los métodos para su estudio*, Barcelona, Fontamara.
- HERNÁNDEZ, L., 1992, "Cafetaleros: del adelgazamiento estatal a la guerra del mercado", en J. Moguel et al., *Autonomía y nuevos sujetos sociales en el desarrollo rural*, México, Siglo XXI/CEHAM.
- HOFFMANN, O., 1992, "Renovación de los actores sociales en el campo: un ejemplo en el sector cafetalero en Veracruz", *Estudios Sociológicos*, vol. x, núm. 30, México, D.F., septiembre-diciembre, pp. 523-554.
- KNIGHT, A., 1994, "Rural México in the twentieth century: dialectics of development and debate", ponencia en el XVI Coloquio El Colegio de Michoacán, Zamora, Michoacán.
- LARA, S. y H.C. de Grammont, 1999, "Reestructuración productiva y mercado de trabajo rural en empresas hortícolas", en H.C. de Gram-

- mont (coord.), *Empresas, reestructuración productiva y empleo en la agricultura mexicana*. México, Plaza y Valdés/ISS-UNAM, pp. 23-70.
- LENKERSDORF, C., 1996, *Los hombres verdaderos. Voces y testimonios Tojolabales*, México, Siglo XXI-UNAM, pp. 106-119.
- LEVI, G., 1990, *La herencia inmaterial*, Madrid, Editorial Nerea.
- MACKINLAY, H., 1999, "Nuevas tendencias de la agricultura de contrato: los productores de tabaco en Nayarit después de la privatización de Tabamex (1990-1997)", en H.C. de Grammont (coord.), *Empresas, reestructuración productiva y empleo en la agricultura mexicana*, México, Plaza y Valdés/ISS-UNAM, pp. 145-204.
- MARTÍNEZ, E., L. Concheiro, L. García, B. Canabal, C. Montañez y A. Warman, 1985, *Los productores de maíz en México, restricciones y alternativas*, México, Centro de Ecodesarrollo.
- NEREIDA, L., 1994, "«Y venimos a entregarles el agua». Burócratas y usuarios en el proceso de transferencia del distrito de riego 097, Lázaro Cárdenas (región de la Tierra Caliente de Michoacán)", ponencia en el XVI Coloquio El Colegio de Michoacán, Zamora, Michoacán.
- RELLO, F., 1986, *El campo en la encrucijada nacional*, México, SEP, pp. 31-62.
- REYES, S. et al., 1974, *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- RUBIO, Blanca, 1999, "Reestructuración productiva en la agricultura latinoamericana: las nuevas tendencias hacia la globalización", en H.C. de Grammont (coord.), *Empresas, reestructuración productiva y empleo en la agricultura mexicana*, México, Plaza y Valdés/ISS-UNAM, pp. 261-310.
- SERENI, E., 1980, *Capitalismo y mercado nacional*, Barcelona, Ed. Crítica, Grijalbo, pp. 11-83.
- SHANIN, T., 1976, *Naturaleza y lógica de la economía campesina*, Barcelona, Anagrama.
- STEPHEN, L. y R. Pisa, 1994, "Fractured hegemony: multiple interpretations of zapatismo and agrarian policy in Oaxaca ejidos". ponencia en el XVI Coloquio El Colegio de Michoacán, Zamora, Michoacán.
- STRASMA, J., 1991, "The prospects for commercial land market finance mechanisms in Guatemala", Report to USAID/Guatemala City, Guatemala, Guatemala.
- TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO, 1994, *Legislación Agraria*, México, Tribunales Agrarios.
- TUTINO, John, 1990, *De la insurrección a la revolución en México: las bases sociales de la violencia agraria 1750/1940*, México, Era.



Michel Merlet

## Reformas agrarias, mercados de tierra y organizaciones campesinas en Nicaragua y Honduras: fracasos y retos

### INTRODUCCIÓN\*

EL OBJETIVO central de las políticas agrarias es procurar que la tierra sea distribuida y administrada conforme al "interés general". Incluso los expertos del Banco Mundial (Binswanger *et al.*, 1993) han llegado a reconocer que los mecanismos del mercado son insuficientes para otorgar una distribución óptima del recurso tierra en favor de los actores económicos más eficientes: las unidades de producción agrícola familiares. Han mostrado, a través de una reconstrucción histórica, que esta deficiencia se puede atribuir al hecho de que los otros mercados -aquellos del capital, de los insumos, de los productos agrícolas y de la fuerza de trabajo- no funcionan de manera perfecta y que la tierra está en el centro de las relaciones de poder que permean las sociedades rurales y, no pocas veces, nacionales. Uno de los puntos fuertes de su demostración radica en evidenciar que muy raras veces se pueden generar economías de escalas en el sector agrícola, sino que por el contrario suelen darse fenómenos inversos de "deseconomía" de escala.

Ese diagnóstico es ampliamente compartido. La concentración de las tierras en un número reducido de manos lleva a un gran número de productores a una situación de inseguridad y precariedad, perjudicial tanto a la optimización de la producción como a un manejo viable de los recursos naturales y al mantenimiento de la paz social. Estas observaciones apuntan hacia la necesidad de intervenciones públicas sobre la repartición del

\* Agradezco a D. Pommier (IRAM) sus comentarios y observaciones que me ayudaron a mejorar la primera versión de este texto.

recurso tierra, a intervalos regulares, bajo la forma de reformas agrarias,<sup>1</sup> para aportar las correcciones que permitirán respetar mejor el interés general, al evitar o limitar los riesgos de crisis mayores, como son revueltas o revoluciones.

Ahora bien, la tierra no es un factor de producción cualquiera. Tiene en particular las especificidades de constituir un espacio que no se puede ni destruir,<sup>2</sup> ni trasladar, así como de contener a la vez recursos “naturales” y riquezas que son el resultado del trabajo acumulado por generaciones de agricultores. La tierra tiene las características de un bien creado por el hombre y a la vez sus características propias. La relación con la tierra es por esencia una relación social, que se teje entre los hombres en torno dicho recurso.<sup>3</sup> Por esta razón, no podemos prescindir de una perspectiva histórica para analizar las relaciones ligadas a la tierra. Si bien cualquier lectura de las relaciones agrarias tiene que referirse necesariamente al espacio, dichas relaciones son muy difíciles de comprender fuera de su contexto temporal.<sup>4</sup>

Sin embargo, esta variable temporal tiene la característica de no ser lineal. En la segunda mitad del siglo xx, se ha experimentado una gigantesca aceleración de la historia, de la evolución de las técnicas y de los sistemas de producción, que ha conllevado consecuencias dramáticas para la expresión de los problemas agrarios. Los dispositivos de regulación agraria ya no logran evolucionar y estabilizarse con la suficiente rapidez como para permitir alcanzar una coherencia social y un equilibrio dinámico. La clave de lectura e interpretación de la problemática agraria son sujetas a procesos similares de des-actualización. La mayoría de las veces, los individuos ya no tienen el tiempo de construir

<sup>1</sup> Empleo aquí el término de reforma agraria en el sentido que le da M. Dufumier (1986: 57): “una operación de redistribución de tierras en favor de los campesinos más necesitados de ella”. Cabe subrayar que es necesario distinguir en América Central entre la reforma agraria propiamente dicha y los programas de colonización dirigidos a las tierras vírgenes: aunque estas políticas tengan significados completamente distintos su ejecución fue generalmente asignada por los gobiernos de la región a las mismas instituciones.

<sup>2</sup> Se puede destruir la fertilidad de la tierra, dejando establecerse procesos de erosión o construyendo un inmueble, de la misma manera que se puede incorporar trabajo al suelo para construir esta fertilidad. Sin embargo, no se puede eliminar la tierra en tanto bien o espacio.

<sup>3</sup> No es casualidad si la tierra constituye una de las categorías utilizada desde el principio en economía política. Las diferentes teorías de la renta sobre la tierra han tratado de dar cuenta de esa especificidad.

<sup>4</sup> Los estudios actuales privilegian las “dinámicas”, los “procesos”, y desechan la visión simplista que dominaba antes respecto de una transición entre los sistemas consuetudinarios precoloniales y los sistemas modernos. Le Roy utiliza en lo sucesivo el término de “segurización” en lugar de seguridad agraria, para expresar la idea que dicha seguridad no constituye un estado estable sino que procede de un conjunto de factores que se inscriben en un espacio y un tiempo determinados, y que se deben considerar caso por caso (Le Roy *et al.*, 1996: 21).

sistemas de representación adaptados, que les permitan situarse de una manera empírica en la nueva sociedad.

Este trabajo plantea indagar acerca de la manera en que los problemas sociales y económicos, vinculados con los esquemas de repartición y gestión de la tierra, han sido analizados e interpretados a lo largo de la historia reciente por las autoridades políticas en dos países próximos y a la vez disímiles de América Central. Nicaragua y Honduras han experimentado procesos de reforma agraria que presentan varios puntos comunes, a pesar de las diferencias importantes en los contextos socio-históricos y políticos que llevaron a su adopción. Más allá de estas diferencias y de los argumentos ideológicos que sustentaron la implementación de las políticas agrarias en ambos países, las similitudes de sus trayectorias remiten a posturas convergentes por parte de las élites políticas respecto de las sociedades campesinas y de la función que se les asigna en los sistemas político y económico nacionales. Esta lectura histórica ofrece así mismo claves para interpretar los giros radicales que esas mismas élites y sus sucesoras han adoptado en materia agraria en la última década del siglo xx.

Empezaré por repasar las principales características de los dos procesos de reparto agrario. Después examinaré las significaciones e implicaciones que las opciones organizativas adoptadas para la implementación de tales reformas tuvieron sobre las estructuras agrarias. En un tercer momento, mostraré de qué manera ambos procesos de reestructuración han sido cuestionados en el transcurso de la década de 1990 y trataré de precisar los límites de las actuales políticas de titularización y promoción del mercado de tierras.

#### BREVE RECUENTO DE LAS REFORMAS AGRARIAS NICARAGÜENSE Y HONDUREÑA

Tanto en Nicaragua como en Honduras, el campesinado fue formándose paulatinamente durante el periodo colonial, al margen de las leyes oficiales y mediante un proceso de mestizaje entre españoles e indios. Tras las independencias nacionales, a principios del siglo xix, esas clases campesinas emergentes fueron disputando por diversos medios el control de las riquezas, y en particular el de la tierra, a las élites criollas. En Nicaragua, en la segunda mitad del siglo xix, un conjunto de medidas dirigidas a acelerar el desarrollo del cultivo del café permitió que la

oligarquía y las clases criollas que habían tomado las riendas del Estado independiente consolidaran su poder. La privatización a su favor de las tierras baldías (*denuncias de tierras nacionales*) fue un elemento central en su estrategia por apropiarse los recursos productivos, al permitirles bloquear la progresión de la frontera agrícola campesina. La epopeya sandinista de los años treinta del siglo xx cristalizó la reacción de las clases campesinas del norte a la introducción forzada de relaciones de producción de tipo capitalista.<sup>5</sup> La derrota de los rebeldes fue seguida por un largo periodo de dictadura, que perduró hasta el derrocamiento de Somoza por el Frente Sandinista de Liberación Nacional en 1979.

En Honduras, el peso económico y político de las minas y plantaciones en manos de empresas extranjeras hizo que las clases dominantes nacionales no tuvieran ni la misma composición ni las mismas estrategias que en Nicaragua. Fue sobre todo en la costa norte, en torno a la economía de plantación, que se concentraron los intereses de la élite hondureña durante el siglo xx Honduras se convirtió en el arquetipo de la república bananera, con una sucesión de regímenes militares.<sup>6</sup> Fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial que se desarrolló silenciosamente la cultura del café, a raíz de la inversión en trabajo de los campesinos y sin que el control de esta producción fuera desde un principio el objeto de una lucha entre las clases dominantes, como lo fue en Nicaragua.

### *La reforma agraria hondureña*

La reforma agraria hondureña inició en 1962, algunos años después de la Revolución cubana, con el apoyo de la Alianza por el Progreso y con el objetivo principal de evitar el contagio revolucionario. Después de la huelga general de 1954, los conflictos agrarios se habían multiplicado en la zona de la costa norte, donde la organización sindical obrera era poderosa. Despidos masivos habían inducido el resurgimiento de una pequeña producción directa,<sup>7</sup> y esto planteaba a los campesinos la necesidad de acceder a las tierras que frecuentemente estaban acaparadas por grandes ganaderos. En

<sup>5</sup> Véase sobre este tema CIERA (1984) y Merlet (1990).

<sup>6</sup> Aun cuando las inversiones en las plantaciones bananeras fueran principalmente norteamericanas.

<sup>7</sup> Dramáticas inundaciones y una huelga obligaron a la Tela RR Company a parar sus actividades de plantación bananera en un cierto número de granjas marginales, a buscar y aumentar la productividad en otras y a despedir a cerca del 69 por ciento de sus asalariados, es decir a casi 18,000 trabajadores. Estos últimos tuvieron que reconvertirse en la producción directa para proveer a sus necesidades. Léase al respecto M. Posas (1987: 10).

este contexto nació la primera organización federativa campesina, el Comité Central de Unificación Campesina, que se transformó en 1962 en Federación Nacional de Campesinos de Honduras, la Fenach. Esta organización, que fue la primera en promover las invasiones de tierras pertenecientes a las compañías bananeras transnacionales, no obtuvo jamás un estatuto legal. Fue denunciada como comunista y violentamente reprimida.<sup>8</sup>

No podemos comprender la naturaleza de la política de reforma agraria en Honduras sin hacer referencia a la reorganización del movimiento campesino al que estuvo asociada desde un principio. Para realizar una reforma agraria moderada, el gobierno de Villeda Morales requería de organizaciones campesinas que él pudiera controlar: la Anach (Asociación Nacional de Campesinos de Honduras) fue constituida con ese propósito.<sup>9</sup> Un gran número de organizaciones campesinas que trabajan hoy en día con el sector reformado han surgido de divisiones sucesivas de la Anach.<sup>10</sup>

La aplicación de la primera ley de reforma agraria (Decreto núm. 2 del 29/09/62) fue muy lenta. Dicha ley preveía la redistribución de parcelas individuales a partir de tierras cuyo estatuto jurídico era muy diverso (nacionales, ejidales o privadas) y que estaban sin cultivar o habían sido apropiadas ilegalmente. Con todo, este primer intento de reparto agrario nunca prosperó ante la represión que tuvieron que enfrentar los diferentes movimientos campesinos, en particular los que, como la Fenach, fomentaban las invasiones de tierras.

A partir de 1972, el Decreto núm. 8 procuró acelerar la distribución de tierras nacionales y comunales, a la vez que alentaba su explotación mediante formas colectivas de organización. Las movilizaciones campesinas organizadas por la Anach, que exigían la aceleración del proceso de reforma agraria, aunque frecuentemente reprimidas, incidieron en la adopción, en enero de 1975, de una segunda ley de reforma agraria, por el régimen reformista del general Oswaldo López Arellano. En esta ocasión, las distribuciones de tierras en forma colectiva, realizadas a favor de cooperativas o de empresas, fueron abiertamente privilegiadas.

<sup>8</sup>*Ibidem*, pp.11-13.

<sup>9</sup>La ANACH, creada en 1962 con el apoyo e iniciativa de los sindicatos norteamericanos, obtuvo un reconocimiento jurídico en menos de seis meses y se convirtió en el interlocutor del gobierno para la aplicación de la primera ley de reforma agraria (entrevista personal con Luis Lagos, presidente de la ANACH, en 1990). Véase *Cuaderno campesino*, núm. 10, 1991.

<sup>10</sup>Las otras organizaciones que trabajan con el sector reformado provienen de una corriente originalmente apoyada por la iglesia católica (ACASH y luego UNC), que luego dio origen a la CNTC (Posas, *op. cit.*).

La argumentación utilizada para justificar la opción colectiva era sutil: por una parte, insistía en la necesidad de modernizar la agricultura mediante el uso de insumos y maquinaria y en las necesarias “economías de escala” que esto implicaba; por otra, hacía referencia a valores éticos y morales, insistiendo en la lucha contra el egoísmo y el individualismo, y llegaba a referirse implícitamente a ideales “socialistas”. La difusión de la “teoría de la organización”, desarrollada por C. Santos de Moraís, se convirtió en una herramienta importante de las instituciones encargadas de poner en marcha la reforma agraria y de formar a los dirigentes campesinos. La ideología de Santos de Moraís, en apariencia “modernista” y “progresista”, evidencia en realidad un total desconocimiento de la pequeña producción familiar y un profundo desprecio a las clases campesinas, consideradas como incultas y atrasadas.<sup>11</sup> El modelo colectivista israelí (ejemplar para ciertos universitarios, quienes se apoyaban en esta referencia para preparar planes de acción para la Anach) y las aspiraciones socializantes de otros intelectuales y militantes campesinos también contribuyeron a sustentar ideológicamente estas proposiciones. Al mismo tiempo, y de acuerdo con las circunstancias, persistió el doble juego, por parte del Estado, de apoyar o acusar de comunistas a aquellos que pregonaban por ese modelo colectivista de organización.

No es de extrañar que el discurso colectivista cobrara especial fuerza en Honduras, donde las transnacionales bananeras operaban conjuntamente con una agricultura campesina pobre y desvalorada en las representaciones nacionales, y donde los productores más combativos solían haber tenido una larga y previa experiencia como asalariados. Varios elementos ayudan a entender esta postura: la percepción que las organizaciones campesinas tenían del progreso, con una referencia permanente y mítica al paradigma empresarial

<sup>11</sup> Después de haber trabajado como asesor del director del INA, Rigoberto Sandoval Corea, Clodomir Santos de Moraís dirigió el Procara (Programa de Capacitación Campesina para la Reforma Agraria) a partir de 1972, donde desarrolló los “laboratorios experimentales” cuyo objetivo era “el crecimiento de la conciencia organizativa del campesino de Honduras”. La teoría de Santos de Moraís detalla los vicios o desviaciones ideológicas determinadas por las formas artesanales del trabajo: el individualismo, el personalismo, la “espontaneísmo”, el anarquismo, el inmovilismo, el comodismo, el sectarismo o el radicalismo, el “liquidacionismo”, el aventurismo y la autosuficiencia. De alguna manera, dicha teoría proporciona una base teórica del desprecio de las clases dominantes por el campesinado, considerado como subdesarrollado, inculto y económicamente ineficaz. Se releerá con interés, y sin duda asombro, los *Apuntes de la teoría de la organización*, que se encuentran todavía en la librerías hondureñas. Sobre este tema, véase también la posición de Rigoberto Sandoval Corea, quien tuvo un papel decisivo en el proceso de la reforma agraria hondureña (en CEDOH, 1992: 120).

que nunca lograron alcanzar; su desconocimiento de las trayectorias de desarrollo fundamentadas en la producción familiar; una confianza en los pequeños productores tan escasa que conllevaba al menosprecio hacia los campesinos.<sup>12</sup> Aun las organizaciones campesinas más radicales, que habían sido fuertemente reprimidas por los sucesivos gobiernos, se dejaron encerrar en el papel de promotores de las cooperativas y empresas asociativas de la reforma agraria, pensando con ello poder terminar con el oscurantismo y el retraso tecnológico de los campesinos individuales. Esta cooptación del movimiento campesino se fue incrementando con el financiamiento de la mayoría de las organizaciones por las instituciones de la reforma agraria -bajo el pretexto de la formación de cuadros campesinos- y el desarrollo de la corrupción.<sup>13</sup> La Federación de Cooperativas de Reforma Agraria de Honduras (Fecorah) fue creada a iniciativa y con el apoyo del Instituto Nacional Agrario (INA, la administración pública encargada de la aplicación de la reforma agraria), con el propósito de reforzar este dispositivo y dar una representación propia a los grupos colectivos organizados.<sup>14</sup>

En los años 1960 y 1970, una amplia parte del territorio hondureño estaba todavía cubierta por la selva. La legislación hondureña consideraba como bienes nacionales las tierras que no habían sido objeto de un título de propiedad. En un proceso clásico de frontera agrícola, una porción creciente de esas tierras nacionales fue apropiada mediante el desplazamiento de campesinos pobres y la creación de ranchos de ganadería extensiva, sin que la emisión de títulos agrarios pudiera seguir el mismo ritmo. La Ley de Reforma Agraria de 1975 limitaba a 200 hectáreas la superficie que podía ser objeto de una cesión a un particular por parte del Estado. La mayoría de las veces la reforma agraria ha cobrado la forma de un proceso de "recuperación de tierras nacionales" "ilegalmente" apropiadas por grandes ganaderos. La ley de 1975 establecía también la posibilidad de expropiar ciertos propietarios privados cuando no utilizaban sus tierras conforme a la "función social" de la propiedad. La superficie de las explotacio-

<sup>12</sup>La colonización agraria y, más tarde, la revolución verde, con su séquito de vulgarizadores, jugaron un papel determinante en la confección de ese lecho ideológico propenso a la desvalorización de la cultura campesina. Encontramos este fenómeno en los diferentes países de la región pero resulta especialmente pronunciado en Honduras. En el caso de Nicaragua, véase Merlet (1995).

<sup>13</sup>Sandoval Corea, en CEDOH (1992: 135).

<sup>14</sup>*Ibidem*, pp. 117-118.

nes no podía pasar de límites que iban de 100 a 2,000 hectáreas, dependiendo del tipo de terreno y de su localización. Además, la ley prohibía a los propietarios permanecer en la indivisión por más de un año después de su emisión. Finalmente, la ley de 1975 no permitía regularizar las propiedades menores de cinco hectáreas con el propósito de erradicar el minifundio y prohibía la cesión de tierras en arrendamiento o aparcería. Aunque tales prohibiciones nunca lograron eliminar por completo las formas de explotación indirecta, sí se tradujeron en nuevos y fuertes apremios para los pequeños productores. Con todo, muchas disposiciones de la ley resultaron ser inaplicables en el marco de la correlación de fuerzas en existentes.

La lucha por la tierra fue monopolizada por las organizaciones campesinas ligadas a la administración agraria. Para poder acceder a las dotaciones de la reforma agraria, era preciso integrar uno de los grupos de campesinos sin tierra que conformaban las "bases" de las organizaciones, participar en una toma de tierras y luego obtener del INA el permiso de permanecer en esas tierras hasta que, mucho después, se legalizara dicha toma en forma de propiedad colectiva.

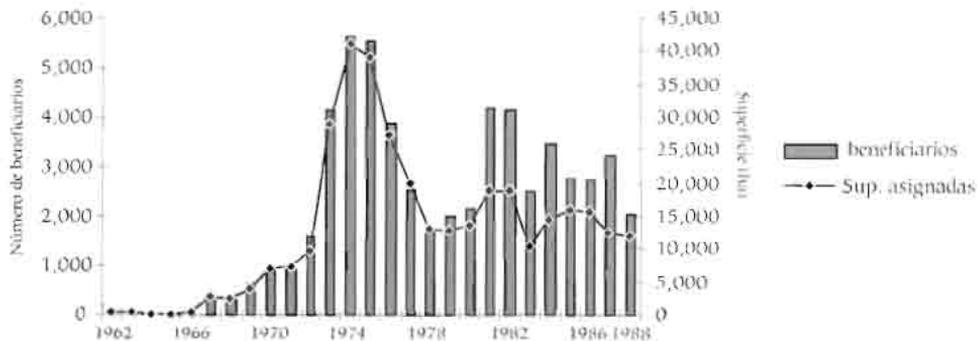
Sin embargo, la producción distaba generalmente de ser totalmente colectiva a nivel de estos grupos de base, aun en las planicies del litoral Atlántico. Un estudio realizado en 1989 muestra que solamente el 9 por ciento de los grupos de la región norte organizaba la casi totalidad de sus producciones en forma colectiva; el 44 por ciento mantenía al menos una parcela en común y el 47 por ciento había dividido la totalidad de la tierra en parcelas individuales, que eran cultivadas manteniendo una organización cooperativa para los servicios (17 por ciento) o sin ella en el 30 por ciento de los casos.<sup>15</sup> Aun cuando los derechos formales sobre la tierra permanecieran colectivos, estas cifras muestran que las aspiraciones de los productores apuntaban a acceder a una parcela individual antes que trabajar en forma colectiva. Por otra parte, los resultados económicos obtenidos en sistemas de producción individual eran generalmente superiores a los que generaban las organizaciones de tipo colectivo, incluso para los cultivos integrados a cadenas agroindustriales, como la palma africana o el plátano: encuestas personales realizadas en 1990 en diversas cooperativas y con pequeños product-

<sup>15</sup> Por el contrario, el 100 por ciento de las cooperativas de la reforma agraria de palma africana producían en forma colectiva; véase Childress, Melmed-Sanjak y Stanfield (1990), "Los grupos campesinos de la reforma agraria hondureña: una perspectiva de base", Land Tenure Center Research Paper, Madison, citado en H Pino N. y A Thorpe (comps.) (1992).

res independientes de la región del Bajo Aguan, sugieren que el valor agregado producido por unidad de superficie era menor en las cooperativas de palma al que alcanzaban los pequeños productores de la frontera agrícola cercana (los cuales implementaban rotaciones de cultivos que incorporaban la leguminosa *Mucuna spc*), y muy inferior al nivel conseguido por los productores individuales de cultivos básicos que conformaban los grupos de reforma agraria vecinos (archivo personal del autor).

A más de 30 años de aplicación de los programas de la reforma agraria en Honduras, cabe admitir que éstos no han permitido resolver el problema de desigualdad en el acceso a la tierra. En 1993, los productores sin tierra o con menos de una hectárea superaban los 200,000, el equivalente al 44 por ciento de las familias rurales.<sup>16</sup> La reforma agraria hondureña ha permitido en total la asignación de alrededor de 380,000 has, o sea tan sólo el 14 por ciento de las tierras cultivadas y el 4 por ciento del territorio nacional<sup>17</sup> -el 70 por ciento de las tierras están o bien cubiertas por la selva o incorporadas al dominio del Estado y destinadas a la producción forestal.

GRÁFICA 1  
RECUENTO HISTÓRICO DE LAS REDISTRIBUCIONES DE LAS TIERRAS EN HONDURAS

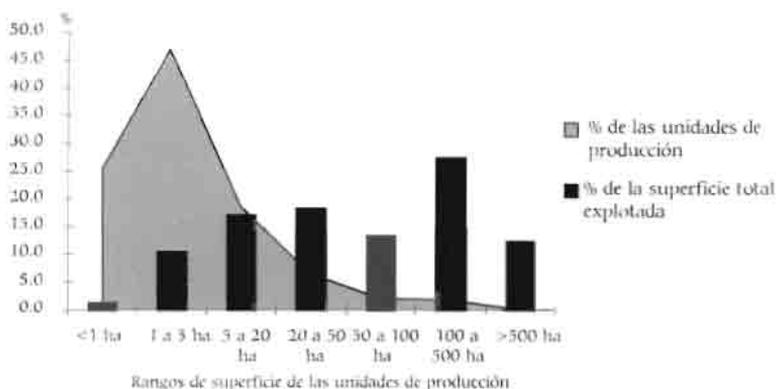


Fuente: INA.

<sup>16</sup>Fuente: Censo Agrícola 1993, citado por Baumeister y Wattel (1996).

<sup>17</sup>El 70 por ciento de las tierras están cubiertas por la selva o bien incorporadas al dominio del Estado y destinadas a la producción forestal.

GRÁFICA 2  
REPARTICIÓN DE LAS TIERRAS AL PRINCIPIO DE  
LOS AÑOS 1990 EN HONDURAS



Fuente: Censo Agrícola 1993.

Se daría sin embargo una imagen falsa de la realidad agraria hondureña de no mencionar el desarrollo concomitante de la cafecultura por pequeños productores campesinos, quienes poco a poco han colonizado nuevas tierras independientemente de las políticas oficiales de regulación agraria. Este sector, cuyo crecimiento lento se ha producido al margen de las principales contradicciones sociales y económicas del país, se benefició con un apoyo radicalmente diferente del que tuvo el "sector reformado", con el fomento de un instituto del café, de un banco del café y de una organización específica, la Ahprocafé, todos ellos financiados por los productores mediante un impuesto sobre las exportaciones de café. Este sector se ha convertido en uno de los pilares de la economía nacional. La asociación de productores de café no tiene nada en común con las organizaciones vinculadas con la reforma agraria; está presente hoy en día en todo el país, con una estructuración a nivel local, departamental y nacional, y ha logrado influir sobre las decisiones en materia de política agrícola.

#### *La reforma agraria nicaragüense*

Al igual que en Honduras, hubo en Nicaragua una primera "reforma agraria" durante los años 1960, cuyo impacto fue extremadamente limitado. Una represión muy fuerte impidió cualquier forma de organi-

zación sindical en el campo. Por este motivo sólo abordaré aquí la reforma agraria implementada después de la Revolución sandinista, la cual transformó profundamente la estructura agraria del país.

En el momento de la toma de poder por el Frente Sandinista, con el derrocamiento de la dictadura somocista en julio de 1979, no existía una organización campesina nacional susceptible de representar a los pequeños productores. La ATC (Asociación de Trabajadores del Campo), de creación muy reciente, agrupaba a campesinos pobres y a obreros agrícolas, pero sólo contaba con implantaciones locales. Con la movilización popular que se desarrolló durante la insurrección y las políticas paternalistas que se llevaron a cabo desde los primeros meses del gobierno revolucionario, la ATC vio extenderse su influencia rápidamente en todo el país sin haber tenido el tiempo de consolidarse. En lugar de apoyar las numerosas tomas de tierras que se habían producido durante la insurrección y en las semanas siguientes, el gobierno revolucionario optó por confiscar las tierras de los funcionarios somocistas y por transformarlas en granjas estatales. Los campesinos pobres que habían ocupado esas tierras fueron invitados con insistencia a convertirse en obreros agrícolas del Área de la Propiedad del Pueblo (APP). Aquellos que rechazaron la propuesta tuvieron que partir, en particular los que querían trabajar la tierra individualmente. Sin embargo, grupos reducidos lograron conservar el control de las tierras adoptando un estatuto de cooperativas de producción.<sup>18</sup>

En 1981, temeroso de que los campesinos de clase media y ricos se unieran a la burguesía de oposición, el FSLN apoyó la creación de la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG), cuya función era agrupar a los pequeños y medianos productores al lado de una parte de la burguesía agraria prosandinista. De ahí en adelante, la responsabilidad de la ATC se limitó a organizar a los obreros agrícolas. Esta decisión equivalió a negarles un espacio de organización específica a los campesinos pobres y a los campesinos sin tierra, cuya combatividad y reivindicación eran consideradas peligrosas e incompatibles con la política de unidad nacional y defensa. El Estado,<sup>19</sup> a través de la Secretaría de la Reforma Agraria, sería en lo sucesivo quien dirigiría la aplicación de la reforma agraria.

<sup>18</sup>Estos grupos están en el origen de buena parte de las cooperativas agrícolas sandinistas (CAS) que fueron creadas posteriormente.

<sup>19</sup>Es decir el FSLN, quien controlaba entonces la casi totalidad del aparato estatal.

La Ley de Reforma Agraria adoptada en 1981 permitió afectar progresivamente las tierras de las grandes haciendas en favor de las empresas estatales y de las cooperativas de producción. En la práctica, los campesinos pobres debieron aceptar trabajar en estas cooperativas para tener acceso a las tierras confiscadas. El sector estatal creció rápidamente hasta representar el 20 por ciento de la producción agrícola total del país. Una política de inversión voluntarista otorgó prioridad absoluta a algunos grandes proyectos agroindustriales, mientras que la política macroeconómica se encaminaba a hacer compatibles estos proyectos con la satisfacción de las necesidades inmediatas de los sectores urbanos, los cuales habían tenido un peso preponderante en la lucha antisomocista.<sup>20</sup>

Durante el periodo 1980-1984, la UNAG, que dependía política y económicamente de las estructuras políticas del FSLN, no jugó ningún papel protagónico en el desarrollo de la reforma agraria. Sus dirigentes, ya sean campesinos acomodados o miembros de la burguesía agraria, cuyos intereses a menudo se oponían a los del pequeño campesinado, no reivindicaban una distribución más equitativa de la tierra. En cambio, la UNAG participó en la creación de las nuevas estructuras de producción en forma subordinada al Estado. Éste administraba los apoyos técnicos, el crédito, la asistencia técnica, y la formación para la gestión de las cooperativas; en tanto que la UNAG se encargaba de “la organización” pero sin tener los medios para cuestionar los esquemas impuestos. En las cooperativas, diversas formas de producción fueron implementadas, sin que ninguna de ellas otorgara a los productores el acceso a la propiedad individual. Esta división del trabajo entre el Estado y la UNAG obstaculizó el nacimiento de un verdadero movimiento campesino y no fue sino hasta después de la derrota electoral del FSLN, en 1990, que el “sector reformado” se estructuró en una Federación de cooperativas (Fenacoop).

La política económica y agraria emprendida durante los años de 1980 a 1984 (prioridad a las granjas estatales, precios administrados, reestructuración de los canales comerciales) iba en contra de los intereses económicos de los pequeños productores. En la parte central del país, la resistencia campesina, que no podía canalizarse mediante organizaciones reconocidas,

<sup>20</sup>Sus principales componentes fueron: una política de sobrevaluación de la moneda nacional, el córdoba, y la promulgación de un sistema complejo de tasas múltiples que procuraba mitigar el impacto desalentador de dicha sobrevaluación para las exportaciones; el crédito subvencionado a la producción; precios administrados; el control estatal sobre la comercialización de los productos alimentarios, con subsidios para el consumidor urbano; el congelamiento de los salarios nominales, compensado en un primer tiempo por diversos subsidios que fueron llamados “salario social”.

se expresó a través de la incorporación masiva a la contrarrevolución financiada y armada por Estados Unidos. En la región Pacífico, la resistencia campesina revistió otras formas, como el recurso al mercado negro o la adopción, más o menos clandestina, de lotes y pequeños hatos individuales dentro de las cooperativas de producción. Algunas cooperativas de servicios empezaron a reivindicar tierras, mientras muchos campesinos se adherían a corrientes contestatarias vinculadas con la jerarquía de la Iglesia católica.

A finales de 1984, la situación económica, política y militar se había vuelto tan crítica que el gobierno tuvo que promulgar el servicio militar obligatorio, lo cual contribuyó poderosamente a poner en su contra a una gran parte de la población, particularmente en las zonas rurales. Para reanudar una alianza con el campesinado, que le permitiera mantenerse en el poder, el gobierno revolucionario reintrodujo la libertad de comercio, mejoró los términos del intercambio entre las ciudades y el campo y modificó su política agraria. Una vez más, el papel de la UNAG en la aplicación de estas medidas fue secundario. Las redistribuciones de tierra se intensificaron y se dejó a los beneficiarios la libertad de definir sus formas de organización. Las dotaciones de tierras para fines de explotación individual se hicieron más y más numerosas pero, y es un punto esencial, los títulos agrarios permanecieron no negociables, a la vez que se siguieron atribuyendo en forma principalmente colectiva.

Entre 1985 y 1987, el gobierno redistribuyó de esta manera a cooperativas y campesinos cerca de la mitad de las propiedades del sector estatal. Esta política le permitió retomar el control de la situación: la producción de alimentos básicos aumentó y, operaciones militares de por medio, se logró detener al avance de la "Contra". Pero la división del campesinado era un hecho consumado. La flexibilización de las políticas agrarias a partir de 1984 no conllevó una revisión radical de éstas: una vez superada la situación de emergencia, el FSLN frenó de nuevo la ampliación de la reforma agraria.

A principios de 1988, las transformaciones de las estructuras agrarias eran reales pero limitadas. Las explotaciones mayores de 350 hectáreas sólo representaban el 19 por ciento de la superficie agrícola útil (7 por ciento del sector privado y 12 por ciento para las granjas estatales), en lugar del 36 por ciento en 1978. Las cooperativas de producción ocupaban el 12 por ciento de la SAU, y el resto estaba en manos de productores campesinos y de la pequeña burguesía agraria.

70,000 familias se habían beneficiado con dotaciones agrarias -aproximadamente una de cada dos familias campesinas-, pero la superficie redistribuida en usufructo individual no representaba más del 5 por ciento de la SAU.

Bajo la administración de Violeta Chamorro, quien sucedió al FSLN en 1990, el contexto político favoreció un cuestionamiento fuerte de las transformaciones anteriores: una parte de las tierras afectadas por la reforma agraria fue restituida a los antiguos propietarios, otra, más importante, fue indemnizada mediante bonos. Pero las transformaciones agrarias continuaron después de las elecciones, con la privatización del sector estatal en beneficio de la burguesía, de los veteranos del Ejército Popular Sandinista y de la Resistencia Nicaragüense, así como de los trabajadores de las granjas estatales. No menos importantes fueron los cambios que se produjeron bajo el impulso de los productores de base: en 1994, alrededor del 80 por ciento de las tierras de las cooperativas de producción habían sido parceladas.

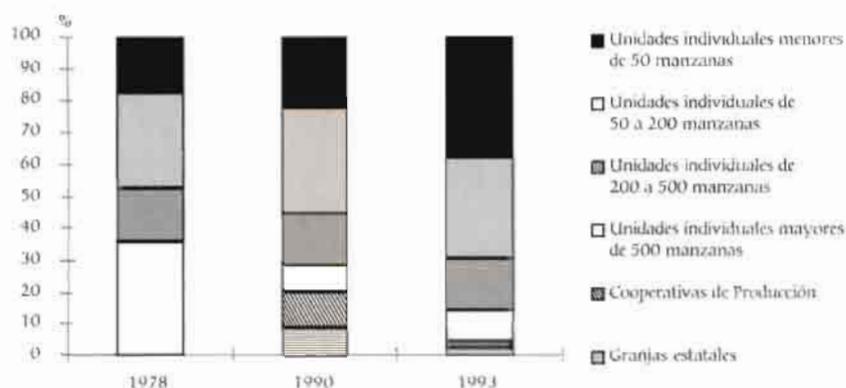
Globalmente, el impacto de estas transformaciones sobre la estructura agraria nacional ha sido considerable. Todo parece indicar que las tendencias hacia la redistribución han prevalecido sobre aquellas que apuntaban a la concentración de la propiedad, aun cuando la escasez de datos impide tener una idea precisa de la repartición de la tierra en Nicaragua. El último censo agropecuario remonta a 1971, y sólo está parcialmente disponible. Entre esta fecha y 1999, se estima que la superficie agrícola pasó de 8 a 11 millones de manzanas aproximadamente,<sup>21</sup> pero no se sabe cómo han evolucionado las propiedades que no fueron afectadas por la reforma agraria, si hubo concentración o por lo contrario división de estos predios. A partir de las fuentes de información disponibles (Ciera, 1989; Wheelock, 1990; INRA, 1993) y a pesar de sus faltas de congruencia, podemos sin embargo esbozar la evolución de la estructura agraria, suponiendo el *statu quo* en la propiedad no afectada e incorporando las diversas modificaciones vinculadas con la reforma agraria y los giros políticos recientes. Sobre estas bases, un cálculo indicativo muestra que las explotaciones de menos de 140 hectáreas ocuparían el 69 por ciento de la superficie agrícola del país, las propiedades de 140 a 350 hectáreas representarían el 16 por ciento de la misma, mientras que las explotaciones de más de 350 hectáreas ocuparían solamente el 9 por ciento de las tierras. En 1979, la primera categoría detentaba el 47 por ciento de

<sup>21</sup> 1 manzana (mz) = 0.7 hectáreas.

la SAU, cuando en 1990 había pasado al 54 por ciento. Mediante reformas sucesivas y contradictorias, Nicaragua se habría vuelto uno de los países de América Latina con la estructura agraria menos desequilibrada.

GRÁFICA 3  
EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA AGRARIA EN NICARAGUA

(En porcentaje de la SAU)



Fuente: CIDRA, 1989; Wheelock, 1990; INEC, 1993.

### ¿QUÉ LECCIONES SACAR DE ESAS EXPERIENCIAS?

Una reforma agraria no alcanza sus objetivos por el solo hecho de haber redistribuido un porcentaje importante del territorio nacional: la perpetuación de sus avances en el tiempo no está únicamente correlacionada con este criterio cuantitativo. Si bien los fenómenos de contra-reforma, o el cuestionamiento indirecto de los avances sociales de las reformas agrarias, han sido favorecidos por las políticas de ajuste e integración a los mercados mundiales, también encuentran sus raíces en la naturaleza misma de las políticas de reforma agraria, y en la forma en que las organizaciones campesinas intervinieron en su realización. Contrariamente a sus objetivos explícitos, las reformas agrarias de Honduras y Nicaragua han favorecido, a través de sus modalidades de aplicación y su evolución, la ampliación de los mercados de tierra y acelerado los procesos de transformación de la tierra en mercancía.<sup>22</sup>

<sup>22</sup>Es lo que observa O. Delahaye (1997) en los casos de Chile y Venezuela.

Podemos distinguir al respecto cuatro factores esenciales en las distorsiones observadas: en primer lugar, el hecho de no haber integrado la dimensión temporal en el análisis del problema agrario en los dos países; luego, la percepción, por parte de los promotores de las reformas agrarias, de las dimensiones individual y colectiva de la problemática agraria como procediendo de dos realidades antagónicas e incompatibles; en tercer lugar, el tratamiento otorgado al sector reformado, que lo segregaba del sector de los pequeños productores campesinos; y finalmente la aplicación exclusivamente descendente de los modelos de reforma agraria, así como la reticencia de los gobiernos a apoyarse en las iniciativas locales, que conjuntamente impidieron la consolidación de los procesos redistributivos.

#### *Cuatro problemas de las reformas agrarias*

La no integración de la dimensión temporal  
en el análisis del problema agrario

Las intervenciones sobre las estructuras agrarias se realizaron en un universo que era percibido como fijo e inmutable. En primer lugar, las evoluciones, frecuentemente lentas y continuas, de la estructura agraria, mediante el juego de las compras y las ventas, las herencias, los procesos de colonización de tierras vírgenes, fueron en general subestimadas a favor de un análisis sincrónico de esta estructura agraria.<sup>23</sup> Ahora bien, las disponibilidades en fuerza de trabajo y las necesidades de tierra de las familias campesinas cambian con el tiempo a medida que la composición de la familia se modifica. Lo mismo ocurre en el seno de los sectores llamados “reformados”, a nivel de las unidades de producción familiar o cooperativas, donde resulta necesario un reajuste periódico de las superficies asignadas a cada familia. La mayoría de las veces, el marco legal de las reformas agrarias ha carecido de flexibilidad en este ámbito: prohibía a los beneficiarios vender o rentar toda o parte de la tierra que habían recibido. Los reajustes, ventas de parcelas, trasposos en aparcería o en renta, necesarios para la supervivencia de las explotaciones, se han tenido que llevar a cabo de manera más o me-

<sup>23</sup> Todas las estadísticas existentes sobre la reforma agraria en Nicaragua parten de una situación estimada en 1978 de la repartición de tierras por clases de superficie y, mediante sustracciones sucesivas, integran los cambios aportados por las expropiaciones y las confiscaciones. En ningún momento han sido contabilizados, ni aun evocados, las dinámicas internas de concentración o, al contrario, de parcelación de las explotaciones, ni los procesos de progresión de la frontera agrícola.

nos clandestina, al margen o en violación abierta de las leyes.<sup>24</sup> Los problemas de herencia, que resultan esenciales para comprender los comportamientos de los productores familiares, tampoco fueron objeto de una reflexión específica, si se considera que solamente los herederos que habían permanecido en la tierra de reforma agraria podían hacer valer sus derechos.

Las evoluciones que podían sobrevenir en el futuro en contextos políticos cambiantes tampoco fueron consideradas. En Nicaragua, el Frente Sandinista estaba tan convencido de que estaría en el poder por mucho tiempo que la legalización de tierras reformadas nunca constituyó una prioridad. Buena parte de las expropiaciones de tierras de los somocistas no habían sido aún legalizadas 10 años después de su ejecución. No fue sino hasta el periodo de transición política, una vez perdidas las elecciones de 1990, cuando el gobierno intentó, en la precipitación, consolidar legalmente la reforma agraria. Y fue hasta entonces cuando decidió permitir legalmente la venta de tierras de la reforma agraria. En Honduras, encontramos una situación similar, ya que en 1995 solamente el 34 por ciento de los grupos organizados en el marco de la reforma agraria disponían de un título de propiedad en dominio pleno.<sup>25</sup> Los mecanismos que hubieran requerido los beneficiarios de las reformas agrarias para defender sus tierras y los recursos que contenían en ocasión de un cambio de política, nunca fueron contemplados de antemano, por lo que nunca pudieron ser objeto de algún aprendizaje por parte de las organizaciones de productores.

La negativa a tomar en cuenta las articulaciones entre lo individual y lo colectivo

La imposición de formas colectivas de producción ha constituido un elemento central de las políticas de reforma agraria tanto en Nicaragua como en Honduras -las primeras leyes de reforma agraria, que privilegiaban la producción individual, prácticamente no fueron aplicadas. Al principio de los años 1980 en Nicaragua y desde 10 años antes en Honduras, incorporarse a una cooperativa de producción o una empresa asociativa constituía una condición básica para tener ac-

<sup>24</sup>En Honduras, una encuesta realizada a principios de los años 1990 por el INA, acerca de 413 grupos campesinos, indica que 46 por ciento de esos campesinos arrendaban una parte de sus tierras, a pesar de que la ley lo prohibiera en forma explícita (R. Rubín y F. Fúñez, 1993: 67).

<sup>25</sup>*El Heraldo*, 24 de julio de 1995, citado por Salgado (1996).

ceso a las tierras de la reforma agraria. Las organizaciones campesinas jugaron un papel central en la aplicación de modelos frecuentemente contrarios a los intereses de los campesinos y al interés general. El nivel importante de deserción de los miembros de las cooperativas de reforma agraria, así como las modalidades reales de producción, elaboradas por las bases, que asociaban producción individual y colectiva, ilustran ese hiato.

Claro es que empresas cuyo proceso productivo era colectivo pudieron desarrollarse e incluso prosperar cuando contaban con tierras fértiles y accesibles, condiciones económicas favorables (en los sectores de exportación más rentables, como el algodón en los años 1980 en Nicaragua y el plátano o el aceite de palma en Honduras) y el apoyo del Estado. Pero fuera de esos contextos sumamente favorables, en la inmensa mayoría de los casos prevaleció la coexistencia de formas individuales y colectivas de producción. Sin embargo, esta articulación generalizada entre la producción colectiva y la producción individual siempre fue vista y tratada como un vicio, como una muestra de atraso cultural de campesinos incompetentes en materia de administración. Las organizaciones campesinas y las estructuras de "encuadramiento" del Estado nunca reconocieron la pertinencia y la eficiencia de esta articulación de lo individual y lo colectivo.

En Nicaragua, desde 1985, trabajos de investigación habían puesto énfasis en el hecho de que ni los partidarios del todo colectivo, ni aquellos del todo individual podían rendir cuenta de la realidad e intervenir sobre ella de manera eficaz.<sup>26</sup> Nada podía ser totalmente individual ni totalmente colectivo. La identificación de los diferentes centros de decisión, ligados a la producción pero también a la reproducción (familia), aparecía esencial para comprender cómo, en cada situación concreta, una articulación particular entre colectivo e individual se iba construyendo. Esta articulación no podía ser la misma en situaciones de tierras fértiles, con una integración al mercado muy avanzada, y en los contextos de aislamiento y escasez de los recursos naturales. Los trabajos de los investigadores se enfocaban hacia las razones de las dificultades de funcionamiento de las cooperativas de producción y el fomento de sistemas basados en la producción individual o mixta. Estos trabajos contribuyeron a flexibilizar las modalidades de acceso a la tierra.

<sup>26</sup> CIERA, Estudio de 71 cooperativas de producción (1985). Yo había participado entonces en este estudio con un equipo de jóvenes investigadores del centro de estudio de la reforma agraria.

Pero hoy en día, aparece claramente que no era suficiente tolerar la existencia de una articulación entre lo individual y lo colectivo, sino que era preciso lograr que esas prácticas se institucionalizaran en cierta forma y se transformaran en mecanismos reconocidos y explícitos de gestión de los bienes comunes.

El no reconocimiento del carácter “contradictorio” (en el sentido dialéctico del término, no en su aceptación usual, sinónimo de antagónico) de la relación entre individual y colectivo lleva necesariamente a un tratamiento dogmático de la cuestión. Este tratamiento no fue neutro y favoreció ciertos grupos sociales a expensas de otros. Esta situación perduró con el proceso de descolectivización. Así, la división en parcelas individuales de las cooperativas en Nicaragua fue impulsada por la base campesina, pero de manera informal, en oposición con los estados mayores sindicales y las políticas públicas. Su legalización, a raíz del cambio brusco que constituyeron los programas de ajuste estructural, se llevó a cabo en las peores condiciones: ante la falta de tiempo, de voluntad política y, sobre todo, la falta de capitalización de experiencias previas, no era posible fomentar una reflexión a profundidad sobre los mecanismos de gestión colectiva o comunitaria que permitiesen evitar un rápida inversión del efecto redistributivo de la reforma agraria.

El tratamiento específico del sector reformado como si fuera segregado del de los pequeños productores

Este punto concierne a la vez a la política agraria y a la política de organización. Los beneficiarios de la reforma agraria no recibían verdaderos “títulos de propiedad”, sino “títulos de usufructo”: no podían vender ni hipotecar su parcela, y solamente podían traspasarla por herencia, bajo ciertas condiciones, a sus hijos. Estas limitaciones estaban establecidas sea de manera temporal (en Honduras, los títulos de la reforma agraria se convertían después de varios años en verdaderos títulos de propiedad, una vez que el beneficiario había cubierto ciertas condiciones, como la buena utilización y la explotación efectiva, el pago de las anualidades por la adquisición de los derechos), sea de manera definitiva (en Nicaragua antes de 1990). A fin de evitar el desarrollo de procesos de reconcentración de las tierras por medio del mercado,<sup>27</sup> el Esta-

<sup>27</sup> Un fenómeno inevitable sin medidas específicas, considerando la fragilidad económica de las nuevas explotaciones.

do intervino en forma más o menos directa y autoritaria para orientar la utilización de las tierras reformadas. Desde luego, esta no era la única opción posible, pero era aquella que permitía a los gobiernos sacar más fácilmente provecho del argumento político que le proporcionaba la reforma agraria.

De esta manera, las tierras reformadas fueron artificialmente segregadas del dominio general y tratadas aparte, con una legislación específica que permitía al Estado conservar mayores prerrogativas sobre ellas.<sup>28</sup> El papel paternalista del Estado, que “protegía” a los beneficiarios de la reforma agraria de los perjuicios del mercado de tierras, frecuentemente en contra de sus propios anhelos, parece haber estado en el origen de muchos problemas que padecieron dichas reformas.

La política de organización de los campesinos, aplicada por los partidos y los gobiernos, refleja asimismo esta concepción paternalista del desarrollo del sector reformado.<sup>29</sup> Un buen número de las organizaciones campesinas no pudieron desarrollar espacios propios de decisión e intervención sobre el mercado de la tierra; en primer lugar porque permanecieron, por lo menos en ciertos momentos de su historia, bajo la tutela del Estado y nunca pudieron modificar el estatuto jurídicamente segregado del sector reformado.

La aplicación descendiente de los modelos de reforma agraria  
sin apoyarse en, ni fortalecer las iniciativas locales

Aun en situaciones revolucionarias, de experimentación social a gran escala, como en Nicaragua a principios de los años 1980, las reformas agrarias fueron implementadas de manera vertical, y fallaron

<sup>28</sup>Esta separación fue llevada a su extremo en Nicaragua, con la no inscripción en los registros de la propiedad de las actas de expropiación o de confiscación, ni de las atribuciones y de los cambios de derechos agrarios efectuados por el gobierno revolucionario –se estableció un registro separado para los títulos de la reforma agraria. Hemos visto que estas prácticas generaron problemas jurídicos y políticos considerables, cuando los gobiernos ulteriores se negaron a reconocer la validez legal de los títulos de la reforma agraria bajo la presión de los antiguos terratenientes. Véanse los trabajos de consultoría realizados por el IRAM para la preparación del proyecto “Refuerzo del estado de derecho y promoción del desarrollo económico en el campo” (CEDEPER, Unión Europea), en 1993-1994.

<sup>29</sup>Hemos visto que en Honduras, organizaciones específicas habían sido creadas para trabajar con el “sector reformado”. Las administraciones a cargo de la reforma agraria y los movimientos políticos que luchaban por ella destinaron recursos importantes para la formación de los dirigentes de estas organizaciones. Cuando se les asignó también un papel de apoyo al sector campesino “tradicional”, como fue el caso en Nicaragua, estas organizaciones, sean de tipo sindical o económico, se dedicaron a promover la “modernización de las formas de producción” por medio de cooperativas, o bien concentraron sus esfuerzos sobre los grupos más acomodados.

en apoyarse en las iniciativas locales y en reforzarlas poco a poco. La elaboración progresiva de mecanismos locales de regulación agraria, a medida que se implementaban las reformas agrarias, sin duda hubiera permitido evoluciones distintas.

Esto no se llevó a cabo por razones que se vinculan principalmente con el papel y las opciones estratégicas de las organizaciones campesinas que operaban con el sector reformado. Ante su escasa autonomía con respecto a los partidos políticos, esas organizaciones limitaron sus intervenciones a tres áreas principales: en primer lugar, hicieron presión sobre el Estado para que se adoptaran los textos legales que impulsaban las reformas agrarias, pero sin llegar a impugnar el monopolio ejercido por el Estado central sobre la gestión del patrimonio agrario -en otras palabras, las organizaciones no reivindicaron una participación mayor de sus instancias locales en el proceso de gestión de las tierras; luego, si bien intervinieron para que el Estado emitiera títulos de la reforma agraria, no llegaron a discutir la naturaleza de los derechos que conferían estos títulos; y finalmente las organizaciones campesinas sólo se concretaron a divulgar los mensajes ideológicos y políticos que acompañaban la realización de la reforma agraria, lo que en América Latina se conoce como "concientización" de los productores.

En la medida que las adaptaciones locales de las reglas que norman el acceso a la tierra tuvieron que realizarse al margen de las leyes, no fue posible capitalizar esas experiencias locales, ni apoyarse en las dinámicas que ellas suscitaban para fomentar la constitución progresiva de órganos locales de regulación agraria.<sup>30</sup> Aún así, las organizaciones campesinas habrían podido promover tales estructuras locales de regulación, de haber dirigido sus esfuerzos a la resolución de los conflictos y a la gestión de los recursos naturales. Pero todos los mecanismos de apoyo y de financiamiento que les permitían trabajar en gran escala iban en una dirección opuesta.<sup>31</sup>

Con todo, esas organizaciones nunca emprendieron una reflexión acerca de los mecanismos que generaban nuevos campesinos sin tierras en el sector no reformado; tampoco buscaron articular a nivel local las

<sup>30</sup>Una comparación con la reforma agraria mexicana sería muy interesante ya que ésta, de naturaleza radicalmente diferente, fue impulsada por un movimiento social muy fuerte, lo cual propició una mayor trascendencia social a las políticas de reformas de la tenencia.

<sup>31</sup>Podemos mencionar, por ejemplo, el crédito subvencionado distribuido por el Estado nicaragüense a través de pseudocooperativas, las cooperativas de crédito y servicios, en los años 1980. Los mecanismos de financiamiento de las organizaciones de productores, asegurados al nivel central por el Estado o por instituciones de cooperación externa y no por las aportaciones de sus miembros, no propiciaron su independencia.

dinámicas de los sectores reformados y no reformados. Se convirtieron en simples ejecutantes de las medidas gubernamentales al integrar en su prácticas un buen número de los conceptos verticales del Estado, y se fueron desligando gradualmente de las reivindicaciones profundas del mundo campesino, lo que las convertía en organizaciones frágiles y vulnerables, aun cuando gozaban de cierta influencia gracias a su capacidad de diálogo con el poder central.

En lugar de capitalizar fuerzas en un proceso de ampliación de su influencia, y conforme padecían la corrupción creciente de sus dirigentes, muchas organizaciones campesinas se estancaron y fueron marginalizadas. Al carecer de la legitimidad y la fuerza de proposición que les hubiera otorgado la representación de los intereses reales de los campesinos, perdieron la posibilidad de intervenir en los debates nacionales sobre las políticas agrarias que tuvieron lugar en los años 1990.

*Estas reformas agrarias, ¿habrán sido anticampesinas?*

El examen *a posteriori* de las reformas agrarias de Nicaragua y de Honduras nos lleva a interpretar diferentemente sus verdaderos objetivos. Considerando las relaciones de fuerza que existían en esos dos países, cabe preguntarse si los cambios estratégicos en materia de política agraria no tuvieron por finalidad última impedir una movilización campesina masiva para lograr un acceso más justo a los recursos. Las transformaciones impulsadas en los dos países bajo el nombre de “reforma agraria”, ¿permitieron evitar un fortalecimiento del sector de los pequeños y medianos productores -una evolución que habría sido peligrosa para los grupos dominantes? ¿Habrán tenido por lo tanto un efecto inverso al que se espera de una verdadera reforma agraria? Los elementos que hemos discutido aquí nos llevan a pensar que es efectivamente lo que realmente pasó. Las decisiones estratégicas y sus políticas de aplicación reflejan en última instancia los intereses de las clases dominantes, de los grupos económicos más poderosos. Sin embargo, vimos también que esas reformas fueron más allá de los objetivos que les habían sido asignados, como lo comprueba la transformación de las estructuras agrarias en Nicaragua después de 1990.

Si las modalidades de la “colectivización” fueron diferentes en Nicaragua y Honduras, hubo en ambos casos conjunción entre una postura ideológica inspirada del “socialismo realmente existente” y los intereses objetivos de los grupos dirigentes. Para las clases dominantes de América Cen-

tral, obstaculizar el acceso individual de los trabajadores rurales a la tierra ha constituido, desde hace siglos, uno de los ejes de su estrategia de consolidación económica y política. En la época colonial, los españoles no adoptaron una postura diferente, al prohibir a los indígenas la posesión individual de la tierra y del ganado, y fomentar en cambio sistemas de tenencia colectiva, a través de las comunidades y las cofradías, que les permitían controlar con mayor facilidad el proceso de acumulación y el uso de la mano de obra. Durante los primeros años de la Revolución sandinista, los dirigentes temieron seriamente que se generara un proceso de creación de nuevos campesinos (“recampesinización”). Esa evolución habría dejado las grandes fincas exportadoras sin mano de obra, y habría cuestionado la viabilidad económica de un sistema agrario fundado en el acceso desigual a la tierra, ocasionando una verdadera ruptura con la oligarquía.<sup>32</sup>

Las formas de producción colectiva -empresas estatales o asociativas, cooperativas de producción- no modificaban radicalmente el proceso productivo. Lo único en cambiar respecto a las otras estructuras de producción de gran tamaño era la repartición de la propiedad y de sus beneficios entre un número mayor de individuos. Se trataba de una medida más social que económica, y fue en tanto política social que la reforma agraria se llevó a cabo. Las cooperativas, dotadas con menos recursos financieros que las grandes empresas del sector privado tradicional, debían además asumir los gastos generados por la contradicción entre los intereses de las familias que las integraban y aquéllos de la empresa cooperativa misma: no representaban de ninguna manera un peligro económico para la gran producción privada. Estamos, pues, al opuesto de los objetivos de una verdadera reforma agraria, que busca redistribuir la tierra para favorecer a los sistemas de producción económicamente más eficientes para las economías nacionales.

Es sin lugar a duda en el campo de las luchas campesinas que la política de colectivización resultó la más rentable a mediano plazo para las clases dominantes. La aspiración fundamental de los campesinos sin tierra era tener acceso a una parcela en propiedad. Condicionando las posibilidades de acceso a la tierra a la producción colectiva, el gobierno reducía de hecho la presión campesina para la reforma agraria. En otras palabras, la separación de la gestión de las tierras reformadas (en la cual el Estado desempeñaba un papel predominante) de aquella de las otras tierras (dejada al libre juego del mercado), así como la especialización de las organizacio-

<sup>32</sup>Y los grupos dominantes, tanto somocistas como antisomocistas.

nes de productores que operaban en cada uno de estos dos universos, permitieron evitar un proceso de fortalecimiento de los sectores de la pequeña y mediana producción y, sobre todo, impedir una radicalización de sus luchas. Comprendemos mejor en este contexto por qué, a principios de la años 1990, se derrumbó rápidamente buena parte de las estructuras de los sectores reformados tanto en Nicaragua como en Honduras.

#### LOS AÑOS NOVENTA: LIBERALIZACIÓN, DESMORONAMIENTO DE LAS ESTRUCTURAS REFORMADAS Y PERSISTENCIA DEL PROBLEMA AGRARIO

En ambos países, los años 1990 han sido marcados por la aplicación de políticas de ajuste estructural, la liberalización acelerada de la economía y el abandono de las políticas de reforma agraria. De allí en adelante el mercado es considerado como la única vía de resolución de los problemas agrarios.

##### *Honduras: el cuestionamiento de los esquemas históricos de la reforma agraria*

La Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola, publicada en abril de 1992, bajo el gobierno de Rafael Callejas, constituye la pieza central de un dispositivo que apunta a replantear las bases del desarrollo agrícola del país. Concebida con la ayuda de asesores internacionales (de la USAID, principalmente), esta ley modifica las disposiciones anteriores en muchos aspectos, con una muy clara orientación ideológica liberal.

En lo que concierne a la tenencia de la tierra, la ley apunta a reintegrar las tierras de la reforma agraria en el sistema general de registro y seguimiento de la propiedad, acelerando los procesos de emisión de títulos y su inscripción en el registro de la propiedad. Asimismo, procura agilizar los trámites de traspaso formal de las propiedades del Estado a particulares, reduciendo a tres años el periodo de ocupación de las tierras nacionales necesario para poder solicitar un título. En lo que toca a la reforma agraria, la ley cuestiona la prioridad que se había dado a las formas de tenencia colectiva: establece que los beneficiarios de la reforma agraria podrán en adelante optar por la atribución de parcelas individuales y que los miembros de cooperativas o de empresas asocia-

tivas dispondrán de un título de participación que plasme la parte del capital total que les corresponda. También replantea el umbral de superficie debajo del cual una explotación es considerada como minifundio y no puede ser legalizada -dicho umbral pasa de cinco a una hectáreas. Por último, y se trata de un punto esencial, la ley autoriza las ventas de tierras por los beneficiarios de la reforma agraria, una vez legalizada su tenencia.

Pero, al mismo tiempo, la ley de modernización cancela prácticamente las posibilidades de continuar con las redistribuciones de tierra: en primer lugar, autoriza la existencia de propiedades que pasan los límites fijados en el artículo 25 de la ley de 1975, en la medida que son objeto de proyectos de inversión importantes; en segundo lugar, abroga las disposiciones que permitían la expropiación de propiedades con motivo de su explotación en aparcería o arrendamiento por terceros; por último, si bien las tierras sin cultivar permanecen formalmente sujetas a afectación, están eximidas si están cubiertas de selva.

Entre 1970 y 1992, los bosques habían sido declarados propiedad del Estado hondureño, aun cuando el suelo fuera propiedad privada. La ley de modernización cancela esta disposición y devuelve a los propietarios el dominio sobre los árboles que se encuentran en su parcela. Asimismo, procura alentar los mecanismos de mercado, en particular el arrendamiento de tierras y las formas de coinversión en la producción agrícola.

La ley de modernización plantea sin embargo mecanismos destinados a ayudar a los pequeños productores a incrementar su competitividad: en primer lugar propone instaurar una ayuda excepcional de instalación (*capital semilla*) a los beneficiarios de la reforma agraria y de los programas de titularización; luego, sienta las bases de una red de cajas de ahorro y crédito rural destinadas a trabajar con las organizaciones campesinas;<sup>33</sup> por último, fomenta mecanismos que faciliten el acceso de los campesinos a la tierra por medio del mercado -leyes complementarias específicas fueron votadas al respecto, una de ellas relativa al "fondo de tierras".

<sup>33</sup>Fundamentalmente, el proyecto redactado por los consultantes de la USAID fue preparado sin la participación de las organizaciones campesinas. Atribuía al Estado un importante papel de tutela, a la vez que buscaba la adhesión de al menos una parte de las organizaciones campesinas hondureñas, las cuales eran en su mayoría muy hostiles a la ley de modernización. A pesar de que el país no tenía ninguna experiencia en materia de instituciones financieras rurales administradas localmente, la ley establecía con lujo de detalles un conjunto de modalidades de operación para ellas y preveía la transferencia de recursos hacia la red de cajas. Bajo este presupuesto y con la esperanza de recibir algunos millones, las organizaciones defendieron el proyecto (comunicación personal de D. Pommier, experto en financiamiento rural del IRAM en América Central).

Ahora bien, la aplicación de la ley ha relegado estos objetivos a un plano secundario: ninguna de las tres propuestas que apuntaban a propiciar una mejor inserción de los pequeños productores en los mercados –capital de instalación, cajas de crédito, fondos de tierra– ha sido implementada en lo más mínimo; por otro lado, la “privatización” de las selvas ha generado problemas importantes al restituirles valor a los viejos títulos de propiedad emitidos durante el periodo colonial o después de la independencia. Dichos títulos suelen estar en manos de copropietarios que nunca han dividido legalmente sus tierras (*sitios pro indivisos*) y han dejado a campesinos, sin título legal, aprovecharlas, a veces por generaciones. La ley reduce en forma drástica la seguridad agraria de estos usufructuarios. Por último, y se trata sin duda de una de sus consecuencias más significativas, la ley potencia una explosión de las ventas de tierras por parte de las cooperativas y las empresas de la reforma agraria.

En realidad, el proceso de venta de tierras del sector reformado ha comenzado en 1990, antes de que se publicara la ley, con la venta por sus miembros de una de las cooperativas más famosas del país (la empresa Isletas) a la Standard Fruit Company, por un precio estimado al cuarto de su valor real. Aunque esta venta fuera ilegal en lo términos de la Ley de Reforma Agraria, el Instituto Nacional Agrario no se opuso a ella. Después de la publicación de la nueva ley, las ventas de tierra se han multiplicado, sobre todo en las tierras fértiles que pueden producir plátano y palma africana, sectores que han focalizado las estrategias de inversión de las firmas transnacionales y de algunos muy grandes empresarios hondureños a raíz de la devaluación de la moneda hondureña y de la expansión del mercado bananero.

En mayo de 1994, apenas dos años después de la publicación de la ley, los grupos campesinos del sector reformado habían vendido más de 30,000 hectáreas, o sea un poco más del 7 por ciento del total distribuido durante la reforma agraria. En ciertas regiones con fuerte potencial agrícola, el impacto sobre el sector ha sido considerable, como en el litoral norte, donde se ha concentrado más del 80 por ciento de las ventas. La amplitud del fenómeno traduce la fragilidad de muchas empresas asociativas y cooperativas de la reforma agraria, las cuales se enfrentan frecuentemente con dificultades económicas y son minadas por la corrupción de sus dirigentes. Asimismo, la renta de tierras a productores o empresas, y el establecimiento de convenios de coinversión con capitales nacionales o extranjeros han cobrado auge,

convirtiendo a los antiguos beneficiarios de la reforma agraria en empleados carentes de control sobre los procesos productivos que se implementan en sus tierras.

*Nicaragua: inestabilidad y concentración de la tenencia*

A principios de los años 1990, por medio de transformaciones complejas y de una reforma agraria remodelada por el conflicto armado, Nicaragua se había convertido en un país donde dominaba ampliamente la pequeña producción. Sin embargo, la política económica de ajuste estructural, iniciada por el gobierno sandinista y perseguida por su sucesor, ha modificado brutalmente las reglas del juego para los productores al cancelar de golpe las múltiples subvenciones con las que se habían beneficiado. Los pequeños productores y las empresas asociativas que se habían beneficiado con la privatización de las estructuras reformadas padecían una fuerte inseguridad en cuanto a su acceso a la tierra debido a numerosos problemas legales y a las presiones de los antiguos propietarios. Fueron asfixiados económicamente por la reducción drástica del crédito y las inadecuadas renegociaciones de las deudas adquiridas anteriormente por sus cooperativas o sus empresas.<sup>34</sup> En estas condiciones era difícil que se pudieran expresar las ventajas económicas de una repartición más igualitaria de la tierra.

Por lo tanto, la década de 1990 ha sido marcada por una creciente inseguridad en la tenencia de la tierra, alimentada por la falta de consolidación legal de las transformaciones realizadas durante los años 1980, por las múltiples modificaciones contradictorias aportadas a la legislación después de la pérdida de las elecciones por el FSLN, y por el hostigamiento jurídico y policiaco resultante de las reclamaciones de los antiguos propietarios -en agosto de 1994, no menos de 2 millones de manzanas, o sea el 72 por ciento de las tierras adquiridas para la reforma agraria, mediante la expropiación, la confiscación, el canje o la

<sup>34</sup>Cabe subrayar que el crédito de los años 1980 también había acarreado numerosos problemas. Las cooperativas habían permanecido extremadamente dependientes de los créditos por no haber transformado sus sistemas de producción. Tal parece ser que ciertos créditos otorgados después de 1990 tenían como finalidad real de forzar estas cooperativas a vender algunas de sus propiedades. El Banco Nacional de Desarrollo, el Banades, parece haber desempeñado un papel en este sentido, al alentar a grandes propietarios a comprar las tierras y los medios de producción de las cooperativas en quiebra (comunicación personal de D. Pommier). Más allá de los numerosos casos individuales de cancelación o renegociación de deudas, la UNAG no cumplió con su papel de negociar una solución global al endeudamiento del sector reformado, tanto a nivel de las cooperativas como de los productores individuales que heredaron las deudas de sus antiguas estructuras asociativas.

compra, eran objeto de una demanda de revisión ante la Comisión Nacional de Revisión de las Confiscaciones.<sup>35</sup>

El debate sobre la propiedad ha permanecido al primer plano de la agenda política, hasta la publicación de la Ley sobre la Propiedad Reformada Urbana y Agraria a finales de 1997. Elaborada tras una fuerte presión popular y una negociación con los dirigentes del FSLN, dicha ley reconoce la validez de los títulos de la reforma agraria, a la vez que abre la posibilidad de indemnizar a los antiguos propietarios víctimas de abusos mediante bonos emitidos por el Estado. Por otro lado, prohíbe la venta de las tierras de la reforma agraria durante un plazo de cinco años, aun cuando la determinación laxa de la fecha de inicio de este plazo le resta eficacia a esta medida. Con todo, la ley constituye un compromiso aceptable a los ojos de las organizaciones campesinas. Dos años antes, una primera ley había tratado de resolver este difícil problema, sin ser jamás aplicada, y es aún pronto para saber qué pasará en la práctica con la ley actual.

Con todo, esas nuevas disposiciones legales no han reducido significativamente las ventas de tierras, y las cooperativas integran eventualmente a los compradores entre sus miembros con el fin de darle la vuelta a la ley.<sup>36</sup> Las tierras más ricas<sup>37</sup> son las que han sufrido las mayores presiones. En este caso, la venta suele producirse después de varios años de arrendamiento a favor del comprador potencial.

Debido a la ausencia de datos confiables a escala nacional, sólo podemos aproximarnos a estas evoluciones a través de las encuestas parciales realizadas en las regiones de Boaco-Chontales, Rivas y León en 1994 (Matus, 1994). En el interior del país, alrededor de 30 por ciento de las tierras entregadas algunos años antes a los soldados de la Resistencia desmovilizados habían sido vendidas. Se observaban entonces procesos de concentración de las tierras en algunas regiones: en la costa Pacífica, el 13 por ciento de la superficie de las cooperativas de la reforma agraria había sido vendida a grandes propietarios, algunos de ellos antiguos funcionarios sandinistas; en los municipios de San Juan y Cárdenas, con un fuerte potencial turístico, el 91 por ciento de las tierras de las cooperativas habían sido vendidas, a precios que oscilaban alrededor del 50 por ciento del

<sup>35</sup> Stanfield (1994).

<sup>36</sup> Entrevista con Ariel Bucardo, Presidente de la Federación Nacional de las Cooperativas (Fenacop), noviembre de 1997.

<sup>37</sup> O más precisamente aquellas que pueden generar una renta importante, las cuales no son necesariamente las más ricas en el sentido agronómico del término: zonas periurbanas, sitios con potencial turístico, pastizales de engorda de ganado bovino cercanos a las vías de comunicación, etcétera.

valor nominal atribuido a las tierras en la región. En la región de León, el 13 por ciento de las tierras habían sido vendidas, principalmente entre 1990 y 1993, y en forma de pequeñas parcelas. Las mismas fuentes concuerdan en que las cooperativas que habían dividido sus tierras resistían mejor a las presiones de venta que aquellas (pocas) que continuaban trabajando gran parte de su territorio en forma colectiva. Sin embargo, en muchos casos, la parcelación se había realizado muy tarde, una vez que la cooperativa había acumulado adeudos considerables.

Lo que llamaba la atención en 1993 y 1994 era la incapacidad de las centrales campesinas para encontrar respuestas al derrumbe de las estructuras creadas durante la reforma agraria. El discurso colectivista seguía imperando: la UNAG y la Federación de las Cooperativas admitían que la división de las cooperativas se había convertido en la regla general, pero seguían renuentes a considerar sistemas que permitieran una legalización de la tenencia individual, aun con mecanismos que otorgaran un control colectivo sobre las transacciones. Un cierto número de dirigentes de organizaciones campesinas rechazaban incluso categóricamente cualquier posibilidad de desarrollo de un mercado de tierra.

### *Prioridad a la emisión de títulos agrarios y al libre mercado*

Hoy en día, tanto en Honduras como en Nicaragua, los apoyos de organismos internacionales (Banco Mundial, BID, USAID y organismos europeos) están enfocados hacia la emisión de títulos agrarios y el mejoramiento de los sistemas de registro de la propiedad y de catastro. Los argumentos básicos son el mejoramiento de la seguridad en la tenencia y la posibilidad para los productores de utilizar sus títulos agrarios como garantía para acceder al crédito. Se trata también de crear las condiciones para incrementar las recetas fiscales de los estados: en 1997, bajo presión externa y por primera vez en la historia de ese país, el gobierno de Nicaragua emitió una ley que grava la propiedad rústica, aun cuando no se dieran los medios para hacer aplicar esas disposiciones y las captaciones resultaran poco significativas.

Sin embargo, la seguridad en el acceso a la tierra no está mecánicamente ligada a la posesión de un título legal. En Honduras, el sector cafetalero se ha desarrollado con base en un tejido de explotaciones campesinas y de procesos de capitalización individual y colectiva que se dieron en ausencia de títulos propiedad. Esta ausencia no impidió las in-

versiones y el desarrollo de un sector que se ha convertido, hoy en día, en el segundo o tercero exportador del país, dependiendo de la cosecha anual. En este caso, son mecanismos sociales locales los que han asegurado el respecto de los derechos de cada uno y permitido que los productores invirtieran en su tierra y en infraestructuras colectivas.

El desarrollo de los mercados de tierra constituye el otro objetivo de estas políticas. Pero los mercados de tierra en la región son profundamente imperfectos, como lo confirma un interesante estudio realizado al respecto en Honduras (Salgado, 1994): dichos mercados son siempre segmentados, poco transparentes y, en ausencia de mecanismos permanentes de corrección, no pueden ayudar a una distribución óptima del recurso tierra. Ahora bien, resalta la casi ausencia de medidas concretas por parte tanto de los gobiernos como de los organismos de productores para desarrollar mecanismos de mejoramiento de los mercados de tierra. En consecuencia, es de esperarse que las dinámicas de concentración de la propiedad resurjan con mayor intensidad en la región, como lo parecen confirmar las tendencias actuales, tanto en Honduras como en Nicaragua.

*Una producción familiar que se fortalece  
a pesar de las políticas agrarias*

Con todo, y ya sea al margen del proceso de reforma agraria (en Honduras) o como resultado de su evolución (en Nicaragua), se ha producido un fortalecimiento de ciertos sectores de pequeños y medianos productores individuales en el transcurso de los últimos 30 años. Hemos mencionado la importancia de los pequeños productores de café y de los pequeños ganaderos en Honduras, donde el 40 por ciento de la producción de café se realiza en explotaciones de menos de 10 hectáreas y el 74 por ciento en unidades de menos de 50 hectáreas. En lo que concierne la ganadería, el 48 por ciento del ganado se encuentra en explotaciones de menos de 50 hectáreas.<sup>38</sup> También en Nicaragua, todo parece indicar que la expansión de las tierras cultivadas en las zonas del interior, así como las redistribuciones ligadas a la reforma agraria y a la división de las cooperativas también han reforzado la importancia de la pequeña y la mediana producción.

Entre minifundio y latifundio, existe, pues, en los dos países, hoy en día más que nunca, un sector campesino con fuertes potencialidades.

<sup>38</sup> Censo agrícola 1993, cit. por Baumeister (1996) y Kaimowitz (1996).

Este sector, que se ha desarrollado en gran medida en un contexto de frontera agrícola, evoluciona ahora en un universo finito, sin posibilidades de acceder a tierras vírgenes. Esta evolución va quedar por lo tanto fuertemente condicionada por el funcionamiento de los mercados de tierra. La cuestión agraria, que ha estado en gran medida en el origen de la inestabilidad política y los conflictos armados que han devastado los países de América Central en el transcurso de los últimos decenios, permanecerá probablemente en el futuro como el problema central de las dinámicas económicas, sociales y políticas en Nicaragua y Honduras.

#### CONCLUSIÓN: HACIA NUEVAS INSTITUCIONES DE GESTIÓN AGRARIA EN AMÉRICA CENTRAL

Los casos de Nicaragua y de Honduras nos recuerdan que cualquier análisis de la cuestión agraria no puede ser sino dialéctico. Las líneas divisorias entre el "todo-Estado" y el "todo-mercado", el todo-individual y el todo-colectivo, son, ante todo, ideológicas. No solamente fallan en rendir cuenta de la realidad, si no que la vuelven menos nítida ante la observación y obstaculizan la identificación de las verdaderas razones de los fenómenos y de los intereses ocultos de los diferentes grupos sociales. Las políticas que resultaron de este debate truncado y caricaturesco han tenido efectos económicos, sociales y humanos dramáticos y parcialmente irreversibles.

Las reformas agrarias que apuntaban a abstraerse del mercado y a arreglar las contradicciones de una manera dirigista, generalmente fracasaron y algunas veces tuvieron *a posteriori* efectos opuestos a los que estaban buscando. Por otro lado, y dada la especificidad del "bien-tierra", los mercados de tierra, que preconizan las organizaciones internacionales como alternativa a las antiguas reformas agrarias, sólo pueden funcionar de manera viable y durable si son objeto de mecanismos permanentes de control e intervención.

Las implicaciones de esta simple observación están todavía lejos de ser integradas en las propuestas que se adelantan para brindar mayor seguridad en la tenencia de la tierra. En Nicaragua y Honduras, organismos como el Banco Mundial o la USAID apoyan programas ambiciosos de emisión de títulos de propiedad, con la finalidad de afianzar los derechos agrarios de los ocupantes, y financian también la modernización de los registros de la propiedad y de los catastros. Ahora bien, sabemos que existen dos grandes modalidades de construcción de la pro-

piedad agraria: desde arriba, por medio de títulos distribuidos por los estados, y desde abajo, mediante el registro de situaciones *de facto* vía los mecanismos de prescripción.<sup>39</sup>

Los primeros refuerzan la concepción de una propiedad agraria constituida desde arriba: las tierras llamadas “nacionales”, que el Estado independiente ha heredado del poder colonial, son cedidas o vendidas a individuos y el proceso de “titulación” aparece como el origen de la propiedad. De manera más o menos explícita, esta legalización de los derechos por la remisión de un título privilegia una forma de propiedad absoluta, cuando la realidad del campo evidencia diversos grados de superposición de diferentes derechos: el “título” agrario sólo fija los límites de la parcela que ampara y no implica, por lo general, restricción o servidumbre alguna. Omite asimismo los derechos de acceso a los recursos que podían tener anteriormente otras personas (derechos de agua, de leña, de paso). Al mismo tiempo, la agudización de los problemas ecológicos lleva a retomar conciencia de la necesidad de administrar los recursos comunes, más allá de las propiedades privadas.<sup>40</sup>

Sin embargo, los códigos civiles de Honduras y Nicaragua reconocen también formas de construcción de la propiedad desde abajo, a través de los mecanismos de prescripción. Éstos han sido utilizados ampliamente en el pasado, con la emisión de títulos supletorios. Los mismos códigos civiles -inspirados por o copiados literalmente de aquellos que existen en Europa- contienen también artículos que permiten hacer valer los derechos de los diferentes derechohabientes de una misma parcela. Pero las políticas aplicadas hoy en día sólo privilegian los mecanismos descendientes de gestación de la propiedad considerada como absoluta.

La necesidad de administrar los mercados de tierra para que su funcionamiento permita una asignación óptima del recurso no concuerda con esta visión absolutista de la propiedad. De hecho, no basta con intervenir en los mercados de capitales para permitir el acceso de los más pobres a préstamos para la adquisición de tierra: es también necesario romper con la compartimentación de los mercados de tierra, permitiendo, por ejemplo, el fraccionamiento de las grandes explotaciones para que pequeños productores las puedan adquirir. A fin de no recaer en los

<sup>39</sup> Véase J. Comby (1997), la gestación de la propiedad.

<sup>40</sup> El manejo de las cuencas hidrológicas para el abastecimiento en agua potable en Honduras constituye un buen ejemplo.

problemas que acompañaron la aplicación de las reformas agrarias, convendría fomentar estos mecanismos de corrección desde la base, con la participación activa de los principales actores involucrados.

El reto consiste entonces en darse el tiempo y los medios para hacer posible la construcción de nuevas instituciones locales capaces de regular el acceso a la tierra y sus recursos. A partir de un contexto radicalmente diferente, llegamos aquí a una problemática muy parecida a aquella que estudian en África los promotores de mecanismos de "gestión patrimonial".

## BIBLIOGRAFÍA

- BAUMEISTER E., 1996, "Rasgos básicos y tendencias de la actividad cafetalera", en E. Baumeister, C. Watel, R. Salgado, M. Posas, D. Kaimowitz, L. Clercx, *El agro hondureño y su futuro*, Tegucigalpa, Ed. Guaymuras.
- y C. Wattel, 1996, "Una visión de conjunto de la estructura agraria hondureña", en Baumeister *et al.*, *El agro hondureño y su futuro*, Tegucigalpa, Ed. Guaymuras.
- CEDAL, 1991, *Cuaderno campesino*, núm. 10, París (Francia) y Santiago (Chile), Fondation pour le Progrés de l'Homme, CEDAL.
- CEDOH, 1992, *Puntos de vista. Temas agrarios*, Tegucigalpa, Obra colectiva.
- CIERA-MIDINRA, 1984, *Nicaragua... y por eso defendemos la frontera. Historia agraria de las Segovias Occidentales*, Managua, Nicaragua, Ed. CIERA.
- CIERA, 1985, *Estudio de 71 cooperativas de producción*, Managua, Nicaragua.
- DELAHAYE, O., 1997, *Renta y mercado de la tierra agrícola; algunas indicaciones de los casos venezolano y chileno*, Roma, FAO.
- DUFUMIER, M., 1986, *Les politiques agraires*, París, Presses Universitaires de France, Col. "Que sais-je?", núm. 1472.
- KAIMOWITZ, D., 1996, "La ganadería hondureña", en Baumeister *et al.*, *El agro hondureño y su futuro*, Tegucigalpa, Ed. Guaymuras.
- LE ROY, E., A. Karsenty y A. Bertrand, 1996, *La securisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables*, París, Ed. Karthala.
- MATUS, J., 1994, "Monitoreo del mercado de tierras en Rivas, León, Boaco-Chontales", en Merlet *et al.*, *Consolidación del estado de dere-*

- cho y promoción del despegue económico en el campo*, Informe final de la fase de preparación, Bruselas, Comisión Europea.
- Merlet, M., 1990, "El siglo diecinueve en Nicaragua. Auge y derrota de la vía campesina (1821-1934). La importancia del renuevo campesino y de la colonización masiva de las tierras vírgenes en el siglo XIX", comunicación presentada en la Conferencia sobre la Historia Rural de América Central, San José, Costa Rica.
- , 1995, "La construction d'une nouvelle identité paysanne. Une métamorphose difficile et inachevée des organisations paysannes au Nicaragua", comunicación presentada en el Seminario sobre las Organizaciones Campesinas en los Países en Vía de Desarrollo, Méze (Francia), CIRAD.
- , D. Pommier, C. Fedele, J.C. Quintero y J. Matus, 1993, "Programa de apoyo al fortalecimiento de la situación de derecho y al despegue económico en el campo", Informe de misión para la Unión Europea.
- , D. Pommier, C. Fedele y J.C. Quintero, 1994, *Consolidación del estado de derecho y promoción del despegue económico en el campo*, Informe final de la fase de preparación, Bruselas, Comisión Europea.
- PINO, H.N. y A. Thorpe (comps.), 1992, *Honduras: el ajuste estructural y la reforma agraria*, Tegucigalpa, CEDOH-POSCAE.
- POSAS, M., 1987, *Breve historia de las organizaciones campesinas en Honduras*, Tegucigalpa, Fundación Friedrich Ebert.
- RUBÍN, R.I y F. Fúñez, 1993, *La compra-venta de las tierras de la reforma agraria*, Tegucigalpa, Ed. Guaymuras.
- SALGADO, R., 1994, *El mercado de tierras en Honduras*, Tegucigalpa, CEDOH, POSCAE-Land Tenure Center.
- , 1996, "La tenencia de la tierra en Honduras", en Baumeister et al. *El agro hondureño y su futuro*, Tegucigalpa, Ed. Guaymuras.
- SANTOS DE MORAIS C., 1983, *Apuntes de la teoría de la organización*, Tegucigalpa, Honduras, Ed. Guaymuras.
- STANFIELD, D., 1994, *Un análisis de la situación actual de la tenencia de la tierra en Nicaragua*, LTC Wisconsin, Informe para el ASDI.

Christian Giordano y Dobrinka Kostova

## Las transformaciones agrarias en el sureste europeo: el caso de Bulgaria postsocialista

### INTRODUCCIÓN

EN EL marco de la transición de una economía planificada a una economía de mercado, la reforma de la tenencia de la tierra constituye el acto clave de cualquier política agraria. En Bulgaria, dicha reforma entró en vigor en 1991 y participó de los trastornos políticos, económicos y sociales que tuvieron lugar desde 1989. Tres objetivos principales la caracterizaron: se trató de reintroducir la propiedad privada, de liquidar las cooperativas y las granjas estatales, y de crear nuevas estructuras que estimularían el espíritu de empresa en el sector agrícola con el fin de aumentar la productividad. Un proyecto de tal amplitud se había hecho necesario porque la erradicación de la propiedad privada y la industrialización forzada bajo el régimen comunista habían alejado a la gente de la tierra, no solamente físicamente (migración hacia las ciudades) sino también psicológicamente (cambios de los sistemas de valores).

La liquidación de las cooperativas agrícolas socialistas se llevó a cabo siguiendo tres procedimientos: la restitución de las tierras de acuerdo con los catastros de 1946, la identificación del propietario de origen y la repartición de los bienes colectivos. Sin embargo, numerosos factores confluieron para hacer esta reestructuración extremadamente difícil: la larga duración del régimen colectivista, la concentración de la superficie agrícola en unidades de producción de varios centenares de hectáreas, la confiscación de tierras cultivables para la construcción de unidades industriales y de carreteras, y la desaparición de ciertas actas de propiedad (*Darzaven vestnik*, 1991, 1992 y 1995).

La nueva ley agraria fue adoptada en 1991 por el Parlamento con mayoría socialista (neocomunista), pero fue revisada en 1992 por el

gobierno de centro derecha de la Unión de las Fuerzas Democráticas (UDF), y de nuevo en 1995 por los neocomunistas de regreso al poder. El presente trabajo busca analizar las modalidades de aplicación de esta ley durante las revisiones sucesivas, así como la manera en que fue recibida a nivel de una region, la Dobroudja, situada al noroeste del país.<sup>1</sup>

## UNA PEQUEÑA NACIÓN DE PEQUEÑOS CAMPESINOS

El desarrollo específico del sector agrario búlgaro actual está vinculado con el fracaso de la política de modernización emprendida después de la independencia del país, en 1878. La Bulgaria de los siglos XIX y XX ha conocido sucesivamente cuatro tipos de sociedad: la sociedad patriarcal, la sociedad del capitalismo primitivo, la sociedad del “socialismo real” y, por último, la sociedad que llamaremos –conscientes de la imprecisión de los términos– de la “transición”, o “transformación”, poscomunista. Una particularidad del “modelo de desarrollo” búlgaro radicó en que la estructura social de este país pasó casi directamente de la forma patriarcal a un tipo de sociedad urbano-industrial no capitalista.

La Bulgaria presocialista ha sido descrita tanto por los observadores extranjeros como por los autóctonos como “una pequeña nación de pequeños campesinos”. Este lema, difundido por la élite político-cultural del país, ha servido a la construcción de la identidad nacional fundada en la “mitología” campesina. Asimismo, presenta la Bulgaria de antes de 1944 como la “Suiza de los Balcanes”.

Bajo la dominación otomana, que duró más de 400 años (siglo XV al XIX), la Bulgaria rural estuvo caracterizada por un sistema de propiedad agraria fundada en la estructura familiar patriarcal. Según el derecho consuetudinario, tolerado por el imperio turco, el usufructo de la tierra era individual, pero la posesión era comunitaria en el sentido que era la familia, o más bien el grupo de parentesco, quien era *de facto* poseedor del título de propiedad. En consecuencia, los bienes raíces eran indivisibles y prácticamente inalienables: las tierras no se compraban pero se transmitían al grupo por la vía de la herencia.

La unidad económica de la familia extendida, la *zadruga*,<sup>2</sup> parece haber funcionado según este principio original. Desde la independencia, esta

<sup>1</sup>El estudio de campo se inició en 1991. Las encuestas fueron aplicadas a los dirigentes y los empleados de las cooperativas.

<sup>2</sup>La *zadruga* es el equivalente en Bulgaria del *mir* y de la *obščina* rusas. Véase Bobcev (1906-1907: 32 y ss); Gešov (1887: 426ss).

institución ha sido exaltada por numerosos políticos e intelectuales, entre los cuales figuraron incluso algunos socialistas, como Blagoev (Todo-rova, 1990: 30 y ss.). A pesar de todo lo que se ha podido escribir sobre la estructura de la *zadruga*, no hay duda que, en la época anterior a la Independencia, las familias búlgaras reunieron, según un modelo ampliamente conocido en el mundo eslavo (Chayanov, 1923: 10; Kova-levski, 1891), varias parejas y varias generaciones bajo el mando de una autoridad patriarcal única. Sin embargo, no conviene aquí hablar de propiedades muy grandes, y menos de latifundios, como en la Ru-mania vecina (Bell, 1977: 13): la Bulgaria ocupada por los turcos era ya “un pequeño pueblo de pequeños campesinos” (Bakardzev 1940: 21).

Esta característica se acentuó después de la declaración de indepen-dencia. En efecto, la sustitución de las normas consuetudinarias por re-glas jurídicas importadas de diversos países de Europa occidental, como son Bélgica, Francia e Italia, ocasionó el cambio de la propiedad comu-nitaria, es decir familiar, a la propiedad individual. Al mismo tiempo, una práctica de sucesión muy similar a la *realteilung* (“reparto iguali-tario”) preveía la división de las tierras entre los derechohabientes, es decir entre los descendientes directos del propietario.

Sin embargo, las nuevas reglas no hicieron desaparecer totalmente el orden patriarcal que, en algunas regiones, y mediante ciertas institucio-nes, perduró –cuando menos parcialmente– hasta el advenimiento del so-cialismo y aun después. En cambio, estas reglas indujeron serias transfor-maciones en la estructura social, al debilitar la célula patriarcal y al fragmentar la propiedad (Botev y Kovačev, 1934: 232; Radoev, 1934:85 y ss.). El cuadro de la página siguiente muestra que la parcelación de las tierras no dejó de crecer hasta la llegada al poder de los comunistas en 1944; dicha “pulverización” iba de la mano con una baja productividad (Bell, 1977 17; Doncev, 1941: 3 y 51).

No podemos atribuir el estancamiento económico del país, entre 1878 y 1944, solamente a la estructura agraria. Dicho estancamiento se debió también a la coyuntura internacional de la época, con la baja de los precios internacionales de los cereales, sobre todo los del trigo. Por otro lado, el sistema urbano-industrial búlgaro –casi inexistente– no pudo absorber el excedente de la población rural<sup>3</sup> (Sundhaussen, 1990: 156 y ss.); además de que Bulgaria nunca fue un país con vocación mi-

<sup>3</sup>Para fines comparativos, en 1930 la densidad de población por km<sup>2</sup> de tierras cultivables era de 81.3 habitantes en Bulgaria, contra 28 en Francia.

## DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA EN 1897, 1934 Y 1946

<i>Dimensión de las explotaciones</i>	<i>Reparto según el tamaño (por ciento)</i>		
	<i>1897</i>	<i>1934</i>	<i>1946</i>
0.1 a 5 ha	22.3	32.4	55.7
5 a 10 ha	26.6	47.9	36.6
10 a 20 ha	26.4	16.6	6.8
Más de 20 ha	24.7	3.1	0.9
Total	100	100	100

Fuentes: Bell (1977: 13); Minov y Lazov (1979: 121).

gratoria, como lo fue, por ejemplo, Polonia. Debemos sumar a esos factores el fuerte endeudamiento de los pequeños campesinos, ya que las prácticas de usura suplían la ausencia de un sistema bancario adecuado: los reportes oficiales de la época mencionan tasas de interés que alcanzaban a veces el 800 por ciento anual, las cuales parecen verosímiles si las comparamos con ciertas tasas practicadas en las regiones mediterráneas, tales como el sur de Italia, Andalucía o Chipre (Bell, 1977: 15; Giordano y Hettlage 1975: 17).

En estas condiciones, no es de sorprenderse que la situación agraria haya tenido repercusiones políticas, aun cuando los pequeños campesinos fueran en general poco propensos a la rebelión. La sociedad rural búlgara se mostró muy receptiva a las doctrinas populistas que venían de Rusia, propagadas por la Unión Agraria Nacional Búlgara, el partido campesino del primer ministro Aleksander Stamboliski, asesinado en 1923. Bajo la égida de este movimiento, se formaron las cooperativas agrícolas que jugaron un papel importante en el campo búlgaro durante los años que antecedieron a la Segunda Guerra Mundial. Con el 80 por ciento de su población empleada en agricultura, Bulgaria tenía para entonces el partido comunista más importante de la península balcánica, el cual llegó a sumar, en las elecciones parlamentarias de 1919-1920, entre el 18 y el 20 por ciento de los sufragios (Bell, 1977: 143 y 152; Lemarchand, 1995: 250 y ss.). La élite intelectual de este mismo partido, que constituiría a continuación la "primera generación" de los comunistas en el poder, estaba integrada en su casi totalidad por individuos de origen campesino.

En la historia de la Bulgaria rural, la fase del capitalismo primitivo sin duda representó una página de triste memoria. Hoy en día, entre las

personas que interrogamos durante nuestro trabajo de campo, son muchas todavía las que evocaron el lapso entre las dos guerras mundiales como un periodo de subdesarrollo. La reforma agraria, tan anhelada por Aleksander Stamboliski, nunca se pudo llevar a cabo (Mollov, 1930: 181 y ss.). Dicha reforma contemplaba la redistribución de las tierras, la concentración parcelaria (concentración en un solo predio de las parcelas fragmentadas de un mismo propietario), la cancelación de las deudas y la promoción de las cooperativas.

Después de 1944, el nuevo régimen se dedicó a romper con el pasado y a proponer un nuevo modelo de sociedad. La doctrina marxista-leninista consideraba al sector campesino –especialmente cuando se basaba en la pequeña propiedad rural– como un triste y arcaico legajo (Boiçev, 1969: 55). Lógicamente, las nuevas opciones estratégicas acordaron darle prioridad a la industrialización en detrimento de la agricultura: con el fin de liberar la fuerza de trabajo necesaria al desarrollo del sector industrial se resolvió agrupar las tierras en grandes conjuntos de producción y explotación colectiva mecanizada (Valçev, 1967: 110 y ss.). Pero este proyecto no se pudo llevar a cabo rápidamente debido a que, en esta época, el 80 por ciento de la población ejercía una actividad vinculada con la agricultura y el 75 por ciento de los búlgaros residía en aldeas rurales (Minkov y Lažov, *cit.*: 12).

La reforma agraria de 1946 se inició con una primera fase de expropiación de todos los propietarios que poseían más de 30 hectáreas: 300,000 hectáreas que pertenecían a 3,600 familias fueron embargadas. De este total 130,000 hectáreas fueron redistribuidas a 135,000 familias sin tierra; el resto pasó bajo el control de las cooperativas de producción por una parte, y de empresas agrícolas estatales por otra. Esta primera etapa apuntaba a reestructurar la propiedad privada y a modificar la relación de la población con la propiedad agraria. En realidad se trataba de una medida experimental que tendía a introducir sutilmente el modelo colectivista tras haberse ganado el apoyo de las masas campesinas. Más adelante se procedió a la colectivización generalizada de las tierras. Esto conllevó profundos cambios en la organización de la vida cotidiana y en las mentalidades, al fundir la esfera individual en la esfera colectiva.

## LA COLECTIVIZACIÓN (1944-1990)

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, las élites políticas búlgaras consideraban que la propiedad privada era la causa de todas las mise-

rias y que sólo su abolición terminaría con las desigualdades, reales o no, entre las clases (Ivanov, 1979: 22). Las cooperativas, las granjas estatales y, más tarde los complejos agroindustriales (CAI), fueron considerados como las mejores opciones para eliminar estas desigualdades. Es posible distinguir tres fases en el proceso de colectivización (Živkova 1989: 185).

La primera corresponde a la creación acelerada, a partir de 1944, de cooperativas de producción a lado de las estructuras asociativas ya existentes. El movimiento asociativo presocialista, procedente de la Unión Agraria Búlgara, había sobrevivido hasta la llegada al poder de los nuevos dirigentes. Por medio de una hábil estrategia política, éstos se valieron de esas cooperativas existentes y, reagrupándolas en una nueva Unión de Cooperativas Búlgaras, las transformaron en cooperativas de producción. Hacia 1950, la mitad de las tierras había pasado a estar bajo el dominio de estas asociaciones, aun cuando los títulos de propiedad permanecieran en manos de los campesinos (*Socialno i ikono-mičesko razvitie na Bâlgarija, 1944-1984*, 1984: 108).

Algunos campesinos, especialmente en las regiones desfavorecidas, integraron las cooperativas de producción por su propia voluntad y a veces con entusiasmo. La explotación colectiva representaba a sus ojos un recurso para salir de la miseria de la fase del capitalismo primitivo. Pero otros sufrieron coacciones económicas: hubo quienes estuvieron obligados a hacerse miembros de una colectividad para poder liquidar sus deudas; los propietarios de más de cinco hectáreas fueron gravados con un impuesto tan importante<sup>4</sup> que los orillaba a menudo a poner su propiedad a disposición de las cooperativas. Otros más fueron víctimas de presiones sociales: sus hijos no eran aceptados en las escuelas si no pertenecían a una cooperativa. En otros términos, los antiguos campesinos y todos los beneficiarios de la reforma de 1946 no tuvieron otra elección que afiliarse a las nuevas organizaciones y doblegarse ante sus reglas.

La segunda fase se desarrolló de 1950 hasta principios de los años setenta y correspondió a la extensión continua de las nuevas estructuras de explotación. Los campesinos que habían permanecido en las aldeas se convirtieron en obreros al servicio de la empresa colectiva. Estuvieron obligados a adoptar un nuevo modo de vida, en un sistema social totalmente diferente, que iba transformando su estatus y su papel (Draganov, 1974: 71).

<sup>4</sup> En algunos casos se recaudaba la totalidad de la cosecha del campesino.

La tercera fase coincidió con la creación de los CAI (complejos agroindustriales). El modo de funcionamiento de las cooperativas de producción fue, dependiendo de los casos, modificado o abandonado. Desde un principio fue el partido el que definía la política agraria de cada CAI. Así, las cooperativas, unidades agrícolas más o menos autónomas en las que la tierra era *de facto* propiedad de todos, fueron transformadas en organizaciones estatales, en las que la tierra ya no era, fundamentalmente, propiedad de nadie (Vladov, 1977: 29).

Esta reforma resultó un fracaso. La ampliación del proceso de concentración emprendido con el desarrollo de las cooperativas de producción tuvo consecuencias negativas en la productividad. Los CAI carecían de autonomía en la organización de los procesos productivos, sus costos de producción eran elevados y padecían de una falta de racionalización en la utilización de su fuerza de trabajo. Aun cuando la tierra no fuera nacionalizada *de jure* como en la Unión Soviética, el Estado asumía todas las decisiones relativas a las políticas de inversión técnica, de producción y de comercialización de cada CAI. Estas directivas, que descuidaban en general las necesidades reales del mercado, provocaron penurias crónicas, especialmente en los productos de primera necesidad.

En los CAI, el nivel de remuneración no dependía de las responsabilidades de los empleados; éstos no tenían ninguna autonomía de acción, lo que generaba apatía general. Los dirigentes, al igual que los simples trabajadores, carecían de motivación: en la mayoría de los casos, preferían no tomar riesgos y seguir las directivas del partido para preservar su posición; en realidad ellos no eran verdaderos administradores. Su promoción no dependía de sus capacidades personales, sino más bien de su lealtad política, y obedecía a las relaciones de nepotismo y de clientelismo.

Ya en 1986, es decir tres años antes de la caída del muro de Berlín, ciertos cambios aparecían impostergables, y el Partido Comunista emprendió algunas tímidas reformas de descentralización, que apuntaban a impulsar la iniciativa personal en el seno de los CAI (Roth y Roth, 1989: 346 y ss.): por primera vez, el régimen socialista institucionalizaba el trabajo a destajo y aceptaba el principio de una concurrencia interna en las empresas, fundamentada en los resultados obtenidos por las "brigadas". Sin embargo, el derrumbe del comunismo en Europa central y oriental acabó brutalmente con esas tentativas de introducción de una "economía de mercado socialista" en el sector agrícola. Después de 1990, los esfuerzos se enfocaron en la manera de restaurar la propiedad individual y pri-

vada de la tierra, particularmente con la adopción, en 1991, por el Parlamento de mayoría neocomunista, de la Ley de Tenencia de la Tierra, reformada tan sólo un año más tarde, a la llegada al poder de la alianza de centro derecha.

### LA LEY DE TENENCIA DE LA TIERRA Y SUS REFORMAS ULTERIORES (1991-1996)

La ley de 1991 contemplaba la restitución de sus tierras a los propietarios de 1946, sin siquiera tomar en cuenta la ubicación de dichas tierras, lo que llevó a crear una categoría de propietarios virtuales. La ley revisada de 1992, en cambio, planteaba la devolución de cada parcela conforme a los límites catastrales reales de 1946. En las regiones montañosas, su aplicación no planteaba grandes dificultades, ya que los linderos habían conservado en general su estado original. La situación era distinta en las regiones más fértiles de las planicies, como en la Dobroudja, donde superficies de varios centenares de hectáreas habían sido agrupadas, induciendo una transformación radical del paisaje (construcción de sistemas de riego, de carreteras y de caminos vecinales). Esta ley de 1992 no era racional desde un punto de vista económico: era evidente que la fragmentación en pequeñas unidades que implicaba esta restitución dificultaría aún más la utilización de las infraestructuras ya existentes para promover el mejoramiento indispensable de la productividad.

A este aspecto fundamental se sumaron otros problemas de orden político y social. Pocos países postsocialistas de Europa central y oriental adoptaron una ley de reapropiación tan radical. La motivación central de la clase política de centro derecha era erradicar el comunismo del campo y volver a las estructuras económicas del presocialismo mediante la eliminación de las empresas colectivas. Tal proyecto procedía de la voluntad de partir de cero para salir del estancamiento en el que el socialismo había sumido al país y a la agricultura en particular. Este "retorno hacia el futuro" era imposible sin tomar en consideración las frecuentes modificaciones de fronteras que había experimentado la nación búlgara durante su existencia. Así, la elección de 1946, como fecha de referencia para la restitución de la propiedad agraria, sólo tenía una justificación política: de haber elegido el gobierno una fecha anterior, las tierras de ciertas regiones habrían sido devueltas a propietarios de nacionalidad extranjera, por ejemplo a rumanos en la parte búlgara de la Dobroudja.

Otro problema fue la extrema dificultad de reconstituir los límites exactos de las fincas y las haciendas, ya que, en muchas regiones, los catastros de aquella época no estaban disponibles. Por un lado, los catastros habían sido destruidos por el régimen comunista para cancelar las vías de regreso a la era de la propiedad privada. Nuestros interlocutores nos hablaron de incendios, concertados entre los campesinos y los funcionarios del partido, para hacer desaparecer todo lo que recordara las calamidades ocurridas antes de la Segunda Guerra Mundial. Por otro lado, ciertos documentos catastrales no estaban accesibles porque se encontraban en los países colindantes que habían tenido litigios territoriales con Bulgaria.

La mayoría de los responsables de las comisiones locales para la redistribución de la tierra nos confirmaron que, debido a la falta de documentos auténticos, habían tenido que recurrir con mucha frecuencia a la memoria de los ancianos. A pesar del optimismo de los funcionarios búlgaros, que declaraban orgullosos que la memoria de sus informantes no tenía "nada que envidiar a las capacidades de las computadoras", este método provocó un sin número de litigios que los tribunales no habían podido resolver a finales de los años 1990. Esto explica sin lugar a duda que muchos de los "nuevos antiguos propietarios" no se hayan dedicado directamente a la actividad agrícola.

Las estadísticas indican una disminución considerable de la producción agrícola entre 1990 y 1994 (*Socialuo i ikonomiêsko razvitie na Bâlgarija 1990-1994*, 1995: 35). Este decaimiento llevó al gobierno a revisar una vez más, en 1995, la ley de 1991. El artículo 12 de la nueva ley preveía la concentración en un solo predio de las parcelas fragmentadas pertenecientes a un mismo propietario, en torno a la mayor de sus parcelas. Esta enmienda apuntaba, en teoría, a racionalizar la explotación agrícola individual y a volverla más productiva. En realidad, las nuevas disposiciones procuraban reintroducir, sin explicitarlo directamente, la explotación colectiva, tal como había sido practicada en las cooperativas de producción socialistas. Las expectativas de los dirigentes eran que los nuevos propietarios, quienes a menudo habían adquirido un modo de vida urbano durante los años de régimen socialista, conservaran sus títulos de propiedad, pero que pusieran sus tierras a disposición de estas asociaciones.

Mediante las medidas de concentración parcelaria, cada cooperativa tenía la posibilidad de reunir las parcelas pertenecientes a sus miembros en las partes más fértiles. Los propietarios que se suscribieron a una cooperativa aseguraban así la posesión de buenas tierras, pero tenían

las manos atadas y no podían disponer libremente de ellas: la ley de 1995 contribuyó así a crear propietarios virtuales en vez de propietarios reales y productores eficientes. Por otro lado, a aquellos que no se afiliaron y querían ejercer una actividad agrícola se les otorgaron generalmente lotes alejados de sus casas, en terrenos poco fértiles. El resultado fue que la iniciativa individual quedó desalentada. Finalmente, esta revisión de la ley agraria fue definitivamente congelada a raíz del dramático regreso al poder de la coalición de centro derecha en 1996, y se prosiguió desde entonces con las devoluciones de tierras basándose en los límites catastrales de 1946.

#### LOS ACTORES SOCIALES EN LA AGRICULTURA BÚLGARA ACTUAL: SUS INTERESES Y ESTRATEGIAS

La reprivatización de la agricultura ha desencadenado procesos que tienen un fuerte impacto social y requieren de un análisis detenido. Por un lado, cabe subrayar que la agricultura actual se caracteriza por la fuerte dominación de intereses privados. Los datos estadísticos indican que las tierras agrícolas del país representan 6.2 millones de hectáreas, de las cuales 4.8 millones son arables (*Anuario Estadístico 1999*: 136). Cerca del 27 por ciento de estas tierras arables, es decir entre 1.5 y 1.6 millones de hectáreas, están en manos de 1.7 millones de “nuevos propietarios”. Las cooperativas recientemente creadas cultivan 2.2 millones de hectáreas y los “granjeros-empresarios” capitalistas –los *arendatori*– 1.1 millones de hectáreas. Los cultivos realizados en propiedades privadas, que representaban 59.7 por ciento de la superficie cultivada en 1993, alcanzaban el 74 por ciento de la misma en 1995 (*Anuario Estadístico 1996*: 138), antes de la privatización completa de las tierras al final de los años 1990 (*Anuario Estadístico 1999*: 137). Por otro lado, el proceso de reprivatización no ha devuelto al sector agropecuario el dinamismo económico anhelado. Los datos disponibles evidencian una caída de la productividad en este sector, aunque esta caída resulte más lenta que durante los últimos años del socialismo (*Anuario Estadístico 1999*:). Esta baja productividad suele ser atribuida a una explotación ineficiente de las tierras. En 1998 por ejemplo, sólo dos terceras partes de las tierras arables fueron cultivadas (*Anuario Estadístico 1999*: 138 y s.).

Esta situación se explica principalmente por la relación particular que existe entre la *posesión de tierras* y el *mercado de tierras*. Como lo evi-

dencian las entrevistas, los *arendatori*, tras haber acumulado un capital considerable en el transcurso de los últimos 10 años, deseaban invertir en la tierra. Empresarios extranjeros estarían igualmente dispuestos a adquirir tierras si la constitución búlgara se los permitiera. Pero, de manera algo paradójica, un número apreciable de los nuevos propietarios no cultivaban sus tierras, ni tampoco deseaban venderlas. La administración atribuía el bajo grado de desarrollo del mercado de tierras a los escasos ingresos que podía generar la agricultura, a la competencia de las importaciones baratas, que costaban mucho a los productores búlgaros, así como a la falta de capitales y créditos accesibles y baratos para la agricultura. Desde nuestro punto de vista, esta situación era más bien la consecuencia de una política agraria inadecuada. Como ya lo hemos mencionado, el mayor problema de la agricultura búlgara residía en la parcelación extrema de las tierras, lo cual constituía un obstáculo tanto a la explotación racional como a una venta provechosa. Para finales de la década de 1990, los compradores potenciales debían tratar con centenares de propietarios, invertir tiempo y enfrentar costos de transacción elevados, para poder adquirir la tierra necesaria para una explotación rentable y eficiente; debían asimismo sufragar impuestos elevados para el traspaso de propiedad. No eran escasas las estrategias de inmovilismo por parte de ciertos propietarios que esperaban un alza del precio de la tierra, así como tampoco lo eran los casos en que los legítimos propietarios de la tierra, bajo los criterios de la ley, no se habían dado a conocer; las parcelas en cuestión permanecían entonces como terrenos baldíos, sin cultivar, y esto tenía una incidencia sobre la dinámica de aprovechamiento de las tierras vecinas. En otros términos, la parcelación de las tierras a consecuencia de la reforma, obstaculizaba su reconcentración y las posibilidades de desarrollo de una actividad agrícola próspera.

Los intereses particulares de los diferentes actores también influían en la relación entre la propiedad y el mercado de tierra. La voluntad asentada de los nuevos propietarios de guardar sus tierras era menos un resultado de su "apego" a esta tierra que de la política agraria emprendida por el gobierno, con el apoyo de los partidos políticos campesinos. Dichos partidos habían conformado un *lobby* en el parlamento e introducido en la legislación agraria disposiciones que exoneraban a los nuevos propietarios del impuesto predial. La mayoría de estos propietarios, quienes vivían en la ciudad y no contemplaban cultivar ellos mismos sus tierras, no encontraban en esas disposiciones incentivo al-

guno para elevar la productividad de su propiedad o poner su capital en circulación. En lugar de esto, los *arendatori* y las cooperativas rentaban la tierra a bajos precios –lo que hacía esta opción poco redituable para los pequeños propietarios– mientras que el Estado no percibía los ingresos fiscales que le permitirían intervenir en apoyo al sector agrícola.

El resultado de esta situación era que la mayoría de los nuevos propietarios (alrededor de 1.5 millones) dejaban baldía su tierra o la cultivaban únicamente para fines de autoconsumo, explotando entre media y una hectárea para cubrir las necesidades de su familia o para beneficiarse de un ingreso adicional. Sus estrategias eran contradictorias con una inversión a largo plazo en la agricultura. Esta contradicción, presente en un gran número de los nuevos propietarios, entre la posesión de la tierra y la ausencia de compromiso con la producción agrícola constituía uno de los mayores obstáculos al desarrollo de una agricultura viable en el país.

Como contrapunto a la posición de estos “propietarios-ciudadinos”, la situación de los *arendatori* ponía en relieve la importancia de los determinantes no estrictamente agrarios de la actividad agrícola. En primer lugar, los *arendatori* disponían de un capital social, de los conocimientos y los contactos necesarios para poder tomar ciertos riesgos. En la región de Dobrudja, por ejemplo, provenían en su mayoría de los cuadros dirigentes de las granjas colectivas en los últimos años del régimen socialista, y disponían del “saber-hacer” necesario para poner en marcha empresas agrícolas rentables. En segundo lugar, en tanto miembros de la antigua élite rural, los *arendatori* tenían también las relaciones necesarias con los actores que controlaban los mercados de productos agrícolas en las ciudades. El último punto, más no el menor, era que su antiguo estatuto de cuadros en los agrocomplejos de producción les permitió adquirir a precios muy bajos la maquinaria, los almacenes y otras infraestructuras al momento de la liquidación de esas empresas.

Esta antigua élite agraria conformaba a finales de los años 1990 la clase de los empresarios capitalistas y controlaba en forma creciente al sector rural. Al principio de la reforma, esa gente detentaba muy poca tierra comparado con lo que ellos consideraban necesario para desarrollar una agricultura moderna. Uno de ellos nos declaró que tenía la capacidad para cultivar millares de hectáreas, pero que él y su hermano sólo tenían cinco en su posesión. Su estrategia era rentar tierras hasta poder comprar más adelante un número suficiente de parcelas de pequeños propietarios y alcanzar una superficie superior a 600 hectáreas.

A raíz de la experiencia colectivista de la época socialista, las nuevas cooperativas carecían de prestigio ante los propietarios, especialmente cuando éstos vivían en la ciudad: ellos consideraban a las cooperativas como un residuo del antiguo régimen y preferían rentar sus tierras a los *arendatori*, en particular cuando estaban establecidos en su región de origen (Giordano y Kostova, 1999: 22 y ss.).

Por otra parte, las nuevas cooperativas conservaban numerosos vestigios de las antiguas explotaciones colectivas. Sus miembros eran relativamente viejos o bien insuficientemente formados o demasiado habituados a las estructuras colectivistas como para lanzarse en una agricultura de mercado. Sólo una minoría participaba en las actividades de las asociaciones y cultivaba directamente las tierras restituidas. Los dirigentes de las cooperativas solían estar cerca de la jubilación y raras veces tenían buenos contactos con las empresas agrícolas y la industria de alimentos. En otras palabras, las cooperativas carecían de apoyos políticos y tenían muy pocas oportunidades de obtener créditos bancarios o inversiones en condiciones favorables.

Debido a su escasez, los inversionistas extranjeros no representaban una verdadera competencia en el mercado de tierras: en la región de Dobrudja, por ejemplo, sólo se había establecido una empresa extranjera, la Rainbow Farming, la cual arrendaba 3,500 hectáreas. Los extranjeros podían comprar terrenos siempre y cuando la compañía fuera registrada en Bulgaria. Pero los trámites eran laboriosos y los registros agrarios incompletos. Los inversionistas extranjeros se quejaban por la falta de transparencia en los procesos de privatización. No era sorprendente, pues, el escaso interés que manifestaban por la agricultura búlgara. Según los datos de las agencias búlgaras, el capital extranjero invertido hasta 1999 en la agricultura, alcanzaba unos 8.5 millones de dólares, lo cual resultaba insignificante comparado con las inversiones extranjeras realizadas en el conjunto de la economía búlgara.

La existencia de intereses y estrategias antagónicas en los procesos de recomposición de la agricultura búlgara, mostraba que el marco legal de la reprivatización había generado la formación de grupos sociales que los reformadores no habían previsto, y que resultaban ajenos a la "filosofía" de las leyes de modernización del campo. El primer grupo estaba conformado por un gran número de propietarios que no proyectaban cultivar ellos mismos sus tierras. Agrupaba a gente cuya calidad de vida se había ido deteriorando con la transición (*Socialno i ikonomiçesko razvitie na Bãlgarija 1990-1994*, 1995: 35). Estas personas de-

sarrollaban estrategias de supervivencia y procuraban rentar sus tierras para obtener un ingreso monetario. Su situación era bastante precaria si consideramos la falta de claridad de la legislación sobre los arrendamientos en la agricultura.

El segundo grupo estaba conformado por las cooperativas creadas después de 1992. Éstas se encontraban en una situación extremadamente crítica: su existencia misma estaba amenazada debido a problemas técnicos, económicos y de gestión. A esto se sumaba la competencia agresiva que sufrían las cooperativas de parte de los *arendatori*, quienes estaban mejor organizados y habían empezado a adquirir las tierras de los pequeños propietarios, como lo evidenciaban las encuestas realizadas en la Dobrudja. Los miembros de las cooperativas eran en su mayoría personas relativamente viejas, cuyos herederos preferían generalmente alquilar o vender sus tierras a los *arendatori* en tanto éstos les ofrecían mejores condiciones de arrendamiento que las cooperativas.

El tercer grupo estaba constituido por un pequeño número de propietarios-empresarios, los *arendatori*. Se trataba, como lo hemos visto, de la élite dirigente de las grandes empresas de producción agrícola colectiva de la época socialista. Con la transición y de manera algo paradójica, esos antiguos burócratas se estaban convirtiendo en granjeros capitalistas: habían sido los primeros en sacar beneficio de la reforma de la tenencia de la tierra. Con la ley de 1992 y la privatización de las cooperativas socialistas, el aparato dirigente socialista fue suprimido y sus miembros destituidos; se trataba de “descomunizar” el sector agrícola y privar a las élites locales del poder político y económico. Este objetivo central de la reforma agraria simplemente no se había cumplido: después de un breve periodo de desorientación, este grupo había logrado reorganizarse y se había orientado hacia la agricultura del mercado; sus miembros habían cambiado su orientación ideológica respecto a la actividad económica, al grado de convertirse en fervientes adeptos del libre mercado. Si bien proclamaron su lealtad al comunismo hasta 1992, se habían convertido en capitalistas puros y duros a raíz de la liquidación de las granjas colectivas. A finales de los años noventa, ellos empezaban a reinvertir sus ganancias arrendando las tierras de los pequeños propietarios, al grado de convertirse en los actores agrícolas más poderosos de la Bulgaria postsocialista.

El éxito de los *arendatori* dependía en gran medida de sus relaciones con los negociantes y los intermediarios comerciales. Éstos conformaban

el cuarto grupo y eran actores centrales de los procesos de control de los recursos agrícolas. Los “tiburones con Mercedes y teléfono celular” operaban en las grandes ciudades y utilizaban métodos poco escrupulosos para monopolizar el comercio de los productos agrícolas y fijar los precios. No hacían al respecto sino perpetuar una tradición ruinosa: desde la independencia de Bulgaria, en 1878, la agricultura siempre ha sido una fuente de riquezas para los sectores económicos urbanos. Bajo el régimen socialista, las ganancias obtenidas en la agricultura eran reinvertidas en la industrialización. Con la transición, tanto el mercado de los insumos agrícolas como el de los productos pasaron a estar bajo el control de grupos comerciales *mafiosos* o *paramafiosos* establecidos en la ciudad.

Finalmente, el quinto grupo era aquél de los inversionistas extranjeros cuya estrategia había consistido en investigaciones y tentativas tímidas para penetrar el sector agrícola. Su influencia en la agricultura búlgara era aún insignificante. Ella dependía del desarrollo global y del establecimiento de la paz en la región de los Balcanes, así como de la “liberalización” del sistema legal –acceso facilitado al mercado de tierras, transparencia de los procesos de privatización, implementación de un sistema de subasta para el arrendamiento y la venta de terrenos, y acceso a una información fiable en los registros agrarios.

#### CONCLUSIONES: LOS EFECTOS INESPERADOS DE LA REFORMA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN BULGARIA

La reforma agraria liberal ha acelerado el restablecimiento de la propiedad privada en el medio rural búlgaro. Ahora bien, la restitución de las tierras no ha significado una simple vuelta a los tiempos anteriores al socialismo. Ciertos hechos, imprevistos e inoportunos, tanto para los políticos como para los legisladores, han caracterizado el desarrollo dramático de la reforma liberal en las regiones rurales búlgaras durante los años noventa.

El primero de ellos, sin lugar a duda, ha sido la ausencia de los campesinos en los procesos de “reprivatización” del campo. No debemos perder de vista que la política socialista de industrialización provocó olas migratorias hacia los centros urbanos y despobló el campo. Los datos estadísticos revelan que Bulgaria ha sido, entre los países satélites de la Unión Soviética, el que sufrió el éxodo rural más importante (Eberhardt, 1993: 35). En su gran mayoría, los “nuevos” propietarios

viven en las ciudades y no han regresado a sus pueblos como lo esperaban los políticos. No tienen la intención de cultivar sus tierras ellos mismos y se oponen a convertirse en campesinos o granjeros: son ciudadanos que han adquirido valores y un estilo de vida urbanos. En lo que se refiere a la población propiamente rural, debemos tener en cuenta que el nivel de educación es mucho más bajo que aquel de la población urbana (sólo 0.7 por ciento de los jóvenes rurales frecuentan la universidad), y que la migración constante hacia las ciudades durante los 50 años de socialismo ha generado un envejecimiento pronunciado de la población. Aquellos que permanecieron en los pueblos carecen con frecuencia de la energía y el conocimiento necesarios para poner en marcha una empresa agrícola privada. Esta agricultura "minimalista" de los "nuevos" propietarios está orientada hacia la subsistencia; la primera preocupación de la gente involucrada es de sobrevivir a la tormentosa "transición" y a sus dificultades. En términos sociológicos ellos son pequeños *Rentenkapitalisten* (Bobek, 1962), o en otras palabras "neopropietarios rentistas".

Mencionemos ahora el desarrollo económico de los *arendatori*. La reprivatización sin campesinos de las tierras ha alentado a ciertos dirigentes y miembros de la *nomenklatura* a invertir individualmente en la agricultura. Hoy en día rentan un número considerable de parcelas a los "nuevos" pequeños propietarios. Este grupo restringido de capitalistas agresivos, que podríamos calificar de *Raub und Beutekapitalisten* ("capitalistas depredadores") siguiendo la terminología de Max Weber (1956), está en vías de controlar y monopolizar el mercado de tierras. Es muy probable que los *arendatori* se conviertan en una nueva clase de grandes propietarios, casi latifundistas. A la fecha, representan los principales "ganadores" económicos de la "transición".

Cabe enfatizar el carácter obsoleto de las cooperativas en el nuevo marco económico e institucional. Las "nuevas cooperativas" no son sino una prolongación postsocialista de las antiguas granjas colectivas. Aun cuando se apoyan en un tejido de propiedades privadas, persisten en la vía de la producción colectivista. Los administradores de estas asociaciones raras veces consultan a la asamblea o sus miembros y asumen solos todas las decisiones referentes a las actividades económicas —una actitud directamente heredada del "centralismo democrático" que caracterizaba al régimen precedente. Por otro lado, los miembros de las cooperativas no se interesan ni remotamente a las actividades de estas asociaciones. Sólo esperan a recibir su utilidad después de la venta de la

cosecha. Las cooperativas aparecen como las “perdedoras” de la “transición”. El futuro dirá si ellas podrán sobrevivir a la presión económica que les impone el grupo más competitivo de los *arendatori*, y a la política del gobierno actual, que apunta a destruir cualquier residuo del pasado socialista y resulta muy restrictiva para ellas. En Bulgaria, aún no se desarrollan formas de cooperativas realmente novedosas, que combinen eficiencia económica y gestión democrática.

En conclusión, la situación de la agricultura búlgara muestra que el tránsito del régimen social y económico colectivo hacia el régimen privado se ha cumplido en un tiempo muy breve. Pero los efectos inesperados de la reforma de la tenencia y de la privatización de las tierras llevan al antropólogo social a observar que la sociedad rural búlgara –y probablemente el conjunto de la sociedad del país– se caracteriza por el abismo que existe entre el marco legal y las prácticas sociales cotidianas. En términos weberianos, existe una ruptura entre la legalidad jurídica, en este caso las leyes liberales de reforma de la tenencia de la tierra, y la legitimidad sociocultural, es decir los valores, las normas, las instituciones y los comportamientos: éstos discrepan con el espíritu de las leyes, sin por esto caer sistemáticamente en la ilegalidad (Weber, 1956). El modelo social fundado en el conflicto implícito entre “país legal” y “país real”, que existía desde los tiempos del socialismo (y posiblemente antes), aún perdura.

La “transición” búlgara no está operando como la teoría lo quisiera, conforme a un esquema evolucionista, sino más bien siguiendo una dialéctica compleja entre cambios y continuidad, en el marco de la cual el pasado socialista se convierte, en tanto “espacio de experiencia” (Kosselleck, 1979), en un componente esencial de la reconfiguración de la sociedad búlgara actual.

## BIBLIOGRAFÍA

- BAKARDŽEV, D., 1940, *Kooperativni zemedelski stopanstva*, Pleven, Izgrev.
- BELL, J.D., 1977, *Peasants in Power. Alexander Stamboliski and the Bulgarian Agrarian National Union, 1899-1923*, Princeton, Princeton University Press.
- BOBČEV, S., 1888, *Sbornik na bălgarskite juridicěski običai*. Pleven, *Nauka i kničnina*. 1906-1907, *Sbornik za narodni umotvorenija*, Pleven, *Nauka i kničnina*.

- BOBEK, H., 1962, "The Main Stages in SocioEconomic Evolution from a Geographical Point of View", en P. Wagner y M.W. Mikesell (eds.), *Reading in Cultural Geography*, Chicago, University of Chicago Press.
- BOIČEV, J., 1969, *Procesat na preodoljovane na različigata meždu grada i seloto*, *Novo vreme* 2: 54-65.
- BOTEV, S. y J. Kovače, 1934, *Zemedeliето v Bălgarija*, Sofia, S.M. Sdaikov.
- CHAYANOV, A.V., 1923, *Die Lehre von der bäuerlichen Wirtschaft. Versuch einer Theorie der Familienwirtschaft im Landbau*, Berlín, Parey.
- Daržaven vestnik* 17, "Zakon za izmenenie i dopalnenie na zakona za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi", 1.3.1991.
- 23, "Zakon za izmenenie i dopalnenie na zakona za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi", 3.4.1992.
- 45, "Zakon za izmenenie i dopalnenie na zakona za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi", 16.5.1995.
- DONČEV, T. (ed.), 1941, *Kooperativното stopanisvane na zemiata v Bălgarija*, Sofia, Koop.
- DRAGANOV, M., 1974, *Duševnost na bălgarskija seljanin*, Sofia, Partizdat.
- EBERHARDT, P., 1993, "Depopulation Processes in the Rural Areas in East-Central Europe (1950-1990)", *Eastern European Countryside*, 0: 31-40.
- GIORDANO, C. y R. Hettlage, 1975, *Mobilisierung oder Scheinmobilisierung. Genossenschaften und traditionelle Sozialstruktur am Beispiel Siziliens*, Băle, Social Strategies.
- GEŠOV I., 1887, "Zadrunata v Zapadna Bălgarija", *Periodičesko spisanie na Bălgarskoto knižovno družestvo v Sredets*, 21-22.
- IVANOV, V., 1979, *Seljanite*, Sofia, Profizdat.
- KOSELLECK, R., 1979, *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag.
- KOVALEVSKI M., 1891, *Modern Customs and Ancient Laws of Russia*. Londres.
- LEMARCHAND, P. (ed.), 1995, *L'Europe centrale et balkanique. Atlas d'histoire politique*, Bruxelles, Éditions Complexe.
- MINKOV, M. y I. Lăžor (eds.), 1979, *Pojava i razvitie na kooperativното zemedelie v Bălgarija*, Sofia, Zemizdat.
- Mollov J., 1930, "Dnešното sastojanie na Bălgarskoto zemedelie i meroprijatija za negovoto podobrjavane", *Spisanie na bălgarskoto ikonomičesko družestvo* 19 (4): 181-212.
- MÜHLMANN, W.E., 1964, *Chiliasmus und Nativismus. Studien zur Psychologie, Soziologie und historischen Kasuistik der Umstürzbewegungen*, Berlín, Reimer Verlag.

- RADOEV G., 1934, "Iz psihologijata na dnešnoto bälgarsko selo", *Filosofovski pregled*, 1: 83-87.
- ROTH, J. y K. Roth, 1989, "Das Erbe der bäuerlichen Kultur und die jüngsten Reformen der bulgarischen Landwirtschaft", *Südost-Europa, Zeitschrift für Gegenwartsforschung*, 38 (6): 344-362.
- ROUSSINOV, S., 1962, *À l'assaut du temps*, Sofía, Éditions en Langues étrangères.
- SMOLLETT, E.W., 1989, "The Economy of Jars. Kindred Relationship in Bulgaria. An Exploration", *Ethnologia Europæ*, 19 (2): 125-140.
- Socialno i ikonomičesko razvitie no Bälgarija 1944-1984*, 1984, Sofía, Partizdat.
- 1990-1994, 1995, Sofía, Narodni Statističeski Institut.
- SUNDHAUSSEN H., 1990, "Strukturelle Engpaßfaktoren der wirtschaftlichen Entwicklung Bulgariens von der Staatsgründung bis zum Beginn des zweiten Weltkrieges", en K.D. Grothusen, *110 Jahre Wiedererrichtung des bulgarischen Staates 1878-1988*, Munich, Südosteuropa-Gesellschaft, pp. 155-165.
- TODOROVA, M., 1990, "Myth-Making in European Family History: The Zadruga Revisited", *East European Politics and Societies* 4 (1): 30-76.
- VÄLČEV, I., 1967, "Teritorialni i strukturni izmenenie v selskoto naselenie na Bälgarija prez perioda 1946-1965", *Izvestia na Bälgarskoto geografsko družestvo* 7.
- VLADOV, D., 1977, *Agrarno-promižlenigat kompleks na Bälgarija*, Sofía, Partizdat.
- WEBER, M., 1956, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, J.C.B. Mohr & Paul Siebeck.
- ŽIVKOVA V., 1989, *Seloto*, Sofía, Partizdat.
- ZLATANOVA, V., 1980, "Adaptacija na selskite migranti kam grada", *Sociologičeski problemi* 4: 74-82.



Bernard Tallet

## Políticas agrarias, prácticas sociales y nuevos retos económicos en el medio rural de Burkina Faso

### INTRODUCCIÓN

LA MULTIPLICACIÓN de los estudios sobre la cuestión agraria,<sup>1</sup> y la implementación de proyectos de desarrollo que comprenden intervenciones específicas en ese ámbito,<sup>2</sup> son muestras claras de que la tenencia de la tierra vuelve a ser un objeto de debates en África del oeste. Burkina Faso, al igual que sus vecinos, presenta situaciones en que los conflictos en torno al acceso a la tierra y las tensiones por el control de la misma revelan la existencia de disfunciones mayores. Las tensiones observadas aparecen inevitables respecto a la rapidez de los cambios que afectan al medio rural: antaño abundantes, las tierras se han convertido en el objeto de competiciones diversas, producto del fuerte crecimiento demográfico, de la apertura comercial (con el desarrollo de los cultivos de algodón, hortalizas, huertos) y de la difícil articulación entre actividades agrícolas y pecuarias. Estos cambios generan una competencia creciente para asegurarse el control de los recursos naturales, sin que esta competencia pueda ser regulada de manera clara y reconocida por todos los actores. Al contrario, la crisis de legitimidad de los poderes tradicionales y la ineficacia de las legislaciones modernas subrayan las dificultades actuales de la gestión agraria en el medio rural.

<sup>1</sup>Lavigne-Delville (1998) ha editado un interesante libro que reúne varios estudios en los que, desde diversos enfoques, se analizan distintas problemáticas (mecanismos de acceso a la tierra, políticas públicas, privatización y renta de tierras) en torno a las modalidades actuales de tenencia de la tierra en África occidental.

<sup>2</sup>El Banco Mundial financia desde 1990 un importante programa dirigido a impulsar reformas en la tenencia de la tierra (véase PNGT, 1999).

En el caso de Burkina Faso, las contradicciones existentes, ampliadas por un movimiento de fuerte crecimiento demográfico,<sup>3</sup> pueden analizarse a través de la difícil aplicación de la legislación moderna desde los años 1980. En efecto, después del golpe de Estado militar del 4 de agosto de 1984, el gobierno impulsó una ley agraria que rompiera con la legislación anterior que provenía de la época del dominio colonial francés.<sup>4</sup> Fue así que, conforme al artículo 40. de esta ley, se creó el Dominio Público Nacional (Domaine Foncier National, DFN) que estableció la propiedad del Estado sobre la tierra. Este artículo tuvo como consecuencia la negación legal de los derechos consuetudinarios, según los cuales la tierra no podía pertenecer a nadie en particular. Las adaptaciones sucesivas a la ley, en particular la de 1991, reintrodujeron la propiedad privada. Sin embargo, la actual ley agraria, que cuenta con 700 artículos, y que en varios aspectos entra en contradicción con las normas consuetudinarias de acceso a la tierra, es prácticamente imposible de ajustar a las realidades del campo de Burkina Faso.

La coexistencia de la ley agraria y de las normas consuetudinarias da lugar a situaciones de gran ambigüedad que están en el centro de las prácticas sociales actuales: este hecho propicia manipulaciones que acentúan las desigualdades sociales y económicas. En efecto, la ausencia de un marco jurídico que pueda ser reconocido por todos es fuente de tensiones relacionadas con el acceso a los recursos naturales (conflictos entre agricultores y ganaderos, fragilidad de las intervenciones estatales); este es precisamente uno de los aspectos que analizaremos en este texto. Por otro lado, las nuevas formas de transacciones (ventas y rentas) en torno a la tierra entran en contradicción tanto con las prácticas consuetudinarias como con las disposiciones de la ley agraria, y de ello hablaremos en la última parte de este trabajo. En este sentido, la investigación sobre las nuevas reglas del juego social alrededor del control de la tierra se convierte en un elemento clave para la comprensión del proceso de desarrollo rural en Burkina Faso y en amplias zonas de países africanos ubicados al sur del Sahara (Costa de Marfil, Guinea, Benin).

<sup>3</sup>En 1975, la población rural era de 5.27 millones de personas, lo que representaba el 93.5 por ciento de la población total del país; en 1996, esta cifra se elevó a 8.71 millones, lo que para entonces significaba el 84 por ciento de la población total (Recensement General de la Population, 1975 y 1996).

<sup>4</sup>Después de que Burkina Faso se independizó de Francia en 1960 se creó una nueva ley agraria que, sin embargo, reproducía las disposiciones coloniales. Burkina Faso se llamó hasta 1984 Haute Volta (Alto Volta).

## LA AMBIGÜEDAD DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE PLURALISMO JURÍDICO

En la actualidad, la situación agraria en Burkina Faso se caracteriza por la coexistencia de un marco jurídico plasmado en los textos relativos a la Reorganización Agraria y de la Tenencia (Réorganisation Agraire et Foncière, RAF, texto de 1984, modificado en 1991 y 1996) y las prácticas tradicionales consuetudinarias. Esta doble referencia conlleva efectos perturbadores por los menos en cuatro aspectos:

1. La primacía acordada al Dominio Público Nacional (Domaine Foncier National, DFN) consagra la propiedad del Estado sobre la tierra; pero esta afirmación se combina con una amplia tolerancia hacia los derechos de uso fundamentados en las relaciones sociopolíticas entre linajes.
2. Existe una profunda discrepancia entre el dispositivo legal de acceso a la tierra (los títulos oficiales son muy poco utilizados en el medio rural) y el conjunto de prácticas reales (modalidades de préstamo, de herencia y de transmisión de tierras).
3. La existencia de un marco jurídico, no obstante que se utiliza muy poco, llega a crear condiciones que le resta parte de su legitimidad a las prácticas consuetudinarias, acentuando la incertidumbre sobre su validez.
4. La ambigüedad resulta mayor en torno al arbitraje de los litigios: ¿quién tiene la autoridad –legal o legítima– para ejercer el poder?

Estos efectos perturbadores resultantes del pluralismo jurídico muestran que estamos en una etapa transitoria en la historia de los regímenes agrarios, por lo que es necesario clarificar las características de esta etapa.

### *El marco jurídico de la regulación agraria*

Dicho marco está establecido por las disposiciones de la ley núm. 14/96 ADP del 23 de mayo de 1996 relativas a la Reorganización Agraria y de la Tenencia (RAF) y del decreto de aplicación núm. 97-054 del 6 de febrero de 1997. Esta ley considera distintas formas de posesión y propiedad de las tierras:

1. La propiedad del Estado sobre las tierras rurales mediante la creación del Dominio Público Nacional (DFN): “El DFN es propiedad del

Estado por derecho pleno" (artículo 4o.). Incluye al conjunto de las tierras del territorio nacional; la propiedad privada de la tierra constituye una excepción autorizada por la ley agraria.

2. Los títulos de usufructo, que son el reconocimiento de los derechos de los particulares sobre la tierra. La ley (artículo 101 del decreto de aplicación) prevé seis tipos de títulos de usufructo: orden de afectación, orden de puesta a disposición, permiso de ocupación, permiso urbano de habitación, permiso de explotación, arrendamiento. Los artículos 143 a 148 definen el contenido de estos títulos, entre los cuales algunos son títulos de goce temporal (permiso de ocupación), de duración limitada (arrendamiento) o permanente (orden de puesta a disposición, permiso de explotación). Estos diferentes títulos consagran la atribución por el Estado de los derechos agrarios de las personas privadas. La atribución de las tierras está hecha por la administración con base en una solicitud escrita del demandante.

3. La propiedad privada representa una excepción mediante la cual el Estado cede una parte del DFN a particulares: "las tierras así cedidas dejan de ser propiedad del Estado" (artículo 5o. de la ley del 23 de mayo de 1996). Estas tierras deben ser objeto de una individualización material y jurídica (operación de deslinde y operación de matriculación).

4. La gestión local de las tierras rurales. La ley dispone que a nivel de los pueblos, las operaciones de atribución, evaluación del uso, así como la eventual privación del derecho de uso de tierras del DFN competen a las comisiones locales de gestión de los terruños (CVGT).

*La no aplicación de las disposiciones legales en materia de gestión de las tierras*

De una manera general, los textos relativos a la Reorganización Agraria y de la Tenencia desde 1984 no han sido aplicados en el medio rural, lo cual puede ser atribuido a varios elementos (Tallet, 1998). Por ejemplo, la existencia de medidas transitorias y de dispositivos derogatorios ha permitido el mantenimiento de las prácticas agrarias habituales. Así, el artículo 142 del decreto de aplicación de 1997 exime de todo título agrario a la inmensa mayoría de la población rural: "la ocupación y la explotación de las tierras rurales que no fueron objeto de mejorías materiales con la finalidad de satisfacer las necesidades de alojamiento y de alimentación del ocupante y de

su familia no están subordinadas a la posesión de un título administrativo". Por otro lado, los órganos locales de gestión agraria (las comisiones locales de gestión de las comarcas o terruños) no han sido integrados y siguen sin tener existencia legal (el decreto interministerial que debía precisar sus composiciones y sus competencias nunca ha sido ratificado). Otro elemento que ha influido en la no aplicación de las disposiciones agrarias ha sido la escasez de los títulos agrarios previstos por la ley. En la práctica, los diferentes títulos raras veces son emitidos porque los actores rurales no los tramitan. La pesadez y el costo de los trámites administrativos frenan aún más las demandas por títulos de propiedad privada.

La no aplicación de la ley agraria resulta por una parte de la inadecuación de los dispositivos legales a las realidades del medio rural. Sin embargo, pese a su escasa aplicación esta ley tiene un impacto perturbador, ya que su existencia misma genera una gran incertidumbre jurídica acerca del estatuto real de los detentadores de derechos consuetudinarios, que es la situación de la inmensa mayoría de los actores rurales. En efecto, las ocupaciones de tierras realizadas antes de la promulgación de la RAJ para fines domésticos no están sometidas a ninguna obligación de título, ni al pago del impuesto sobre la tenencia, lo que las hace estar fuera de los estatutos oficiales previstos por la ley. Entonces, ¿cuál es la naturaleza jurídica exacta del estatuto de esos ocupantes? Desde un punto de vista jurídico, el derecho de los usuarios consuetudinarios puede ser visto como una simple autorización administrativa de seguir explotando el bien de otro (aquí el Estado). Se trata entonces de un sistema de simple tolerancia caracterizado por la fragilidad y la precariedad.

Esta precariedad es evidenciada por el mecanismo de acceso a la propiedad privada, la cual está condicionada por la posesión previa de un título de usufructo –generalmente un permiso de explotación o una orden de puesta a disposición– por parte del demandante. Al no disponer de títulos de usufructo, las poblaciones rurales no pueden emprender un trámite de matriculación de tierras.<sup>5</sup> La complejidad de esos procedimientos administrativos desempeña un papel importante en las prácticas sociales recientes de control de las tierras. Pero, en general, predomina una actitud de indiferencia por parte de las comunidades rurales

<sup>5</sup>La matriculación de tierras es la forma jurídica mediante la cual a las tierras se les asigna un número de registro y un propietario. Este mecanismo, que permite la apropiación privada de la tierra, data del inicio de la época colonial (finales del siglo XIX).

que no reclaman la confirmación legal de derechos que estiman ya establecidos ante los ojos de todos.

### *El sentimiento compartido de seguridad agraria*

Ese sentimiento deriva del hecho que, al margen de la ley agraria, los sistemas consuetudinarios proporcionan a los miembros de la comunidad una seguridad agraria suficiente para producir e invertir en la tierra. Este sentimiento de seguridad, como veremos más adelante, empieza a ser cuestionado en la década de 1990.

#### La adhesión a reglas comunes como elemento de seguridad

En Burkina Faso, cualquiera que sea la región de referencia o el origen étnico de la población,<sup>6</sup> el sistema tradicional de tenencia de las tierras está regido por reglas claras y admitidas por todos. Los mecanismos de regulación agraria –acceso a la tierra y transmisión de la misma– presentan numerosas variables pero los fundamentos de las prácticas agrarias son idénticos en todos lados. Dos elementos permiten rendir cuenta de dichos fundamentos: por un lado, el reconocimiento del derecho del primer ocupante, que le confiere primacía en la organización del acceso a la tierra (“maître de la terre”), y por otra parte, el papel central que los jefes de los linajes tienen en la gestión del patrimonio agrario, lo que asegura la transferencia de la responsabilidad comunitaria de una generación a la otra.

De estos fundamentos, compartidos por el conjunto de los grupos étnicos estudiados, deriva un cierto número de principios que estructuran los derechos consuetudinarios:

1. El acceso a la tierra está ligado a la pertenencia a la comunidad, lo cual significa el reconocimiento y adhesión a principios y normas comunitarias.
2. La aceptación de la primacía del linaje fundador constituye el referente común a todos los linajes.
3. Existe cierta diferenciación de las reglas de acceso y circulación de las tierras acorde a la distinción entre autóctonos, “extranjeros” y alógenos. Estos últimos no pertenecen a la misma etnia, en tanto

<sup>6</sup>El análisis proporcionado aquí se apoya en encuestas de campo realizadas en ocasión de un estudio sobre la seguridad en la tenencia de la tierra rural solicitado por el Programa Nacional de Gestión de los Terruños (PNGT, 1999).

que los "extranjeros" comparten un origen étnico pero proceden de otros pueblos o localidades.

4. Los derechos de uso quedan establecidos mediante el trabajo invertido en la tierra. Cuando las tierras han sido prestadas a extranjeros, dichos derechos varían dependiendo de los acuerdos establecidos con el "maître de la terre", quien es el jefe del linaje fundador.

Para ilustrar el funcionamiento de los derechos consuetudinarios se harán referencias a dos situaciones regionales. La primera concierne a la provincia de Ganzourgou, ubicada al centro de Burkina Faso y habitada por población mossi. Aquí, Bouju y Brand (1989) realizaron un estudio de la estructura agraria, en el que se muestra que el espacio está regido por las reglas correspondientes al dominio ejercido sobre las tierras por el *tengsoba* o "maître de la terre", quien ejerce un poder religioso y simbólico. Este personaje es garante del acceso al terruño en un espacio cuyos límites son bien conocidos y, además, preside los rituales de fertilidad y de reparación de transgresiones a las prohibiciones sociales relativas a la tierra, como, por ejemplo, tener relaciones sexuales en las tierras de cultivo, comer frutos prohibidos para algunos linajes, etcétera.

Los derechos de uso son otorgados a los *buudu* (familias extendidas o segmentos de linaje) y a los *zakse* (familias restringidas).<sup>7</sup> Con el tiempo, este mecanismo de distribución de derechos de uso ha dado lugar a la creación de derechos de uso perennes, por lo que actualmente cerca del 80 por ciento de las tierras cultivadas son usadas en forma permanente por las mismas familias. En el caso de las parcelas prestadas prevalecen los préstamos permanentes o de larga duración. Esta estabilidad de los derechos de uso ha sido observada en otras zonas de población mossi, en Kouritenga (pueblo de Dakonsin) y en Zoundweogo (pueblo de Sondre), en ocasión de las encuestas realizadas en julio de 1998.

El segundo caso concierne a la provincia de la Bougouriba, en el sur de Burkina Faso, donde habitan diferentes etnias (Bobo, Dian, Pougouli, Biri-for, Dagari, Lobi) que comparten una misma visión de la tierra: ésta, al igual que los otros elementos (el agua y el aire), no fue hecha por la mano del hombre y por lo tanto no puede ser apropiada. Una gran importancia es acordada a los primeros ocupantes del terruño en las relaciones agrarias: son ellos quienes establecieron un pacto con los genios o divinidades

<sup>7</sup> Las familias extendidas están integradas por varios hermanos con sus esposas (que pueden ser dos o tres por cada hermano) y sus hijos. La familia restringida está formada por un hombre, sus esposas y sus hijos.

de la tierra, las fuerzas sobrenaturales. Los recién llegados (generaciones sucesivas de la misma etnia, o integrantes de otra etnia) deben respetar este pacto en memoria de los ancestros de los primeros ocupantes. A cambio, los responsables consuetudinarios, "señores de la tierra", garantizan la prosperidad y la protección de todos los usuarios de la tierra, al establecer o restablecer (en caso de conflicto) las relaciones con los poderes sobrenaturales. La aceptación de este pacto inicial fundamenta el acceso a la tierra, así como la posesión ulterior de derechos perennes, transmisibles de generación en generación, lo que permite una cohesión social que es fuente de seguridad. En la práctica, todos aquellos que comparten esta visión de la tierra, esta filosofía de las relaciones sociales, pueden vivir juntos y por lo tanto acceder de manera durable a la tierra.

Ahora bien, la investigación de campo mostró que esta normatividad consuetudinaria no tiene una aplicación precisa debido a que existen diversas interpretaciones de la misma. A menudo, los derechos actuales son el resultado de negociaciones relacionadas con conflictos de interpretación que son arbitrados por las autoridades agrarias "tradicionales", las cuales están constituidas por los jefes de linajes, quienes forman una especie de consejo de ancianos, del que forma parte el "maître de la terre". Es mediante estos procesos de conflicto y negociación que evolucionan los derechos consuetudinarios, tal como veremos en el siguiente apartado.

#### La capacidad de adaptación de los derechos consuetudinarios

Nuestro trabajo de campo nos mostró que las prácticas agrarias no proceden de derechos establecidos de una vez para siempre. Las prácticas observadas respetan los principios mencionados arriba pero evidencian al mismo tiempo una flexibilidad respecto de diferentes parámetros, entre los cuales destacan:

*La mayor o menor disponibilidad en tierras.* La existencia de amplias porciones de terrenos sin cultivar entraña una mayor flexibilidad en los criterios de recibimiento de los extranjeros. En las regiones *bobo* y *bwa-ba*, al sur del país, durante mucho tiempo los inmigrantes han sido acogidos e instalados por "tutores" autóctonos, sin que éstos marcaran límites a las tierras que podían cultivar los recién llegados. Hoy en día, la disminución de tierras disponibles, y las apropiaciones abusivas por parte de ciertos inmigrantes, han ocasionado que a los recién llegados se les delimite con precisión las tierras que pueden ocupar.

*La frecuente prohibición de plantar árboles puede ser objeto de interpretaciones diversas.* Esta prohibición se debe a que plantar un árbol significa la apropiación de la tierra. En el pasado, tanto autóctonos como extranjeros tenían que respetar esta prohibición. Actualmente esto se aplica sobre todo a los extranjeros. En la región *bissa*, al centro-sur del país, a los extranjeros se les permite eventualmente plantar árboles en los alrededores de las casas (solares en México), siempre y cuando se haya hecho una petición explícita al respecto en el momento de la instalación. En la región de Orodara, al sur del país, la prohibición de plantar árboles ha desaparecido debido a que desde los años setenta esta región fue orientada hacia la producción de cítricos. En este caso, la nueva orientación económica fue integrada a la gestión tradicional de las tierras: aun cuando las demandas por títulos (matriculación, permiso de explotación) previstas por la actual ley agraria se hacen más frecuentes, la mayoría de los huertos permanecen bajo el control de los propietarios tradicionales, con quienes los usufructuarios –generalmente empresarios de las ciudades vecinas– establecen acuerdos orales.

*La duración de la ocupación de la tierra es objeto de interpretaciones divergentes.* En la región *bissa*, la antigüedad de la instalación, aún más allá de una generación, no otorga un derecho permanente sobre las parcelas cultivadas. Por ejemplo, en Garango, los ganaderos Peulh, que se han sedentarizado desde hace aproximadamente 30 años, se sienten amenazados y temen tener que abandonar sus parcelas si los autóctonos *bissa* así lo exigen. En Pacala, una pequeña aldea *bissa*, las tierras son insuficientes y la gente tiene que pedir prestadas parcelas en los pueblos circunvecinos de la misma etnia, sin ninguna garantía en cuanto a la duración de estos préstamos. El riesgo de rescisión del préstamo es aún mayor si el usufructuario ha realizado mejoras de la fertilidad.

En estos dos últimos casos, el sistema de préstamo es sinónimo de inseguridad y escasa valoración al mejoramiento de la tierra. Pero no todos los casos de préstamos de tierras sufren los mismos apremios, ya que la duración de ocupación fundamenta progresivamente la creación de derechos de uso permanente. En efecto, después de un tiempo más o menos largo de ocupación, la capacidad de recuperar las tierras prestadas va mermando, salvo en el caso que una falta grave rompa el pacto inicial. Así, en Dakonsin (provincia de Kouritenga, en el centro del país), los préstamos de tierra siguen las siguientes normas: la utilización de tierras prestadas por más de 40 años convierte al usuario en propietario *de facto* (“retomar las tierras es una vergüenza”); se

puede recuperar una tierra prestada cuando su ocupación ha durado menos de 10 a 15 años; en el momento en que se formaliza el préstamo de tierra se precisan ciertas cláusulas: con la ampliación de la familia del prestatario y la llegada de sus hijos a la edad adulta, la tierra prestada podrá ser recuperada. Este tipo de precisiones –también encontradas en otras localidades– atestiguan tanto de la capacidad de evolución de los derechos como de la preocupación, compartida y no necesariamente reciente, por definir con cierta precisión los límites y el contenido del préstamo. La fijación de las cláusulas es un elemento que va tomando una importancia creciente conforme se hacen más escasas las tierras disponibles.

En conclusión, las prácticas descritas en este apartado ilustran que los derechos consuetudinarios están demostrando su aptitud para responder a los apremios planteados por el crecimiento demográfico, la llegada de inmigrantes, la conversión hacia cultivos comerciales, etcétera, sin necesidad de referirse a la norma jurídica establecida por el Estado. En la actualidad, la capacidad de adaptación de los sistemas consuetudinarios se ve, sin embargo, seriamente cuestionada por cambios radicales en la percepción que los actores locales tienen de la tierra: la disminución de las tierras disponibles conlleva una menor “flexibilidad” de las prácticas agrarias, la monetización de las transacciones de tierras trastorna las relaciones sociales, tal como veremos con el análisis de algunos conflictos en los que ocurre una yuxtaposición de las normas consuetudinarias y la ley agraria actual.

#### EL INCREMENTO DE LAS TENSIONES EN TORNO AL ACCESO A LOS RECURSOS NATURALES Y A SU UTILIZACIÓN

Es éste un momento histórico de transición en los regímenes de tenencia de la tierra, en el que se observa un mestizaje jurídico que ejerce un papel desestabilizador, al reducir la legitimidad de las instancias tradicionales de regulación pero sin que el Estado sea capaz de desempeñar una función reguladora reconocida por todos. Esta ausencia de consenso social en torno a los mecanismos de regulación agraria se manifiesta claramente en ocasión de los conflictos, particularmente con relación al uso de los recursos naturales. El análisis de tales conflictos evidencia la agudización de las tensiones agrarias, la ausencia de reglas claras de arbitraje y la fragilidad de las intervenciones estatales.

*La virulencia de los conflictos  
entre agricultores y ganaderos*

La cuestión de los conflictos entre los agricultores y los ganaderos se ha vuelto recurrente en el medio rural de Burkina Faso. La manifestación más evidente concierne a los daños ocasionados a los cultivos debido a un control deficiente de los movimientos de los rebaños durante la temporada de lluvias. La amplitud de los conflictos –generalizados a escala nacional– subraya los desequilibrios en el ordenamiento del espacio rural. Por lo que se refiere a los sistemas de producción agrícola, observamos que el crecimiento demográfico y la importancia de las migraciones en ciertas zonas ocasionan una ocupación anárquica de los suelos: expansión de la frontera agrícola, reducción de los espacios de pastoreo, desorganización de las vías de circulación del ganado, implantación de los cultivos en proximidad a las fuentes de agua. Los cambios técnicos modifican las relaciones con los ganaderos: alargamiento del periodo de cultivo en las zonas aldoneras (en particular las cosechas), almacenamiento de las cosechas en las parcelas, negativa de ceder los residuos de cultivo a los ganaderos.

En cuanto a los sistemas ganaderos, las prácticas de trashumancia (cruce de los terruños en ocasión de las idas y venidas de los hatos) así como la sedentarización creciente de los rebaños se dificultan con la reducción de las áreas de pastoreo y la dispersión de las parcelas de cultivo. Ciertas prácticas puntuales son causa de descontento y desavenencias entre agricultores y ganaderos. Los primeros se quejan de que la ausencia de encierre nocturno y el deficiente control de los movimientos del ganado provocan daños a los cultivos. Por su parte, los ganaderos se lamentan de que en temporada de lluvias los agricultores no reconozcan ni respeten zonas definidas para el pastoreo, y señalan que es ésta la causa principal de los daños a los cultivos.

En forma general, es el conjunto de las relaciones entre la agricultura y la ganadería lo que plantea el problema, lo cual se traduce en tomas de decisiones que hacen caso omiso “del otro” (Marty, 1993 y 1998). Al momento de la implantación de sus campos de cultivo, los agricultores no respetan las veredas por las que transita el ganado ni las zonas de agostadero; al momento de la instalación de los emigrantes agrícolas, la presencia y las necesidades de los ganaderos no son tomados en cuenta. Algunos ganaderos parecen estar arrinconados: en el campamento ganadero Peulh de Garango, la desaparición casi comple-

ta de las áreas de pastoreo amenaza la supervivencia de una aldea establecida desde hace tres generaciones.

Respecto de los ganaderos, las informaciones obtenidas en varias áreas delimitadas por el Estado para el pastoreo<sup>8</sup> parecen indicar que las reglas de utilización de los recursos definidas por los servicios técnicos del Estado no son respetadas por los propios ganaderos. El flujo desmedido de ganado en las zonas de pastoreo puede agravar el sobrepastoreo y propiciar un nivel elevado de conflictos con las aldeas circunvecinas de agricultores, ya que ante la falta de pasto el ganado invade las áreas de cultivo. Cuando esto ocurre, el agricultor afectado acude ante el representante del Estado en la prefectura<sup>9</sup> para demandar un arbitraje sobre el daño causado a sus cultivos. Empieza entonces una negociación en la que intervienen el prefecto, un representante local del ministerio de agricultura, un representante del ministerio de ganadería, y el agricultor y el ganadero involucrados; mientras esto ocurre el ganado es puesto a resguardo de la prefectura. No existen reglas claras para fijar sanciones, por lo que después de prolongadas discusiones cada problema se arregla de manera diferente. Puede ocurrir que el prefecto imponga multas a ambos involucrados por considerar que cada uno de ellos incurrió en descuidos. Otra posibilidad es que sólo el ganadero pague por el daño causado, lo que conlleva una larga discusión acerca del monto de la indemnización. Pero también puede suceder que el ganadero sea absuelto.

La frecuencia de los conflictos entre agricultores y ganaderos ha llevado al gobierno a buscar soluciones mediante la elaboración de programas de ordenamiento que establecen rutas de transhumancia y áreas de pastoreo, pero estas orientaciones nacionales no se han discutido en los niveles regional y local, por lo que no han funcionado. Al respecto, consideramos que efectivamente debe haber un nivel nacional de planeación; sin embargo, estas orientaciones nacionales necesitan traducirse, a nivel local, en negociaciones y disposiciones (acceso a las fuentes naturales y artificiales de agua asegurado por el reconocimiento y la delimitación de caminos; identificación y delimitación de las zo-

<sup>8</sup>Ante el avance de la frontera agrícola, en la década de 1980 el Estado estableció áreas de pastoreo para que los ganaderos trashumantes de todo el país acudan con su ganado en la época de lluvias. Estas áreas de pastoreo fungen como áreas de refugio para el ganado, y las principales de ellas son Sondré Este, Sidéradougou y Nouhao, al sur del país.

<sup>9</sup>La prefectura es una división administrativa que agrupa a varios poblados (*grosso modo*, podría ser el equivalente al municipio mexicano). El jefe de la prefectura depende del ministerio del interior.

nas de pastoreo). Desgraciadamente este tránsito de lo nacional a lo local enfrenta la ausencia de instancias locales de concertación que podrían tomar las decisiones y hacerlas respetar, pues si bien la ley agraria actual prevé la existencia de comisiones locales de gestión de los terruños (CVGT), éstas no funcionan en la práctica. Por otro lado, las autoridades tradicionales como el “maître de terre” no tienen el estatuto legal para intervenir.

*Las situaciones conflictivas relacionadas con los movimientos de población*

Aquí consideraremos los movimientos de población en su sentido más amplio, que rebasa las migraciones de población *strictu sensu*. La dinámica de colonización agrícola, que afecta a la casi totalidad de la franja meridional del país, sólo constituye un elemento, de mayor importancia por supuesto, de dichos movimientos. Otras formas de movilidad tienen un impacto en las prácticas agrarias: demanda de tierras agrícolas por parte de los residentes urbanos, puesta en reserva de tierras para los hijos que se han ido al vecino país de Costa de Marfil,<sup>10</sup> y ocupación de las últimas tierras vacantes en las zonas de fuerte presión demográfica.

Las tensiones en las zonas de colonización agrícola

La flexibilidad de los derechos tradicionales ha permitido, a través del sistema de préstamo, el recibimiento de los extranjeros, ya sean autóctonos o alógenos.<sup>11</sup> Las discusiones con los representantes de los linajes autóctonos y los responsables de los inmigrantes permiten precisar las modalidades de recibimiento. En Bouroum-Bouroum y Ouo, poblados pertenecientes a las provincias Poni y Comoé, al sur del país, se pueden observar dos situaciones ejemplares del funcionamiento actual de las zonas de recibimiento de inmigrantes, en los que actúan los mismos mecanismos de regulación agraria: un primer inmigrante, a menudo conocido en el pueblo por sus funciones de comerciante, solicita tierras de cultivo al jefe autóctono de tierra en caso de que haya todavía terrenos

<sup>10</sup>La migración de pobladores de Burkina Faso a Costa de Marfil es por motivos laborales. Son dos los destinos de trabajo: las ciudades, particularmente Abidjan, y los campos agrícolas con plantaciones de café y cacao.

<sup>11</sup>Los extranjeros autóctonos son los integrantes de una misma etnia pero que viven en un poblado diferente, en tanto que los extranjeros alógenos son de otro poblado y de otra etnia.

libres, o a un jefe de linaje cuando todas las tierras ya han sido apropiadas. El préstamo de tierra es acordado, con o sin condición. Una vez instalado, aprovechando sus buenas relaciones con su "tutor", el primer inmigrante solicita otras tierras para otros miembros de su familia. De esta manera, se extiende y se refuerza el flujo migratorio.

Indiscutiblemente, la imposibilidad de negar el acceso a la tierra mientras existen disponibilidades ha contribuido a facilitar los desplazamientos de la población en el medio rural. La liberalidad de las prácticas agrarias ha propiciado la expansión demográfica en amplias zonas de colonización agrícola, tanto en el oeste del país (provincias de Kénédougou, Kossi, Houet, y Mouhoun) como en su parte meridional (provincia de Sissili). Esos dispositivos de recibimiento de los extranjeros siguen operando en las zonas donde existen todavía disponibilidades de tierra.

En el caso contrario, el crecimiento demográfico y la saturación agraria generan tensiones que se manifiestan al nivel de los elementos menos estables de los derechos agrarios: el sistema de préstamos. Un periodo de rigidez comienza a suceder a un periodo de flexibilidad agraria. Así, en las zonas actuales de recibimiento empieza a negarse el préstamo de tierras a los extranjeros y a crearse incipientes reservas de tierras para su uso futuro por los autóctonos. En otros casos, la instalación de inmigrantes comienza a tener condiciones restrictivas en cuanto a la duración del préstamo y la extensión de los desmontes. Por otro lado, las zonas de colonización agropecuaria antigua<sup>12</sup> también padecen el desarrollo de situaciones conflictivas con el inicio de una dinámica de recuperación de tierras: los propietarios autóctonos demandan el regreso de sus tierras para satisfacer sus propias necesidades o las de sus hijos adultos. En estas zonas de vieja colonización hubo dos olas de inmigración, una en 1973 y la otra en 1984, como consecuencia de dos grandes sequías que afectaron el norte y centro del país. En estos años un gran número de familias procedentes de estos lugares migraron hacia el oeste del país, en donde sin ninguna condición obtuvieron tierras en préstamo en diferentes poblados. Sin embargo, en el nuevo contexto de competencia por el control de la tierra, los hijos de los inmigrantes enfrentan la presión de los autóctonos para que regresen las tierras que sus padres recibieron en préstamo, por lo que el sistema de préstamos se ha convertido en un factor de inseguridad agraria

<sup>12</sup>Se trata principalmente de los dos márgenes del valle del Mohoun (antigua Volta Negra), en la parte occidental del país.

En la perspectiva de una reflexión sobre las condiciones y dispositivos de seguridad agraria, parece necesario estudiar la situación de todas las zonas de recibimiento de los migrantes agrícolas del país. Éstas constituyen por lo general áreas con fuerte crecimiento demográfico, que se benefician por otra parte con una situación favorable (una mayor pluviometría, el cultivo de algodón, excedentes de cereales). Pero la transformación de las condiciones de producción y la fuerte presión ejercida sobre los recursos naturales plantean interrogaciones sobre el futuro de estas zonas, a la vez que la inestabilidad de la tenencia multiplica los riesgos de tensión.

La presión demográfica y la movilidad de la población se relacionan con otros factores de tensiones agrarias. Donde la situación agraria alcanza un punto de saturación, los últimos espacios disponibles son muy codiciados, en particular los bajiales que eran anteriormente poco valorados debido a las dificultades que plantea su explotación. En Kouritenga, por ejemplo, los bajiales son objeto de fuertes demandas y múltiples iniciativas de mejoramiento hidroagrícola, en detrimento de las reservas forrajeras para el ganado. Ante la frecuente ausencia de clarificación jurídica de los derechos y estatutos de sus usuarios potenciales, las obras hidroagrícolas inducen interpretaciones contradictorias acerca de los derechos agrarios anteriores y tensiones en torno a las condiciones de acceso a los nuevos servicios. Por otro lado, la presión ejercida por los residentes urbanos (comerciantes, funcionarios) resulta muy fuerte en las zonas periurbanas (como en la región de Bobo-Dioulasso o en los valles de la Kou o del Mouhoun) para asegurarse de un acceso a las tierras favorables para los cultivos de hortalizas o de plátano (Tallet, 1999).

En forma general, los espacios favorables para la implantación de huertos (bajiales, periferia urbana, región de Orodora) son objeto de una fuerte demanda y de una evolución hacia la apropiación privada. La presión ejercida por este tipo de demanda social crea nuevas condiciones de acceso a y control de las tierras: nuevas dinámicas están surgiendo que se fundamentan en la ambigüedad del estatus jurídico de las tierras. Como veremos en el siguiente apartado, la ausencia de claridad jurídica es, igualmente, una fuente de tensiones en todas las áreas acondicionadas por el Estado para aprovechamiento hidroagrícola y ordenamiento agropastoral.

### *La fragilidad de las intervenciones públicas*

Las observaciones realizadas en dichos espacios acondicionados por el Estado evidencian la insuficiente clarificación de la situación agraria.

Tanto en las antiguas zonas hidroagrícolas de los valles de los Voltas (Zorgho, Manga, Diébougou), como en los nuevos perímetros de irrigación (Banzon, Bagré, valle del Kou), o en las zonas pastorales (Nouaho, Sidéradougou, Sondré-Este), la situación no parece estabilizarse y los litigios agrarios son recurrentes. Esta polémica mina la legitimidad de las intervenciones estatales y ocasiona el incumplimiento de las reglas que deberían asegurar la perennidad de las inversiones. Algunos ejemplos pueden ilustrar esta situación problemática: abandono de las rotaciones de cultivos y de los perímetros de protección en la zona hidroagrícola de los valles de los Voltas, incumplimiento de las normas técnicas para el cultivo de arroz, sobrepastoreo, etcétera.

El cuestionamiento de la situación agraria en las zonas de intervención del Estado se origina con frecuencia en los procedimientos de instalación de nuevos usuarios sin consultar a las autoridades consuetudinarias. Cabe señalar también la evolución de la actitud del Estado en el transcurso del tiempo: a la negativa de tomar en consideración los derechos consuetudinarios durante la operación de instalación de colonos en los valles de los Volta en los años 1970 (con base en la idea de la existencia de "espacios vacíos" en las zonas afectadas por la oncocercosis), sucedió a finales de los años 1980 una política de negociación para la reinstalación de las poblaciones expulsadas por la realización de la presa de Bagré.

Una segunda fuente de inseguridad se relaciona con la ambigüedad del estatuto de los usuarios, y más específicamente con la insuficiente clarificación de los derechos otorgados a los beneficiarios. El proceso de instalación no ha desembocado en la emisión de títulos, ya sean colectivos o individuales, que permitiesen realmente clarificar la situación agraria. Este contexto propicia el permanente desconocimiento de los acuerdos establecidos con relación al acceso a la tierra, y acentúa la presión ejercida en torno a las infraestructuras. De manera algo paradójica, donde el Estado ha intervenido con mayor fuerza y recursos es donde su legitimidad se ve más impugnada, sobre todo cuando sus dispositivos de apoyos financieros y técnicos a la producción se debilita. En resumen, la multiplicación de las situaciones conflictivas y la incapacidad de darles respuestas duraderas son muestras de la crisis de legitimidad de las autoridades. En sí, la existencia de situaciones conflictivas no es inquietante —ellas participan de los procesos de evolución de las relaciones sociales y económicas— sino la incapacidad de encontrar acuerdos duraderos. Así, en 20 años la cuestión de la emisión

y la atribución de títulos agrarios en los perímetros hidroagrícolas de los valles de los Volta no ha sido resuelta; localmente los conflictos son recurrentes y la situación parece estancada.

Las situaciones conflictivas evidencian la escasa legitimidad que se les otorga a las autoridades administrativas; expresan asimismo las dificultades que enfrentan las autoridades consuetudinarias tradicionales para seguir siendo garantes de los acuerdos agrarios. La debilidad de los marcos de autoridad –consuetudinarios o estatales– propicia las manipulaciones en torno a los nuevos retos agrarios.

## LOS NUEVOS RETOS AGRARIOS

Después de haber descrito el desarrollo de las tensiones en torno al acceso a la tierra, cabe explicar la dificultad de funcionamiento de los mecanismos de arbitraje y regulación de los conflictos agrarios. Mi hipótesis, que trataré de verificar y analizar a continuación, es que la ausencia de reglas claras, conocidas y aceptadas por todos los actores rurales, propicia la emergencia de nuevos comportamientos, como son el desarrollo de las transacciones de tierra, o el acaparamiento de los recursos agrarios.

### *La difícil resolución de los conflictos agrarios*

El análisis de los casos más frecuentes de situaciones conflictivas –los daños ocasionados a los cultivos, el incumplimiento de las disposiciones de pastoreo, los litigios relacionados con los préstamos de tierra– evidencia la existencia de procedimientos comunes en todo el país. En general, en caso de conflicto, el recurso a la administración estatal y la referencia a los textos legales no se dan sino hasta que las vías de un acuerdo amigable han sido agotadas: la búsqueda de una resolución de los desacuerdos a nivel del barrio o del pueblo sigue siendo el procedimiento primordial. Esta tendencia remite al papel esencial que siguen desempeñando los responsables tradicionales en la conciliación.

Ahora bien, si el debate no ha sido solucionado localmente, el problema es llevado ante el representante de la administración territorial, el prefecto, en el marco del Tribunal Departamental. El prefecto está rodeado de asesores, quienes durante el trabajo de campo demostraron su capacidad para contribuir a la resolución de los problemas agrarios gracias a su posición social. Se trata de notables, generalmente represen-

tantes de o emparentados con los poderes tradicionales, que desempeñan un papel importante en el control de los conflictos, la eficiencia de las regulaciones consuetudinarias de las tensiones, así como en la evolución de los derechos consuetudinarios. En efecto, los debates relativos a los litigios se centran a menudo en los temas de inseguridad en el acceso a la tierra: posibilidad de recuperar una tierra prestada, existencia de condiciones impuestas para el préstamo, respeto de dichas condiciones y de las prohibiciones, etcétera. El Tribunal Departamental constituye uno de los espacios privilegiados en los que se regulan las tensiones en el ámbito agrario y se elaboran las adaptaciones de las prácticas consuetudinarias.

Esa capacidad local de gestión de los conflictos es importante para comprender las prácticas sociales; su alcance aparece sin embargo limitado en la medida que esas prácticas permanecen al margen de todo reconocimiento legal. Los mecanismos de regulación agraria mencionados aquí no proceden de la ley agraria: dicha ley prevé una gestión local mediante la instauración de comisiones aldeanas de gestión de los terruños (CVGT), pero, en la mayoría de los casos, esas comisiones nunca fueron creadas, y cuando han sido instaladas en el marco de proyectos específicos de gestión de terruño, las reglas de gestión de los recursos naturales que han elaborado ino han sido reconocidas por la administración! Esta discrepancia entre las prácticas sociales y la legalidad parece constituir una traba bastante perjudicial al momento en el que surgen en el medio rural nuevas formas de transacciones agrarias.

### *Las nuevas formas de transacciones agrarias*

Se trata aquí de ver cómo las transacciones de tierra tradicionales, que se apoyan en el sistema de préstamo, están en plena evolución. El sistema de tenencia se fundamenta en el reconocimiento de la preeminencia de los primeros ocupantes, lo cual les confiere derechos de apropiación y prerrogativas de cesión de derechos de usos, ya sean temporales o permanentes, a los que llegaron posteriormente. Son estos intercambios de tierra, que se refieren a derechos de usos, los que aseguran en el transcurso del tiempo la adecuación de los factores entre la fuerza de trabajo y las superficies cultivadas. En este sentido, el sistema de préstamo permitió durante mucho tiempo una gran flexibilidad a las formas de acceso a la tierra: la tierra, mediante los derechos de uso, circula entre los poseedores de diferentes tipos de derechos. Los préstamos

han desempeñado así un papel mayor de regulación, en tanto la oferta de tierras superaba la demanda. Esta realidad es fundamental para comprender la dinámica de los flujos migratorios en las zonas de colonización agrícola en Burkina Faso.

Hoy en día, sin embargo, el incremento de la presión demográfica, los cambios técnicos y la monetización de la economía rural contribuyen a modificar las relaciones con la tierra. Ésta se ha convertido, en ciertas regiones, en un bien escaso y valioso: en las zonas de fuerte presión demográfica, la saturación agraria ya no permite la flexibilidad tradicional que otorgaban las prácticas de descanso de la tierra entre cada ciclo de cultivo, así como los préstamos de tierra entre linajes o al interior de un mismo linaje; en las zonas algodoneras, el desarrollo de los cultivos comerciales y la modernización (adopción del cultivo por tracción animal) han llevado al incremento del tamaño de las explotaciones agrícolas.

Estos cambios repercuten en las transacciones de tierra de diversas maneras. El aumento de la precariedad: anteriormente, la concesión de derechos de uso evolucionaba a través del tiempo hacia la construcción de derechos permanentes, transmisibles. Este movimiento llevaba, con el transcurso de las generaciones, a la fragmentación de los patrimonios y a un control reforzado por parte de los jefes de explotación agrícola sobre la tierra agrícola. Esta evolución nos permite considerar el sistema tradicional de regulación agraria como portador de un grado importante de seguridad para los usuarios de la tierra. Hoy en día, estos mecanismos se ven afectados por turbulencias a medida que las prácticas se apartan de los derechos consuetudinarios: la recuperación de las tierras prestadas se vuelve más frecuente, la duración de los préstamos de tierra se reduce; las condiciones impuestas por los prestatarios no permiten la perennidad de los préstamos.

Por otro lado, la obtención de tierras comienza a ser objeto de nuevos tipos de transacciones: tradicionalmente, tanto el recibimiento de los extranjeros como el préstamo de tierras entre los linajes, descansaban en valores sociales y sólo conllevaban contrapartidas simbólicas que plasmaban la preeminencia reconocida al poseedor tradicional del derecho de apropiación de la tierra. El intercambio era plasmado mediante la entrega de cestas de cereales al momento de la cosecha –sin embargo la parte de la cosecha regalada era pequeña y no correspondía a un verdadero alquiler. Ese intercambio simbólico ha cambiado de sentido recientemente, en particular en las regiones donde la presión sobre

la tierra se ha vuelto apremiante: con una frecuencia cada vez mayor la tierra es objeto de verdaderas transacciones, generalmente ocultas –lo cual subraya la ruptura con las prácticas consuetudinarias. Las transacciones, en especie o en efectivo, se han convertido en un modo nuevo de acceso a la tierra, y la importancia creciente de las transacciones monetarias evidencia un trastorno real en las percepciones que los actores rurales tienen de la tierra. Poco conocido todavía, la monetización de los procesos de circulación de la tierra es reveladora de nuevas relaciones sociales, marcadas a su vez por crecientes desigualdades económicas.

*Un juego social complejo en torno al control de la tierra*

Las evoluciones de las transacciones agrarias conllevan fuertes disparidades en las modalidades de acceso a la tierra. Mientras la disponibilidad en mano de obra era el factor discriminante para definir la capacidad productiva, el acceso a la tierra no constituía un apremio relevante de las dinámicas económicas: la flexibilidad de los derechos de uso, en particular el sistema de préstamo, permitía la adaptación a las necesidades sin mayor problema. La flexibilidad de los mecanismos de instalación de nuevas unidades de producción en las zonas de colonización agrícola ilustraba asimismo la capacidad de integración social de los derechos agrarios consuetudinarios.

Esta capacidad evolutiva de los derechos de uso tiende sin embargo a restringirse, en particular en las zonas codiciadas, sujetas a una fuerte demanda: las tierras bien provistas en agua o cercanas a las ciudades son objeto de nuevas modalidades de control. La observación de las transacciones agrarias en estos espacios evidencia el desarrollo rápido de los intercambios monetizados, pero ese mercado de tierra emergente se desarrolla en forma parcialmente oculta. El carácter aún secreto de las transacciones se explica por la ruptura que representa la mercantilización de la tierra en relación con las prácticas consuetudinarias. Por otro lado, estas transacciones tampoco se inscriben en el marco de la legislación moderna: muy pocas compras de tierras son oficializadas mediante la solicitud de una matriculación o de un permiso de explotación.

El desarrollo de las transacciones en un “vacío institucional” –la monetización de la tierra no procede de las prácticas consuetudinarias pero tampoco se inscribe plenamente en un mercado oficial y legal– corresponde a una etapa transitoria en la evolución de las prácticas agrarias,

y favorece las manipulaciones sociales en torno al acceso a la tierra. Algunos rasgos mayores caracterizan los intereses contradictorios que salen a la luz en ocasión de estas nuevas transacciones. Está, por un lado, la extrema inseguridad que experimentan los poseedores de derechos de uso, en particular los inmigrantes: al no disponer de garantía jurídica, están expuestos al cuestionamiento de los acuerdos orales que sustentan su acceso a la tierra. Así, en las riveras del río Mouhoun, los casos de recuperación de tierras se hacen más frecuentes por parte de los responsables consuetudinarios, quienes atribuyen las tierras a las nuevas generaciones autóctonas o las venden a residentes urbanos. Otro problema es la posición abusiva de ciertos responsables consuetudinarios, quienes enajenan una parte del patrimonio agrario familiar sin consultar al conjunto de los derechohabientes. Aquí, el conflicto entre generaciones es latente: las nuevas generaciones, más conscientes de la escasez y el valor de la tierra, cuestionan las modalidades de gestión de los patrimonios agrarios. Por otra parte, los intereses contradictorios entre autóctonos e inmigrantes, o entre generaciones, son instrumentados por “empresarios” agrícolas, nuevos actores de origen generalmente urbano, quienes echan mano a la vez de sus recursos financieros y de sus redes de relación para acceder a la tierra.

El resultado de este juego complejo de intereses contradictorios es el esbozo de un sector de apropiación privada de la tierra, que se construye principalmente en beneficio de ciudadanos, provistos con suficientes recursos financieros como para invertir en las actividades agrícolas. La dimensión exacta de este proceso de emergencia de propiedades privadas es difícil de medir en ausencia de estudios e informaciones de alcance global. La consulta de los registros del Servicio de Administración de los Bienes Raíces (Service des Domaines) –registro de las matriculaciones y de los permisos de explotación– no provee más que datos dispersos, no significativos del número de transacciones agrarias, ya que la mayoría de éstas no finalizan en una legalización formal. Si bien la dimensión exacta del proceso de privatización de las tierras agrícolas es poco conocida, dicho proceso reviste una importancia muy variable de una región a otra, dependiendo del valor atribuido a las tierras (grado de presión sobre la tierra, valor especulativo de las tierras periurbanas, disponibilidad en agua para la irrigación). A escala nacional, ese proceso plantea una nueva dimensión de la cuestión agraria, en términos de búsqueda de una mayor seguridad en la tenencia de la tierra rural: ¿qué actitud adoptar frente a la expansión del movimiento de privatización de las tierras?

## CONCLUSIÓN: CUESTIÓN AGRARIA, POLÍTICA AGRÍCOLA E INTERESES DE LAS ÉLITES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS

Bajo la presión de instituciones internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, el desarrollo de la propiedad privada está en el centro de las cuestiones de política agrícola que se plantean en un momento en que el gobierno de Burkina Faso busca los medios de una modernización más rápida y eficaz de su agricultura. A finales de los años 1990 una fracción gubernamental apostaba por el desarrollo de un sector privado dinámico, el cual se convirtiera en el eje de la agricultura comercial. El fortalecimiento de este sector aparecía como una prioridad política si consideramos las disposiciones anunciadas por la Secretaría de Agricultura a favor de la irrigación privada. Sin embargo, el control privado de las tierras no es sistemáticamente portador de inversiones productivas: paralelamente al desarrollo de formas intensivas de producción (ganadería periurbana, cultivo de hortalizas, plantaciones de plátano) se perfila un movimiento de acaparamiento de tierras que no se justifica en términos productivos.

Por otro lado, el éxito que encuentra hoy la propiedad privada muestra la debilidad del mundo campesino: la ausencia de una organización campesina fuertemente estructurada y capaz de hacer valer la defensa de sus intereses profesionales, constituye una desventaja importante en las discusiones sobre las orientaciones de la política agrícola y las adaptaciones de la legislación agraria. La no clarificación del marco jurídico referente a la ley agraria desde 1984 puede ser interpretada como una muestra de la dificultad del Estado para precisar las opciones posibles y definir las reglas del "juego agrario". Pero esa indefinición jurídica procede también de relaciones de fuerza que permiten a los grupos dirigentes, es decir al personal administrativo y político del Estado, sacar beneficios amplios de la ambigüedad actual del marco jurídico: su posición política les autoriza a jugar a la vez con las redes sociales y con las disposiciones legales, las cuales permiten la excepción de la propiedad y mantienen los derechos consuetudinarios en un simple estatuto de tolerancia. En este sentido, la permanencia de un marco jurídico complejo, poco operacional, favorece las manipulaciones sociales y mantiene un gran número de productores agrícolas en un estatuto jurídico incierto. La precariedad y la confusión aparecen como componentes de nuevas relaciones de fuerza, dominadas por una minoría que utiliza su poder económico y social para afianzar nuevas formas de

control sobre el espacio rural: las transacciones monetarias de tierra favorecen la emergencia de una propiedad privada de origen urbano.

## BIBLIOGRAFÍA

- BOUJU J. y R. Brand , 1989, "Analyse socio-anthropologique des structures foncières dans la province du Ganzourgou, Burkina Faso", Zorgho, AVV, doc. multigr.
- LAVIGNE-DELVILLE, Ph. (dir.), 1998, *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale?*, París, Karthala, 744 pp.
- MARTY, A., 1993, "La gestion des terroirs et les éleveurs, un outil d'exclusion ou de négociation?", *Revue Tiers-Monde*, t. xxxiv, núm. 134, pp. 327-334.
- , 1998, "La délimitation des parcours", en Ph. Lavigne-Delville (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale?*, París, Karthala, pp. 504-511.
- OUEDRAOGO, H. y B. Tallet (coord.), 1999, *La sécurisation foncière en milieu rural*, Ouagadougou, PNGT, doc. mult., 62 pp.
- PNGT, 1999, Rapport general de l'atelier sur la sécurisation foncière en milieu rural, Ouagadougou, doc. mult., 60 pp.
- TALLET, B., 1998, "Au Burkina Faso, les CVGT ont-elles été des instances locales de gestion foncière?", en Ph. Lavigne-Delville (dir) *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale?*, París, Karthala, pp. 390-402.
- , 1999, "Le maraîchage à Bobo-Dioulasso (Burkina Faso): un dynamisme agricole sous influence urbaine", en Jl. Chaleard y A. Dubresson (eds.), *Villes et campagnes dans les pays du Sud*, París, Karthala, pp. 47-59.



## TERCERA PARTE

Los actores locales frente a un nuevo marco legal:  
juegos de poder, instrumentación y reapropiación de la ley



Emilia Velázquez

## Apropiación del cambio legal por los actores locales: el parcelamiento de tierras ejidales en la Sierra de Santa Marta, Veracruz, México\*

DESPUÉS de 1992, año en el que la legislatura federal aprobó los cambios propuestos por el presidente de la República al artículo 27 de la Constitución mexicana, la posibilidad de acogerse a la nueva ley agraria para parcelar los últimos "ejidos comunales" que quedaban en la Sierra de Santa Marta, originó un gran debate al interior de las comunidades popolucas que se ubican en la microrregión cafetalera de la sierra, al sur del estado de Veracruz (véase mapa 1). Este debate evidenció las diversas maneras en que la comunidad es imaginada por los distintos grupos sociales que la conforman, así como por determinados agentes del Estado. La coyuntura permitió poner a discusión esas diferentes formas de percibir a la comunidad, para dar paso a un nuevo ordenamiento de las diferencias internas o ratificar el orden prevaleciente.

Desde esta perspectiva, el objetivo de este texto será analizar los elementos locales y extralocales que intervinieron en dicha discusión, los argumentos que se esgrimieron para defender una u otra visión de comunidad, y las estrategias que cada grupo siguió para hacer prevalecer sus ideas. Para ello, tomaré como eje de análisis los conflictos que en torno a la redefinición de las formas de acceso a la tierra tuvieron lugar en cuatro comunidades del suroeste del municipio de Soteapan, en la Sierra de Santa Marta. Estas comunidades tienen una historia común: todas están habitadas en su mayoría por población de origen popoluca; las cuatro forman parte de la microrregión cafetalera de la Sierra de Santa Marta; las tierras de sus ejidos provienen de los terrenos expropiados a Pemex en

\* Una versión inicial de este trabajo fue publicada en la revista *Estudios Agrarios*, núm. 12. 1999.

1963,<sup>1</sup> mismos que hasta 1902 habían pertenecido a la comunidad indígena de Soteapan; y, finalmente, entre 1963 y principios de los años 1990 en todos ellos se mantuvo una modalidad local de acceso a la tierra que los campesinos llamaron “ejidos comunales”.

Podría pensarse que con tales elementos en común la nueva Ley Agraria ejecutada a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede) tendría una aceptación, o rechazo, similar en las cuatro comunidades. Sin embargo, al interior de cada una de ellas esa misma ley fue retomada de distintas maneras, lo que muestra que las normas dictadas por el Estado están siempre sujetas a discusión y adaptación a condiciones particulares. Tal situación, desde la perspectiva de autores como Sayer (1994: 369), hablaría de “la fragilidad del poder y la presencia permanente de alternativas” a las propuestas del Estado. Precisamente, lo que buscaré mostrar en las siguientes páginas serán algunas de estas alternativas surgidas desde el nivel local ante el nuevo marco legal. De forma semejante, 30 años antes estos campesinos popolucas de la microrregión cafetalera de la Sierra de Santa Marta habían adaptado el reparto agrario a condiciones históricas particulares, para lo cual crearon lo que ellos llamaron “ejidos comunales”.

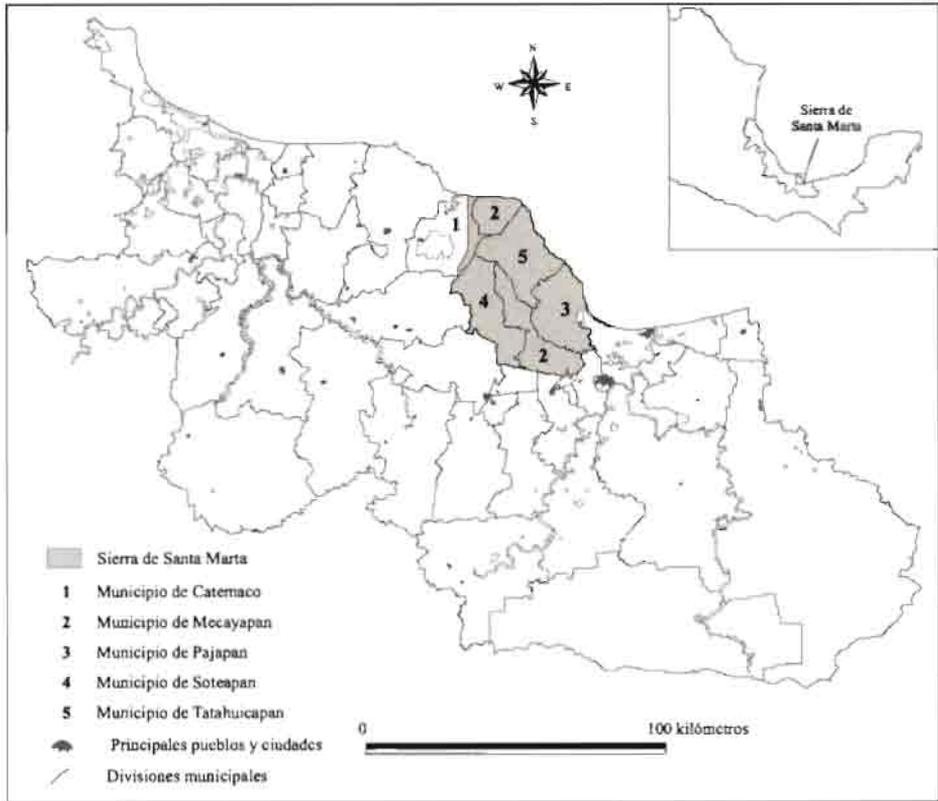
Los “ejidos comunales” se remontan a la primera mitad de la década de los años sesenta, que fue cuando inició el reparto agrario. Antes de que éste se efectuara no había límites entre las tierras de cultivo que usaban distintas comunidades popolucas y algunas comunidades nahuas del vecino municipio de Mecayapan. Esto permitía a los campesinos utilizar tierras de diferente calidad y ubicadas a distintas alturas, en donde cultivaban maíz, frijol y café.<sup>2</sup> Con el reparto agrario se asignó a cada pueblo una superficie ejidal y a cada ejidatario una extensión de 20 a 24 hectáreas. Sin embargo, los ejidos no se parcelaron y se mantuvo el de-

<sup>1</sup> En 1902 las autoridades porfiristas le expropiaron estas tierras a la comunidad indígena de Soteapan y se las adjudicaron a la familia Romero Rubio. En 1905, el inversionista inglés Weetman Pearson le compró estas tierras a los herederos Romero Rubio, pasando a formar parte del patrimonio de la Compañía Mexicana de Petróleos “El Águila” (AGEV, fondo Secretaría de Gobierno, serie Tierras, caja 434).

En 1913, dichas tierras fueron incorporadas a la Compañía Mexicana de Bienes Inmuebles, de la cual Pearson era uno de los accionistas principales. En 1938, esta compañía obtuvo un amparo federal y evitó que tales tierras le fueran expropiadas y pasaran a ser parte del patrimonio de Petróleos Mexicanos. Finalmente, en 1948 Petróleos Mexicanos realizó una operación de compraventa de las tierras en litigio, por lo que a partir de este año dichas tierras se convirtieron en propiedad de Pemex (Archivo del Registro Público de la Propiedad, sección 1, Coatzacoalcos, junio-diciembre de 1948, rollo 265).

<sup>2</sup> Sobre este uso mancomunado del territorio puede consultarse a Velázquez (2003), particularmente el capítulo quinto.

MAPA 1  
UBICACIÓN DE LA SIERRA DE SANTA MARTA



recho de poder abrir tierras al cultivo en lugares diversos por todo aquel que estuviera al frente de una unidad doméstica y viviera en la ahora comunidad-ejido. Fue de esta manera que surgieron los “ejidos comunales”, nombre que se les dio localmente para significar que todos los jefes de familia de la comunidad seguían teniendo acceso a la tierra, sólo que ahora esta costumbre se restringió a los límites de cada ejido. Esta forma de organización del espacio siguió permitiendo el aprovechamiento de diferentes condiciones naturales, así como la incorporación de hijos de ejidatarios y avocindados, haciendo casi invisible la diferencia entre ejidatarios y no ejidatarios. En la práctica, las tierras ejidales eran utilizadas de forma individual tanto por ejidatarios como por los llamados “co-

muneros”<sup>3</sup> y los *avecindados*. Estos dos últimos grupos estaban integrados por aquellos jefes de familia que, sin ser ejidatarios, sembraban en tierras del “ejido comunal”, es decir, se habían anexoado al ejido.<sup>4</sup>

He dividido este texto en dos apartados. En el primero de ellos me referiré al ámbito regional en el que se desenvuelven los campesinos (ejidatarios y *anexantes*) caficultores de Soteapan, para pasar enseguida a mostrar las condiciones en las que se desarrolla su producción agrícola, así como las características generales de la organización política local. En el segundo apartado me centraré en el análisis del conflicto, entendido éste como las pugnas que protagonizan diversos actores sociales por el control de algún recurso estratégico. En este caso, hablaré del conflicto que surgió a la luz de la confrontación de intereses en torno a la definición de quiénes debían ser incluidos o excluidos del uso de las tierras ejidales. En el marco de este conflicto se confrontaron diversos puntos de vista, expresados en numerosas discusiones llevadas a cabo tanto en las asambleas ejidales como en otros espacios de la comunidad y, a la vez, se pusieron en marcha distintas estrategias, las cuales abarcaron tanto acciones legales (trámites jurídicos, realización de asambleas) como ilegales (intentos de homicidio). El análisis y la discusión que desarrollo en este texto fue parte de una investigación mayor que realicé para elaborar mi tesis de doctorado (Velázquez, 2003).

## LA MICRORREGIÓN CAFETALERA EN EL CONTEXTO DE LA DESREGULACIÓN ECONÓMICA

La microrregión cafetalera de la Sierra de Santa Marta se localiza al suroccidente del municipio de Soteapan (véase mapa 2).<sup>5</sup> Según el XII Censo de Población de 2000, la población total de la sierra ascendía a 69,218 habitantes, siendo Soteapan el municipio con mayor número de población:

<sup>3</sup>Las comillas las uso para indicar que estos “comuneros” no reciben tal nombre por estar vinculados a la forma de tenencia de la tierra reconocida como comunidad agraria, sino porque podían acceder a las tierras ejidales en tanto que eran miembros de la comunidad indígena.

<sup>4</sup>Como la mayoría de los no ejidatarios son hijos de ejidatarios, por lo regular la gente en las comunidades se refiere a ellos con el nombre de “comuneros” (término que ellos mismos utilizan para autodesignarse), mientras que a los ejidatarios se acostumbra llamarles “derechosos”, debido a que poseen un derecho agrario. En algunos lugares también se utilizaba el término *anexante* para denominar en general a las personas que sin ser ejidatarios se “anexaban” al ejido mediante el uso de las tierras ejidales. Es en este mismo sentido que en este texto se emplea el término *anexante*.

<sup>5</sup>Los otros municipios que forman parte de la Sierra de Santa Marta son Pajapan, Mecayapan y Tahaucapan. Este último se constituyó apenas en 1997, al separarse de Mecayapan, su antigua cabecera municipal

27,486 habitantes,<sup>6</sup> lo que representa casi el 40 por ciento de la población total de la Sierra de Santa Marta. El municipio de Soteapan también se singulariza por contar con el porcentaje más alto (72 por ciento) de población indígena de todos los municipios que conforman la sierra, así como por tener el mayor porcentaje de población indígena monolingüe (12 por ciento con relación al total de hablantes de lengua indígena del municipio).<sup>7</sup>

Por lo que respecta a la actividad agropecuaria, actualmente en la sierra prevalece un uso del suelo ganadero (36,713 hectáreas), seguido del milpero (22,388 hectáreas); mientras que el cultivo del frijol ocupa una superficie notablemente menor (2,895 hectáreas) con relación a la destinada para pastos y maíz.<sup>8</sup> Pero si consideramos por separado al municipio de Soteapan, la tendencia en el uso del suelo en este municipio difiere de la de la sierra en su conjunto, ya que en Soteapan es mayor la superficie destinada al cultivo del maíz (11,625 hectáreas) que la ocupada por pastizales (9,233 hectáreas). También sobresale el hecho de que en Soteapan la superficie cultivada con frijol (1,620 hectáreas) es tres veces mayor que la de los vecinos municipios de Mecayapan (460 hectáreas) y Tatahuicapan (585 hectáreas). Un cultivo característico del municipio de Soteapan es el del café, el cual ocupa una superficie de 2,685 hectáreas al occidente del municipio de Soteapan, en tanto que en algunos poblados del municipio de Mecayapan el cultivo del café apenas alcanza 122 hectáreas en total.<sup>9</sup> En suma, en cuanto a la ocupación del suelo el municipio de Soteapan se distingue del resto de la sierra por estar más orientado a la agricultura (15,930 hectáreas con maíz, frijol y café) que a la ganadería (9,233 hectáreas).

Respecto a la población económicamente activa del municipio de Soteapan, ésta es de 7,503 personas, de las cuales el 84 por ciento está ocupada en el sector primario (INEGI, 2000). Esta población campesina, igual que la del resto de la sierra, ha venido enfrentando serios problemas relacionados con su actividad productiva y con sus necesidades de consumo: desaparición del precio de garantía del maíz, cierre de las tiendas campesi-

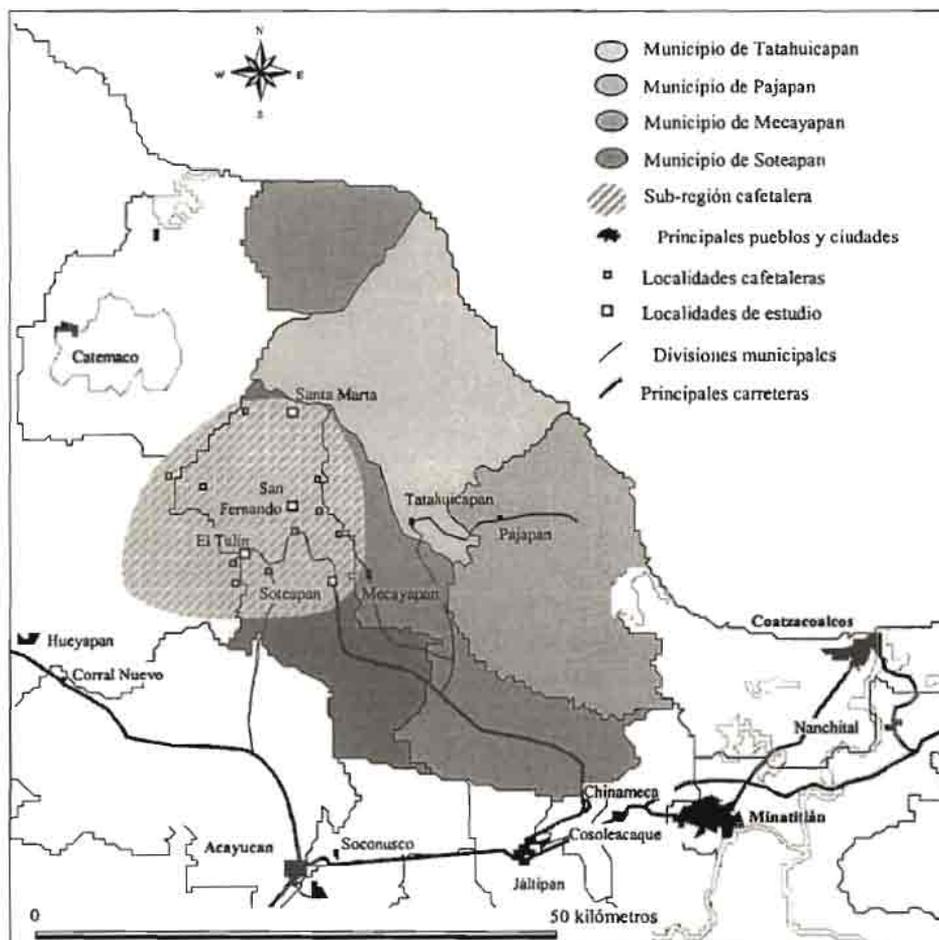
<sup>6</sup> La población total de Tatahuicapan es de 12,470, la de Pajapan es de 14,063, y la de Mecayapan es de 15,198 (XII Censo General de Población y Vivienda del Estado de Veracruz, INEGI, 2000).

<sup>7</sup> Los porcentajes de población indígena monolingüe, respecto al total de población hablante de una lengua indígena, son notablemente menores en los otros municipios de la sierra: 4.4 por ciento en Pajapan, 2.5 por ciento en Tatahuicapan y 2.1 por ciento en Mecayapan (XII Censo General de Población y Vivienda del Estado de Veracruz, INEGI, 2000).

<sup>8</sup> *Anuario Estadístico del Estado de Veracruz*, 2000, México, INEGI/Gob. del Edo. de Veracruz, t. II.

<sup>9</sup> *Anuario Estadístico del Estado de Veracruz*, 2000, México, INEGI/Gob. del Edo. de Veracruz, t. II.

MAPA 2  
UBICACIÓN DE LA MICROREGIÓN CAFETALERA  
Y DE LOS POBLADOS ESTUDIADOS



nas Conasupo,<sup>10</sup> escasa disponibilidad de créditos agrícolas y pecuarios.<sup>11</sup> La disminución de apoyos a la producción y el consumo rural comenzó

<sup>10</sup>A principios de los años noventa parte del maíz que se consumía en la sierra provenía del Programa de Abasto Rural del Sistema de Distribuidoras Conasupo (Diconsa), el cual estaba integrado por una red de tiendas campesinas que eran abastecidas por un almacén regional ubicado en Oteapan (Perules y Velázquez, 1990). Este programa desapareció en la segunda mitad de la década de los noventa.

<sup>11</sup>En 1993 sólo dos ejidos (Minzapan y Tatahuicapan) de la Sierra de Santa Marta contaban con créditos ganaderos otorgados por el Banrural (entrevista con el gerente de Banrural en Minatitlán).

en los años ochenta,<sup>12</sup> pero se intensificó en la década del noventa. La microrregión cafetalera sufrió también los efectos de la espectacular caída del precio internacional del café que tuvo lugar en 1989, año en el que el gobierno mexicano decidió poner fin a las actividades del Inmecafé, con lo que cesó el flujo de servicios (asesoría técnica y comercialización) y créditos que proporcionaba esta agencia estatal.<sup>13</sup> Un paliativo a esta situación lo representaron los apoyos económicos de emergencia del programa Solidaridad canalizados a través del INI, y más tarde la ayuda financiera al cultivo del maíz por la vía del Procampo.<sup>14</sup>

Ante la crisis en el precio del café, que se extendió hasta 1991, para luego tener un pequeño repunte y volver a caer, los campesinos de esta microrregión cafetalera implementaron varias estrategias. Inicialmente dejaron de invertir trabajo e insumos en sus fincas de café; luego aumentaron las superficies que sembraban con maíz para obtener mayores ingresos del Procampo, programa al que tuvo acceso todo productor de maíz que fue censado por la Secretaría de Agricultura, fuera o no ejidatario. Por otro lado, en las comunidades más cercanas a los remanentes de selvas se incrementaron las actividades de recolección de recursos forestales no maderables (palma camedor) y de captura de aves con demanda en los mercados internacional y nacional.<sup>15</sup> Las dos comunidades que hacen mayor uso de estos recursos (San Fernando y Santa Marta) accedieron después a subsidios para cultivo de palma camedor, en el marco de programas gubernamentales orientados a la conservación de las selvas tropicales. Sin embargo, estas alternativas no han logrado suplir el papel que el cultivo y comercialización del café tuvo en los años setenta y principios de los ochenta como soporte de la economía de la microrregión, por lo que en esas condiciones el asunto del parcelamiento de los "ejidos comunales", con la consecuente posibilidad de desalojar de las tierras ejidales a un número considerable de campesinos no ejidatarios, adquirió una gran relevancia.

<sup>12</sup> Desde 1982, México ha venido enfrentando una aguda crisis económica. Desde entonces, los distintos presidentes de la República han seguido un plan de estabilización económica ortodoxo, frenando el aumento de los salarios, recortando el gasto gubernamental y reduciendo o eliminando los subsidios al consumo y a la producción (Cook, Middlebrook y Molinar Horcasitas, 1996: 56).

<sup>13</sup> Sobre los efectos en el medio rural de la política de ajuste económico y desregulación de la que formó parte la desaparición del Inmecafé, puede consultarse el trabajo de Carton de Grammont (1995).

<sup>14</sup> El Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) se anunció en octubre de 1993, en el marco de la entrada de México al TLC. Mediante este programa todo productor de maíz registrado ante la SARH (actual Sagarpa), recibe un pago por hectárea sembrada de maíz. El objetivo del programa es compensar a los productores ante la competencia desigual para la comercialización de sus cosechas en el mercado al que acuden productores subsidiados de otros países (Prud'homme, 1995: 66).

<sup>15</sup> Sobre estas actividades de recolección puede consultarse el artículo de Velázquez y Ramírez (1995).

## LA DISCUSIÓN EN TORNO AL PARCELAMIENTO EJIDAL

A principios de la década de los noventa quedaba en la Sierra de Santa Marta un puñado de “ejidos comunales”, los cuales se concentraban en la parte suroeste del municipio de Soteapan, es decir en la microrregión cafetalera. De los 43 ejidos registrados por el INEGI en 1997 en el municipio de Soteapan, sólo 9 se caracterizaban por tener un acceso comunal a las tierras ejidales. Estos ejidos no estaban parcelados y el acuerdo local era que tanto ejidatarios como hijos de ejidatarios y vecindados podían hacer uso de las tierras del ejido.<sup>16</sup> En cambio, en los otros 34 ejidos del municipio de Soteapan,<sup>17</sup> ubicados al sur y al oriente de la sierra, cada ejidatario usufructuaba la parcela que tenía asignada, y si algún ejidatario permitía que otro campesino hiciera uso de su parcela era por préstamo o por renta de dicha tierra.

Al aprobarse los cambios al artículo 27 constitucional, y con la puesta en marcha del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede), los integrantes de los comisariados ejidales de todos los ejidos fueron convocados a reuniones por la Procuraduría Agraria de San Andrés Tuxtla para proporcionarles información sobre dicho programa.<sup>18</sup> Cada comisario ejidal llevó a su ejido la información recibida, la cual pronto se convirtió en uno de los principales temas de conversación en los “ejidos comunales”. Al tratarse de una política gubernamental, ésta empezó a interpretarse como una obligación que, de no acatarse, podría tener consecuencias funestas: “dicen que si no parcelamos el gobierno nos va a quitar las tierras”, “parece que sólo parcelando nos seguirán dando créditos”.<sup>19</sup> En San Fernando incluso llegó a escuchar la ver-

<sup>16</sup> Estos “ejidos comunales” eran Santa Marta, San Fernando, Soteapan, Ocozotepec, Colonia Benito Juárez, Buenavista, El Tulín, Ocotál Chico y Ocotál Grande.

<sup>17</sup> Actualmente, el número de ejidos pertenecientes al municipio de Soteapan es menor, ya que aquellos ubicados al oriente de la sierra forman ahora parte del municipio de Tatahuicapan, el cual se constituyó en 1997.

<sup>18</sup> El Procede se planeó como un programa de colaboración interinstitucional entre la Procuraduría Agraria (PA), el Registro Agrario Nacional (RAN) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), con el objetivo de “otorgar certificados parcelarios, certificados de derechos comunes y títulos de solares urbanos a todos los ejidatarios de aquellos núcleos agrarios que hayan aceptado participar en el programa”, tal como estaba previsto por el artículo 56 de la nueva Ley Agraria (*Nueva Legislación Agraria*, México, D.F., Procuraduría Agraria, 1993, segunda edición).

<sup>19</sup> En un curso de capacitación al personal de la Procuraduría Agraria y del INEGI de San Andrés Tuxtla, realizado en 1996 en Catemaco, Veracruz y al que la autora de este texto acudió, un técnico del INEGI afirmaba que la ventaja de incorporarse al Procede sería que los campesinos tendrían mayores facilidades para obtener créditos.

sión de que si no se parcelaba los “gringos” les quitarían las tierras.<sup>20</sup> Probablemente, en algunas de estas interpretaciones influyó la manera en que los funcionarios del Procede proporcionaron la información sobre dicho programa. Estudios realizados en otras regiones han documentado que este tipo de temores fueron a veces inducidos por los propios trabajadores del Procede (Baitenman, 1998a: 329,331).

No planteo que el Procede haya llegado a perturbar una relación armoniosa entre los diferentes grupos sociales existentes al interior de los ejidos. Señalo que la posibilidad de parcelar en el marco del Procede fue retomada de diversas maneras de acuerdo con las condiciones políticas locales. Así, en algunos casos el programa se utilizó para tratar de resolver conflictos que habían venido desarrollándose en años anteriores entre los productores de un mismo ejido. Por ejemplo, en El Tullín en 1980-1981 un grupo de 12 ejidatarios recibió un crédito gubernamental para ganado, por lo que cercaron 100 hectáreas del “ejido comunal”; no obstante que el proyecto fracasó, los campesinos involucrados guardaron para sí las 100 hectáreas cercadas. Luego otros campesinos trataron de imitar esta acción, lo que causó disgusto entre los demás campesinos, quienes veían reducidas sus posibilidades, o las de sus hijos, de acceder a las tierras ejidales. Para evitar que esta situación derivara en un mayor acaparamiento de tierras por unos cuantos, unos cinco años antes de que apareciera el Procede se empezó a plantear la posibilidad de parcelar las tierras ejidales.<sup>21</sup> En el caso del ejido Soteapan, en donde el reparto agrario que se realizó en 1962 se basó en un censo levantado en 1933, para mediados de los años ochenta la presión demográfica sobre la tierra se había convertido en una fuente importante de conflicto. Según información de la sindicatura municipal, el mayor número de pleitos que se ventilaba en el ayuntamiento estaba relacionado con el acceso a la tierra, debido a que constantemente algún campesino empezaba a trabajar alguna parcela que otro ya había

<sup>20</sup>Esta fue la versión de un ejidatario de San Fernando: “no pues ahí [en la procuraduría agraria de Acayucan] nos dijeron que sí, que el Procede va a venir, sí, a proceder al parcelamiento. Y como ahorita ya está eso del libre comercio, entonces los gringos vienen y van a explotar, o a sacar a la gente que tiene sus derechos” (entrevista con M.C., mayo de 1995, sólo aparecerán las iniciales de los informantes para proteger su identidad).

<sup>21</sup>Entrevista con L.G., comisario ejidal. El Tullín, 20/01/97. Para el caso de Los Tuxtlas, Eric Léonard explica en este volumen que la perspectiva de privatización de las tierras ejidales derivada de los cambios al artículo 27 constitucional tuvo un efecto catalizador sobre el descontento que entre la mayoría de los campesinos causaba el acaparamiento de tierras ejidales (de uso mancomunado entre ejidatarios y no ejidatarios) por parte de una élite de ejidatarios, precipitando un movimiento de parcelamiento de las tierras entre los ejidatarios.

antes abierto al cultivo y, por lo tanto, tenía derecho de usufructo sobre ella.<sup>22</sup> De esta manera, a mediados de los años ochenta en Soteapan los ejidatarios comenzaron a considerar la posibilidad de parcelar, y esta idea tomó fuerza cuando se conoció el Procede.

*Ejidatarios y anexantes:<sup>23</sup> dos grupos heterogéneos*

En las pugnas que ocurrieron en torno a la aplicación del Procede, los principales involucrados en el nivel local fueron los ejidatarios y los anexantes, por lo que resulta pertinente preguntarse acerca de quiénes y cuántos conformaban estos grupos. Para la década de los años noventa los ejidatarios se habían convertido en un grupo minoritario: en 1993 en Ocotál Chico había 156 productores, de los cuales los ejidatarios representaban sólo el 35 por ciento.<sup>24</sup> En San Fernando, los ejidatarios eran 87, mientras que los anexantes ascendían a 150,<sup>25</sup> es decir los ejidatarios representan el 37 por ciento de los productores que hacían uso de las tierras ejidales. En San Pedro Soteapan, de 515 productores de maíz registrados en el temporal de 1995 sólo 110 (21 por ciento) eran ejidatarios<sup>26</sup> (Rodríguez, 1995). En el caso de El Tulín, los ejidatarios eran 81 y los anexantes 200, es decir que los ejidatarios representaban el 29 por ciento de los productores que trabajaban las tierras ejidales.<sup>27</sup>

Los datos anteriores pueden dar una primera idea de la importancia que al interior de las comunidades revestía la discusión sobre el parcelamiento, ya que en todos los casos estaba en juego el acceso a la tierra de cuando menos dos tercios del total de unidades domésticas que se beneficiaban del cultivo de las tierras ejidales. La situación se complicaba porque la extensión ocupada por ejidatarios y anexantes podía ser muy

<sup>22</sup>Según la normatividad existente en los "ejidos comunales", la cual fue retomada de la época anterior al reparto agrario, una vez que un campesino preparaba un terreno para la siembra, éste quedaba como su posesión individual gracias al trabajo que había invertido en él. Este derecho era reconocido durante el tiempo en el que la parcela quedaba en descanso (se "acahualaba") para recuperar su fertilidad. Los conflictos ocurrían cuando otro campesino decidía ocupar uno de estos acahuales para abrirlo al cultivo.

<sup>23</sup>Uso el término "anexante" en el mismo sentido con el que se utiliza localmente, es decir, para designar tanto a hijos de ejidatarios como a vecindados que gracias al acceso comunal se habían "anexado" a las tierras ejidales.

<sup>24</sup>Entrevista con N.M., agente municipal. Ocotál Chico, 2/03/93.

<sup>25</sup>Entrevista con L.C., San Fernando, 14/04/94. Jean-Venturoli (1995) en un estudio realizado en San Fernando registró 163 vecindados.

<sup>26</sup>De acuerdo con las autoridades ejidales, el número total de ejidatarios en Soteapan es de 174 personas.

<sup>27</sup>Entrevistas con L.G., comisario ejidal y G.H., comunero, El Tulín, 20/01/97. Por su parte, el ingeniero de la procuraduría agraria de Acayucan, en entrevista realizada el 29 de mayo de 1995, manejaba una cantidad diferente de anexantes (106), aunque de cualquier manera éstos representaban un mayor porcentaje que los ejidatarios.

variable. En Soteapan, por ejemplo, había ejidatarios que sólo poseían 2 hectáreas y ya no podían extenderse más porque toda la superficie ejidal estaba ya ocupada. Y, por otro lado, había algunos pocos anexantes ocupando 10 o 20 hectáreas, aunque la mayoría de ellos sólo tenía acceso a 1 o 2 hectáreas.<sup>28</sup>

En estas condiciones, la discusión en torno al parcelamiento se volvió sumamente complicada, debido a que involucraba puntos de vista que iban más allá de la simple distinción entre ejidatarios y anexantes. En primer lugar el grupo de ejidatarios era muy diverso, por lo que no todos podían asumir una posición similar respecto al parcelamiento. Algunos pocos ejidatarios habían ocupado más de las 20 hectáreas que les correspondía según el acta de dotación ejidal, por lo que se negaban al parcelamiento, ya que ello les significaría perder tierras. En el otro extremo estaban ejidatarios que habían vendido el derecho a ocupar la extensión de tierra que habían tenido bajo su dominio, por lo que eran partidarios entusiastas del parcelamiento, pues pensaban que de esa forma recuperarían sus terrenos enajenados en una época en que las transacciones de venta no eran legales.<sup>29</sup>

Entre estos dos polos había otras posiciones: a) los ejidatarios que preferían que no se parcelara aun cuando estuvieran trabajando una superficie mucho menor que las 20 hectáreas que, según la resolución ejidal, les correspondía. Su argumento era que el trabajo que habían invertido en sus parcelas, sobre todo aquellos que habían sembrado café o frutales, no merecía el riesgo de recibir tierras de mala calidad, o con matas de café en mal estado, o situadas en lugares poco accesibles. b) También había ejidatarios sembrando pequeñas extensiones con maíz pero que rechazaban el parcelamiento porque temían que la parcela que les asignaran quedara muy lejos del poblado, o fuera de mala calidad. c) Otro argumento para resistirse al parcelamiento era que éste podía ocasionar enfrentamientos violentos con los anexantes, la mayoría de los cuales eran hijos o parientes de los mismos ejidatarios. d) Un argumento más se refería a la injusticia que representaría dejar a los hijos sin tierra para sembrar en el futuro.

Por su parte, algunos ejidatarios a favor del parcelamiento argumentaban que el tener un título parcelario les daría mayor seguridad

<sup>28</sup> Entrevista con C.H., ejidatario de Soteapan, 9/05/93.

<sup>29</sup> Esta situación se registró en San Fernando, el cual es un lugar considerado como el principal ejido cafetalero de la microrregión, lo que probablemente facilitó una mayor circulación de tierras en los años de auge del café (entrevistas con F.C., 06/10/094 y M.C., 26/05/95; Jean-Venturoli, 1995).

sobre la posesión, lo que los animaría a invertir mayor trabajo en ellas, como reforestarlas con árboles maderables. Este argumento tenía sustento en los proyectos de reforestación con árboles de maderas finas promovidos por el gobierno estatal.<sup>30</sup> En este caso, se trataba de proyectos a largo plazo (25 años aproximadamente) que bien podían ameritar el deseo de asegurar la posesión de las parcelas. Sin embargo, otros ejidatarios pensaban que efectivamente la seguridad sobre la posesión de la tierra podía ser un rasgo positivo del parcelamiento, pero que eran tantos los problemas internos que acarrearía que tal vez sería mejor no parcelar.<sup>31</sup>

Por otro lado, el grupo de los anexantes se diferenciaba en *avecindados* y *"comuneros"*. Se consideraba como *avecindados* a aquellas personas que no habían nacido en la comunidad pero que residían en ella,<sup>32</sup> así como a los hijos de campesinos originarios de la misma comunidad pero que no eran ejidatarios; en tanto que los *"comuneros"* eran los hijos de los ejidatarios. Bajo la modalidad de *"ejido comunal"* tanto los *avecindados* como los *"comuneros"* podían hacer uso de las tierras ejidales para sus sembradíos. Sin embargo, para cada uno de estos grupos el parcelamiento tendría consecuencias diferentes en cuanto a la posibilidad de acceso a la tierra, pues mientras que los *"comuneros"* podrían obtener tierra prestada o heredada de sus padres ejidatarios, los *avecindados* tendrían como única opción pagarle a los ejidatarios una renta (en dinero, especie o trabajo) para que les permitieran sembrar en sus parcelas. De cualquier forma, tanto *"comuneros"* como *avecindados* se oponían tajantemente a la propuesta del parcelamiento.

En resumen, de ninguna manera los ejidatarios y los anexantes conformaban grupos homogéneos, sino que en su interior había una gran diversidad, la cual se había creado a lo largo de varios años y conforme a condiciones económico-políticas particulares. En este sentido, tiene razón Gail Mummert (1998: 291) cuando señala que tratar de caracterizar al sector rural mexicano sólo a partir de los linderos definidos formalmente por los sistemas de tenencia de la tierra, impide ver la complejidad de

<sup>30</sup>En este caso, el argumento de estos ejidatarios podía asimilarse al del Estado, tal como quedó registrado en un cuadernillo de promoción del Procede, en el que a la pregunta sobre los lineamientos de la iniciativa presidencial con respecto a las reformas del artículo 27 constitucional se responde: "Básicamente, dar seguridad jurídica al campo. También, con estas reformas se busca que al campo lleguen recursos suficientes para aumentar la producción, al mismo tiempo que se proteja y fortalezca la vida ejidal y comunal" (Procuraduría Agraria, 1993).

<sup>31</sup>Entrevista con C.H., Soteapan, 11/01/96.

<sup>32</sup>Por lo regular, estas personas procedían de alguna otra comunidad popoluca de la microrregión cafetalera.

la estructura social en el campo. Sólo descubriendo esta complejidad podremos entender por qué es que se construyen soluciones diversas a conflictos que gravitan en torno a una misma ley, tal como veremos en el siguiente apartado.

## CUATRO POSICIONES DIFERENTES FRENTE AL PROCEDE

### *Soteapan: un parcelamiento excluyente*

Soteapan es la cabecera del municipio y cuenta con 4,052 habitantes (INEGI, 2000). Aquí el cultivo del café es menos significativo que en las otras comunidades,<sup>33</sup> aunque es en ese lugar donde se localiza el beneficio de café del comprador privado más importante. Soteapan es también una especie de centro rector microrregional, donde se ubican los principales comercios en los que se abastece de productos diversos (ropa, zapatos, abarrotes, ferretería, medicamentos, enseres domésticos) la gente que vive en la microrregión cafetalera de la sierra; y donde se encuentran servicios importantes de salud y educación.<sup>34</sup>

Entre 1931 y 1963 Soteapan fue el principal bastión de la lucha por la restitución de sus antiguas tierras comunales, con el fin de seguir usándolas en forma mancomunada entre los distintos poblados popolucas de la microrregión cafetalera, junto con los vecinos nahuas de Mecayapan y Tatahuicapan. Por el contrario, los campesinos popolucas de varias congregaciones dependientes de Soteapan trataban de obtener tierras aun en forma de ejidos individuales, dejando de lado la idea de los viejos revolucionarios<sup>35</sup> que querían que se les restituyera la totalidad de las tierras que en el pasado habían poseído en forma de terrenos comunales. Esta pugna entre “comunelistas” y agraristas retrasó por 30 años el reparto agrario, al término de los cuales, y una vez que la mayoría de las congregaciones alada-

<sup>33</sup>Esto se debe a que buena parte de sus tierras no tienen la altura adecuada para que el cultivo del café prospere. Por otra parte, muchas de las fincas que antes había alrededor del pueblo se han ido tirando en la medida en que la zona urbana se ha ido expandiendo (entrevista con G.R., ex trabajador del Inmecafé, Soteapan, 23/08/00).

<sup>34</sup>En los años setenta se estableció un centro de salud dependiente de la entonces Secretaría de Salud y Asistencia (SSA). También en esta década se construyó un albergue del INI para hospedar a estudiantes indígenas de primaria que proceden de poblaciones pequeñas (congregaciones) donde no se imparten todos los años de educación básica. En los años ochenta se abrió una escuela secundaria y en la segunda mitad de los años noventa se creó un telebachillerato y un bachillerato (CEBETAS).

<sup>35</sup>Los campesinos popolucas que dirigían la lucha por la restitución de sus tierras comunales habían participado en el levantamiento armado de 1906, y en 1913 habían vuelto a tomar las armas para luchar contra Victoriano Huerta

ñas había aceptado el reparto de ejidos individuales, los campesinos de Soteapan retomaron los trámites que inicialmente habían hecho para solicitar tierras en ejido (Velázquez, 2003). En 1963 obtuvieron la dotación provisional de sus tierras ejidales, sólo que el reparto se hizo sobre la base del censo levantado en 1933, cuando habían resultado 175 campesinos con derecho a tierra.<sup>36</sup> De esta manera, desde el momento del reparto agrario quedó un número considerable de jóvenes sin acceso legal a la tierra, de tal modo que a menos de 10 años de haberse realizado el reparto agrario, Báez-Jorge (1973: 87) registró que había 300 campesinos sin tierra, según datos del comisariado ejidal de esa época.

El asunto de los campesinos sin tierra se resolvió inicialmente de dos maneras: con la creación de nuevos centros de población al oriente y sur de la sierra, los cuales pronto fueron dotados con tierras ejidales;<sup>37</sup> y con el mantenimiento de la costumbre de acceso comunal a las tierras en el interior del ejido Soteapan. Probablemente al principio esto no provocó problemas pues estaba previsto que a cada ejidatario le correspondieran 20 hectáreas, pero con los años la presión sobre la tierra se hizo muy fuerte, siendo esto lo que parece haber influido de manera importante en la decisión de los ejidatarios para incorporarse al *Procede* y parcelar el ejido únicamente entre los ejidatarios, como se muestra en los siguientes testimonios:

La verdad es que no contábamos con tierra. A veces quería hacer más milpa y ya no se puede porque ahí está el avecindado [diciendo] que eso se lo dio su abuelo. Y vete a rozar y ya no hay dónde, te dicen que ésta es acahualera de hace tiempo, que mi papá me lo dejó ¿y qué vas a hacer? Yo lo que podía trabajar eran dos hectáreas, no se podía trabajar más porque todo tenía dueño, ¿y el ejidatario dónde? No puede sembrar porque ya no tiene dónde. Entonces por eso es que se empezó a hacer asamblea, se empezó a gestionar eso de parcelar.<sup>38</sup>

Sembraba sólo dos hectáreas, no podía sembrar más porque como estaba lleno [el terreno ejidal]. Otro hace allá milpa, otro hace más

<sup>36</sup> Archivo de la Comisión Agraria Mixta (ACAM), exp. 1432.

<sup>37</sup> Una descripción detallada de la reorganización regional que tuvo lugar en la Sierra de Santa Marta a consecuencia del reparto agrario puede consultarse en Velázquez (2003).

<sup>38</sup> Entrevista con J.R., ejidatario, Soteapan, 08/03/00.

allá, y ya no hay dónde [sembrar más] y donde tiene alguien su acahual<sup>39</sup> pues no da permiso para que se pueda sembrar.<sup>40</sup>

Sí, el parcelamiento estuvo bien porque antes había mucho problema con los acahuales. Unos se metían a trabajar en los acahuales que otros decían que eran suyos y eso daba mucho problema.<sup>41</sup>

Fue bueno el parcelamiento porque antes todos eran dueños, tanto el "comunero" como el ejidatario. Entonces el ejidatario sólo podía sembrar 4 ó 5 hectáreas a lo más, pero ahora con el parcelamiento ya cada ejidatario tiene sus 20 hectáreas.<sup>42</sup>

Así, una forma de ocupación del espacio incluyente, que provenía del pasado y que los campesinos habían logrado adaptar al reparto agrario posrevolucionario, empezó a ser cuestionada por el grupo de ejidatarios al agudizarse la presión sobre la tierra. Pese a que legalmente este grupo era el único que tenía derecho de usufructo sobre la tierra, los "comuneros" y vecindados ejercían el mismo derecho de acceso a la tierra apoyándose en la costumbre: "me lo dio [el terreno] mi abuelo", "mi papá me lo dejó", "es un acahual que yo he trabajado". Y la costumbre era tan fuerte que durante varios años detuvo a los ejidatarios en su afán de ampliar sus propios cultivos, e incluso las mismas autoridades ejidales fueron renuentes a apoyar el parcelamiento:

En 1985 fui comisariado ejidal. Bueno, en esa época se pensaba ya en parcelar esto. Yo les platicaba a los compañeros que para parcelar esto no nada más era de que ya ahorita vamos a parcelar, que primero había que organizar bien lo que se iba a hacer. Y así me los llevé, entonces ahí quedó pendiente todo.<sup>43</sup>

Pero una vez que se enteraron de la existencia del Procede, y de que supieron que mediante este programa podía legalizarse el parcelamiento, la mayoría de los ejidatarios estuvo de acuerdo en iniciar un "parcelamiento económico". Se le llama de esta manera al parcelamiento que es supervisado únicamente por la autoridad ejidal, sin que intervengan los técnicos de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) o, después de 1992, de la

<sup>39</sup>Acahual es el terreno que después de dos o tres años de cultivo de maíz continuo se deja en descanso para que recupere su fertilidad.

<sup>40</sup>Entrevista con A.R., ejidatario, Soteapan, 05/02/00.

<sup>41</sup>Entrevista con E.R., ejidatario, Soteapan, 08/02/00.

<sup>42</sup>Entrevista con F.R., ejidatario, Soteapan, 07/02/00.

<sup>43</sup>Entrevista con E.R., Soteapan, Veracruz, 24/08/00.

Procuraduría Agraria. Para ello se contrata en forma privada a un topógrafo, quien con la ayuda de un grupo de ejidatarios y del comisariado ejidal hace el deslinde de las tierras ejidales y de cada una de las parcelas. Fue este tipo de parcelamiento el que se llevó a cabo en Soteapan, después del cual cada ejidatario tomó posesión de la parcela que se le asignó y quedó a la espera de que los técnicos del INEGI y de la Procuraduría Agraria acudieran a validar el parcelamiento que ya se había realizado. Pese a que la mayoría de los ejidatarios estuvo de acuerdo con este procedimiento, también hubo posiciones contrarias al interior del grupo de los ejidatarios, principalmente entre militantes de un partido de oposición:

Algunos ejidatarios no estábamos de acuerdo con el parcelamiento que proponía Herminio [el presidente municipal] porque sabíamos que quedaría mucha gente fuera, mucha. Pensábamos que había que repartirlo de acuerdo a como estábamos trabajando, no iguales, pero más o menos que se les diera un pedazo de tierra para que ellos [los “comuneros” y vecindados] trabajaran pero pues no fue así. Somos unos poquitos los que nos oponíamos, como 20 ejidatarios nada más, y los demás casi la mayoría quería que se parcelara, y tuvimos que aceptar para no pelearnos.<sup>44</sup>

Cuando se empezaron los trabajos de medición comenzaron algunos problemas. Un grupo de ejidatarios, que sería como un 20 por ciento de todos los ejidatarios, no quería que se fraccionara el ejido, así que se unieron a los vecindados, que tampoco querían el parcelamiento. Y así se hizo el borlote, empezaron a inconformarse, a reunirse y a buscar un asesor.<sup>45</sup>

En este grupo de ejidatarios inconformes con el parcelamiento se encontraban algunos ancianos, quienes temían que, igual que había ocurrido en el pasado, los campesinos que fueran despojados de sus tierras reaccionaran con violencia:

Uno de mis sobrinos me preguntó que yo qué pensaba, si estaba bien que estaban ya emparcelando, y yo le platiqué que por culpa de los terrenos empezó el problema de la revolución, eso me platicó mi papá a mí. Pero no entendieron y siguieron y emparcelaron, na-

<sup>44</sup> Entrevista con R.P., ejidatario, militante de un partido de oposición, 24/05/99.

<sup>45</sup> Entrevista con C.H., ejidatario, Soteapan, 07/03/00.

die entendió que al emparcelar iba a haber problemas pero no lo tomaron en cuenta, empezaron a medir. Para mí estuvo mal emparcelar porque ahorita hay familiares que se están matando por la parcela y eso no debería de pasar, estaba bien como estaba el terreno comunal.<sup>46</sup>

Por eso se levantó el guerra en ese tiempo [de la revolución], por la tierra, y por eso Chano Pérez<sup>47</sup> se encabronó, porque estaban quitando la tierra y ya van a medir la tierra, y por eso él se encabronó pero ahora pus mira, desde que entró este presidente [municipal], este Herminio, es lo que hizo ahora [parcelar].<sup>48</sup>

Sin embargo, pese a estas opiniones contrarias, el parcelamiento se llevó a cabo, lo cual se facilitó de manera importante debido a que tanto el presidente municipal como el comisariado ejidal apoyaban totalmente el parcelamiento. Es por ello que algunas personas de Soteapan percibían el parcelamiento simplemente como una imposición del presidente municipal y una expresión más de la forma autoritaria con la que ejercía la autoridad municipal. Pero lo cierto es que los ejidatarios que entrevisté, aun varios de los que cuestionaban el parcelamiento, reconocían que éste había sido aceptado por la mayoría de los ejidatarios. Por otro lado, el hecho de ser el presidente municipal uno de los principales promotores de que se parcelaran las tierras ejidales redujo notablemente el margen de negociación de los anexantes, al manipular información y presionar al visitador de la Procuraduría Agraria a que se mantuviera al margen del proceso de parcelamiento económico. Así, pese a la oposición constante –y a veces violenta– al parcelamiento por parte de los anexantes,<sup>49</sup> las autoridades ejidales, con el respaldo del presidente municipal, actuaron por vía de los hechos: delimitaron las diferentes parcelas y las adjudicaron a cada uno de los ejidatarios, obligando a todos los anexantes a

<sup>46</sup> Entrevista con J.R.M., ejidatario, 80 años, Soteapan, 05/02/00.

<sup>47</sup> Campesino popoluca que participó en el levantamiento de 1906 y tomó nuevamente las armas en 1913 y 1920 (véase Velázquez, 2003, capítulos 3 y 4).

<sup>48</sup> Entrevista con M.R.M., campesina, 90 años, Soteapan, 28/11/99.

<sup>49</sup> El primer topógrafo contratado en 1994 por el comisario ejidal para hacer el deslinde de las parcelas recibió un balazo en el brazo cuando andaba trabajando, por lo que salió de Soteapan y ya no regresó. Esta acción retrasó casi un año el intento de parcelamiento, al cabo del cual se decidió emprender de nuevo los trabajos de medición de las parcelas, para lo cual se volvió a contratar de forma privada a un ingeniero. Entonces, la casa del comisario ejidal fue baleada una noche y, aunque nunca se descubrió a los agresores, la opinión generalizada era que tales agresiones habían sido realizadas por algunos de los anexantes.

abandonar las tierras del ejido que hasta entonces habían estado utilizando para hacer sus milpas.

*San Fernando: la legitimación del uso del espacio existente*

San Fernando es un poblado con 1,380 habitantes (INEGI, 2000), ubicado a escasos 7 kilómetros de la cabecera municipal, y donde la principal ocupación económica en los últimos 60 años ha sido el cultivo de café. Este es un cultivo que los propietarios de la hacienda Los Andes—ubicada al suroeste del municipio de Soteapan—introdujeron en la sierra entre finales del siglo XIX y principios del XX. San Fernando se creó con gente proveniente de Soteapan en algún momento de las dos primeras décadas del siglo XX, pues si bien en el padrón de comuneros que se levantó en 1898 no aparece registrado como centro de población,<sup>50</sup> sí lo está en el censo de población de 1920, bajo la categoría de ranchería del municipio de Soteapan.<sup>51</sup> Entre las décadas de 1930 y 1960 San Fernando fue el principal bastión del agrarismo local, cuyos simpatizantes pugnaban por la obtención de tierras en forma de ejidos individuales, por lo que mantuvieron una constante confrontación con los líderes de Soteapan que luchaban por la restitución de las tierras comunales de Soteapan.<sup>52</sup> Finalmente, en 1963 los campesinos de San Fernando obtuvieron en ejido 2,130 hectáreas para 87 beneficiarios, más el fundo legal. Al igual que ocurrió en Soteapan, en San Fernando también se creó un “ejido comunal” cuyas tierras podían trabajar tanto ejidatarios como “comuneros” y avocindados.

Para la década de 1970 (es decir, 10 años después del reparto agrario) en San Fernando ya existía presión sobre la tierra, por lo que varias familias se internaron en la selva aledaña para formar un poblado y crear el ejido Sierra de Santa Marta. Pero la presión sobre la tierra ejidal no se detuvo, de tal manera que para principios de los años noventa, después de casi tres décadas de que tanto ejidatarios como “comuneros” y avocindados habían estado haciendo uso de las tierras ejidales, éstas se encontraban totalmente ocupadas. En este contexto agrario fue que se recibió la propuesta del Procede para

<sup>50</sup> Archivo General del Estado de Veracruz, fondo Secretaría de Gobernación, sección Gobernación y Justicia, serie tierras, caja 434, exp. 8

<sup>51</sup> IV Censo de Población, 1921, Secretaría de Agricultura y Fomento, Estado de Veracruz.

<sup>52</sup> Sobre este prolongado conflicto entre agraristas y comunalistas véase los capítulos 5-7 del trabajo de Velázquez (2003).

parcelar las tierras del ejido, sólo que aquí, a diferencia de lo ocurrido en Soteapan, los “comuneros” y vecindados que luchaban por no ser expulsados de las tierras del ejido contaron con el apoyo decidido de un grupo de ejidatarios que se negaban a dejar sin tierras a sus hijos. Al parecer, en este grupo tuvo un papel importante la opinión de ejidatarios viejos:

Y pensamos, nosotros como somos ciudadanos de más avanzada edad, entonces pensamos, otros dicen: no, yo me voy a quedar con 20 hectáreas. Entonces nosotros les decimos: ¿pero el hijo, dónde lo vamos a dejar? No, dicen, ése que se vaya a la ciudad. Les digo: no, no ves que ése es el hijo de uno, tiene que quedarse ahí mismo en las 20 hectáreas, y como los muchachos ya son grandes hablan también [y dicen] yo también quiero mi pedacito.<sup>53</sup>

Pero no todos los ejidatarios compartían esta opinión. Un grupo de ellos se oponía tajantemente a que los “comuneros” y vecindados siguieran trabajando en las tierras ejidales:

El padre dice que salgan los hijos, y nosotros decimos no, que se quede el hijo trabajando, los pedazos que tienen que se queden con ellos y no se los vamos a quitar. Y no, no, no quieren algunos, como 30 [ejidatarios] dicen que no, no querían. Y como 10 ejidatarios con buena conciencia dijimos [que] no vamos a dejar, también el hijo se debe quedar.<sup>54</sup>

Es decir, en San Fernando, como en Soteapan, el grupo de ejidatarios que exigía que el parcelamiento excluyera a los “comuneros” y vecindados era mayoritario, frente al grupo que apoyaba que éstos siguieran haciendo uso de las tierras ejidales. Sólo que en San Fernando ninguno de los grupos contó con un apoyo político que desequilibrara la lucha en la misma magnitud que ocurrió en Soteapan, donde el presidente municipal y el comisariado ejidal ejercieron una notable presión sobre los ejidatarios inconformes y los técnicos de la Procuraduría Agraria para que el parcelamiento se llevara a cabo en los términos planteados por dichas autoridades. En San Fernando, cada uno de los grupos recurrió a la misma estrategia: cabildear en la Procuraduría Agraria:

<sup>53</sup>Entrevista con A.M., 68 años, ejidatario, ex agrarista, San Fernando, 25/08/00

<sup>54</sup>*Idem.*

Entonces, no quedaron conformes esos 30 [ejidatarios] y después se quejaron a Acayucan. Después fuimos nosotros, pero como nosotros 10 nomás ejidatarios, y más de 70 que no son ejidatarios, [sino] posesionarios. Entonces nosotros [los] acompañamos, no va a ser así que el hijo se vaya no sé dónde porque no va a tener terreno, y el padre nomás va a tener terreno.<sup>55</sup>

Finalmente, el conflicto se resolvió de una manera que no afectara a los “comuneros” y vecindados. En ello tuvieron un papel relevante los ejidatarios de mayor edad y la misma Procuraduría Agraria, en donde al parecer predominaba la posición de que “se respetara la tradición” que hasta entonces había normado el acceso a la tierra. De hecho, el encargado del Procede para la subregión cafetalera de la Sierra de Santa Marta era muy crítico hacia la forma de actuar del presidente municipal, y la manera en que éste había influido para que en Sotetpan se excluyera del parcelamiento a los “comuneros” y vecindados. Esto últimos, en el caso de San Fernando, no sólo tuvieron el apoyo decidido de un grupo de ejidatarios sino también del personal de la Procuraduría Agraria:

Y cuando fuimos ahí a Acayucan nos dijeron no, el hijo también tiene derecho de tener su pedazo, onde tiene su pedazo que se queden con ellos. Entonces, a las 10 de la noche estamos con problemas allá, como esos 30 ejidatarios no quedaban conformes, como que no querían quedarse en esa forma. Pero como nosotros llevamos 70 posesionarios, entonces el licenciado [de la Procuraduría Agraria] les dijo que tenían que pensar que el hijo se quedara con su pedacito. Ya los padres lo que tienen ocupado con eso que se queden, y el posesionario también lo que tiene ocupado con eso que se quede.<sup>56</sup>

Así, después de casi 4 años de discusiones, los ejidatarios de San Fernando<sup>57</sup> aceptaron que mediante el Procede simplemente se legalizara la distribución de las tierras ejidales que hasta entonces existía, por lo que en

<sup>55</sup> *Idem.*

<sup>56</sup> *Idem.*

<sup>57</sup> Del total de 87 ejidatarios, sólo la mitad de ellos participó activamente en el conflicto: 10 apoyaban totalmente a los “comuneros” y vecindados, mientras que 30 más se oponían tajantemente a que el parcelamiento incluyera a estos grupos. ¿Qué decían los otros 47 ejidatarios? “Esos quedaron así serios, no decían nada, pero ganamos lo que nosotros pensamos” (*idem*).

este caso no fueron desplazados los anexantes y cada productor mantuvo varias parcelas de distintos tamaños en diferentes lugares del ejido: "O sea que a cada quien se le dio su pedazo donde corresponde, asimismo quedó, como cuando estábamos en comunal, no hubo nada de cambio ni movimiento de terreno, asimismo se respetó".<sup>58</sup>

Esta validación del orden imperante hasta entonces en el acceso a la tierra se concretó a partir de que en 1995 ejidatarios y anexantes firmaron un convenio en la Procuraduría Agraria de Acayucan, en el que se establecía que se reconocería el derecho a las parcelas que en ese momento estaba usando cada jefe de familia, fuera ejidatario o anexante. Probablemente en el convencimiento de que ésta era la mejor opción de parcelamiento intervino también el hecho de que San Fernando es el principal productor de café del municipio de Soteapan (Jean-Venturoli, 1995), por lo que podía resultar poco atractivo arriesgar el trabajo ya invertido en las fincas de café, en aras de una parcela de mayor extensión pero de incierta calidad. Argumento que podía parecer sensato en momentos en que el precio de este grano había tenido un repunte.

### *Santa Marta: la permanencia del "ejido comunal"*

Un caso diferente fue el del ejido Santa Marta,<sup>59</sup> el único lugar donde el número de ejidatarios (38) es mayor al de anexantes (19). Santa Marta cuenta con 273 habitantes (INEGI, 2000) y 790 hectáreas, en las cuales sus habitantes siembran maíz, frijol y café; recolectan y cultivan palma camedor; y capturan clarines para su venta. En este lugar los ejidatarios decidieron, en asamblea, no entrar al Procede.<sup>60</sup> Uno de los argumentos esgrimidos fue que preferían no dividirse, ni enfrentarse entre ellos, como sabían que estaba ocurriendo en la cabecera municipal.<sup>61</sup> Pero quizás la razón de mayor peso fue que sólo un pequeño porcentaje de las tierras ejidales son de uso agrícola, con lo que un parcelamiento expondría a varios de ellos a quedarse con tierras de uso exclusivamente forestal.<sup>62</sup> Tal posibilidad podía ser especialmente atemorizante en un lugar donde el

<sup>58</sup>Entrevista con V.L., San Fernando, 25/08/00.

<sup>59</sup>Su nombre oficial es el de ejido Sierra de Santa Marta pero localmente este lugar se nombra simplemente con el término Santa Marta.

<sup>60</sup>Entrevista con R.C., secretario del Comisariado Ejidal, Santa Marta, 26/05/93.

<sup>61</sup>Entrevista con D.C., uno de los fundadores de este ejido, Santa Marta, 19/04/93.

<sup>62</sup>Versión recabada por Fernando Ramírez entre el grupo de productores de palma camedor del ejido Santa Marta.

aprovechamiento de este recurso no puede hacerse a gran escala por lo escarpado de buena parte del terreno ejidal, por la carencia de una buena carretera, y porque es el ejido con la vecindad más próxima al área núcleo de la reserva de la biosfera "Los Tuxtlas". Por otro lado, este ejido ocupa una posición marginal dentro de la microrregión cafetalera de la sierra, ya que no todas sus tierras de cultivo pueden utilizarse para la siembra de café. Esta situación hace pensar en algunos de los casos registrados por Eric Léonard en este volumen para Los Tuxtlas. Este autor señala que aquellos ejidos que ocupaban una posición periférica respecto a la red de actividades comerciales y a los mercados de trabajo transregionales, y que tenían los índices de pobreza más elevados a nivel regional, fueron los que al aceptar el Procede decidieron reconocer los derechos agrarios de la mayoría de la población.

Por otro lado, en el ejido Santa Marta la presión de los anexantes sobre las tierras ejidales no ocurría en la misma proporción que en Sotetapan y San Fernando, seguramente porque se trata de un poblado de creación relativamente reciente. Como el ejido y el pueblo se formaron en la década de 1970, varios de los hombres adultos que ocupan la tierra llegaron a vivir aquí con sus padres cuando aún eran niños, y desde el inicio quedaron registrados como ejidatarios. Es decir, en el caso del ejido Santa Marta la incorporación al Procede y el consecuente parcelamiento de las tierras ejidales parecía tener más inconvenientes que atractivos.

### *El Tulín: un parcelamiento semiecluyente*

El último caso es el de El Tulín, un ejido con 1,121 habitantes (INEGI, 2000), 1,860 hectáreas, 83 ejidatarios y 159 anexantes. Aquí, al empezar las pláticas sobre el Procede se creó un grupo de opositores formado por anexantes y ejidatarios. Miembros de este grupo fueron a la Procuraduría Agraria de Acayucan a preguntar si los anexantes tenían derecho a recibir tierras, y cómo se iban a repartir los "sobrantes" de tierra. En este lugar les dijeron que sólo los ejidatarios podían decidir si se les asignaba a los anexantes la tierra que estaban trabajando, y a quiénes se les distribuirían los "sobrantes" de tierras que quedaran después de los deslindes.<sup>63</sup> Es decir, en este caso en la Procuraduría Agraria no se informó acerca del derecho que los anexan-

<sup>63</sup>Entrevista con G.H., comunero de El Tulín, 20/01/97.

tes podían tener sobre las tierras que trabajaban, conforme al artículo 48 del capítulo II de la Nueva Legislación Agraria.<sup>64</sup>

En 1995 el ingeniero de la Procuraduría Agraria encargado de atender al ejido El Tulín afirmaba que en asamblea los ejidatarios habían aceptado reconocer el derecho de los anexantes a las tierras que estaban trabajando. Sin embargo, al parecer esta decisión fue revocada más tarde y sólo se llegó al acuerdo, sancionado por la asamblea ejidal, de que los ejidatarios se comprometían a prestarles a sus hijos parte de sus parcelas para que éstos hicieran sus propias siembras. Este arreglo dejó fuera a los avecindados, cuya única opción ha sido desde entonces la de pagar renta para conseguir dónde sembrar. Por otro lado, queda la interrogante sobre si los ejidatarios mantendrán su promesa de prestar tierra a sus hijos. Esta situación de incertidumbre se traduce, de entrada, en que aquellos que accedan a tierra rentada o prestada ya no podrán sembrar café, pues no se arriesgarán a invertir dinero y trabajo en un terreno que en cualquier momento el ejidatario les puede retirar.

## CONCLUSIONES

Una primera conclusión que salta a la vista es que en los ejidos que adoptaron una modalidad de parcelamiento excluyente (Soteapan) o semiexcluyente (El Tulín), las diferencias sociales al interior de la comunidad se acrecentarán. Y esto no sólo entre ejidatarios y anexantes, también al interior del grupo de anexantes,<sup>65</sup> así como de los mismos ejidatarios, entre quienes los pequeños ganaderos parecen haber salido mejor librados.<sup>66</sup> Es decir, en estos dos casos, y particularmente en Soteapan, surgieron nuevas diferencias internas, a la vez que se profundizaron las ya existentes.

<sup>64</sup> Este artículo dice: "Quien hubiere poseído tierras ejidales, en concepto de titular de derechos de ejidatario, que no sean las destinadas al asentamiento humano ni se trate de bosques o selvas, de manera pacífica, continua y pública durante un periodo de cinco años si la posesión es de buena fe o de 10 si fuera de mala fe, *adquirirá sobre dichas tierras los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela*" (curativas del autor).

<sup>65</sup> "Ahora solamente los hijos de ejidatarios son los que pueden trabajar en el ejido [si los padres les dan permiso, o si no han heredado la parcela a uno solo de los hijos], pero los que no tienen padre ejidatario pues están alquilando [la tierra] o han salido a trabajar" (entrevista con R.P., Soteapan, 24-05-99). "Sí, cuando no había parcelamiento teníamos la milpa, trabajábamos pero ahorita ya no [...] ahorita estamos comprando maíz. Mi esposo se tuvo que ir a trabajar, de dónde vamos a comer, con qué vamos a comprar lo que necesitamos. Se fue a Coatza" (entrevista con E.H., esposa de avecindado, Soteapan, 06-02-00)

<sup>66</sup> "Un compañero propuso que los ejidatarios que ya tenían su ganado pues no podían dejarlo (el terreno que ocupaban) porque hay partes donde no hay agua, y por eso propusieron que los que ya tenían su ganadito que no se les quitara el lugar que ocupaban, y entonces se les respetó" ¿Hicieron lo

De esta manera, la discusión en torno al parcelamiento ejidal en los ejidos cafetaleros del suroeste del municipio de Soteapan sirvió para definir nuevas formas de interacción, al convertirse los *avecindados* y algunos “*comuneros*” en arrendatarios de los ejidatarios, inaugurándose así una nueva forma de subordinación.<sup>67</sup> En los casos de El Tulín y Soteapan la solución a la que se llegó seguramente facilitará la creación de una élite conformada por los ejidatarios, quienes tendrán las condiciones para concentrar créditos y otros apoyos a la producción, o para acumular cierto capital por la renta de parcelas. Es probable también que entre los ejidatarios se fortalezcan las relaciones asimétricas de autoridad entre hijos y padres, al controlar éstos la posibilidad de que sus hijos tengan un lugar para sembrar. Esta dependencia será mayor en momentos en que las posibilidades de trabajo en las ciudades de la región se han reducido drásticamente. Además, todos estos cambios sin duda afectarán de manera importante la posición de las mujeres al interior de las unidades domésticas. Por un lado, la expulsión total o parcial de “*comuneros*” y *avecindados* de las tierras ejidales ha obligado a muchos de ellos a emigrar hacia el norte del país en busca de trabajo, dejando a las mujeres como responsables únicas del funcionamiento cotidiano de las unidades domésticas, o presionándolas para que abandonen junto con ellos sus comunidades de origen. Por otra parte la posición dependiente de aquellos que se queden para trabajar en las tierras que sus padres ejidatarios les presten probablemente repercutirá en una mayor sumisión de las mujeres hacia sus suegros.

En los otros dos casos a los que me he referido, es decir San Fernando y Santa Marta, las soluciones a las que se llegaron fueron más equitativas, ya que no se excluyó a los *anexantes* (“*comuneros*” y *avecindados*) del acceso a las tierras ejidales. En ambos casos, por sus condiciones particulares en cuanto a calidad de las tierras y distribución

---

mismo con las parcelas que tenían árboles frutales? “Pues no, nada, porque no hubo ningún acuerdo sobre eso. Un señor que tenía una finca allá arriba, creo que de una hectárea, estuvo exigiendo que ahí le dieran su parcela pero no, y pues ahí perdió todo” (entrevista con R.P., Soteapan, 24/05/99). “Sí, con el parcelamiento me cambiaron, yo tenía mi parcela más abajo, por Cerro Español, lo malo es que al que le tocó ahí me abarcó hasta donde yo trabajaba y a mí me dieron un terreno pues que ya no da producción, y hasta ahí me tuve que ir” (entrevista con J.R.M., ejidatario, Soteapan, 05/02/00).

<sup>67</sup> “Antes del parcelamiento sembrábamos una hectárea y media [...] Ahora los ejidatarios te cobran, nomás un año te dan [en arriendo] la tierra y cuando ya la ven cultivada te dicen: lo dejas ya porque lo voy a sembrar. Y como no es de uno [la tierra] pues tiene uno que salir por no querer problemas con la gente” (entrevista con E.H., esposa de *avecindado*, Soteapan, 06/02/00). “Antes de que se parcelara sembraba yo 3 hectáreas con maíz, ya cuando se hizo el parcelamiento el ejidatario al que le quedó mi parcela no me quiso rentar para que siguiera yo trabajando, así que me tuve que ir Nanchital a trabajar de albañil” (entrevista con M.C., Soteapan, 02/11/99).

previa de sus parcelas, las ventajas del parcelamiento para los ejidatarios no resultaban tan claras. En los dos lugares, además, parecen haber pesado de manera especial las relaciones de parentesco que unen a ejidatarios y anexantes para decidir mantener la inclusión de estos últimos en las tierras ejidales.

Los casos de que he hablado aquí expresan básicamente dos formas diferentes de imaginar la comunidad por los distintos grupos que la conforman: una incluyente, que retoma la normatividad local para acceder a la tierra, y otra excluyente, que rompe tajantemente con esa normatividad heredada del pasado. Fue la forma incluyente la que en diferentes grados dominó, siendo en San Fernando y en Santa Marta donde se expresó con mayor intensidad, en tanto que ésta fue menor en Ocozotepec y El Tulín. Destaca que haya sido en Soteapan –la cabecera municipal– el único lugar donde se impuso completamente la versión excluyente de comunidad. ¿A qué se debió esto? Apunto dos hipótesis: 1. la concentración en la cabecera municipal de la actividad política, la cual reproduce en el nivel local la verticalidad y el autoritarismo que ha prevalecido en los niveles estatal y nacional. En este contexto, pese a que en Soteapan también había un grupo de ejidatarios que pugnaba por la inclusión de los anexantes en el parcelamiento, su margen de negociación fue nulo. Influyó en ello que la Procuraduría Agraria haya permanecido al margen del conflicto aun cuando sus técnicos consideraban injusta la manera en que se estaba llevando a cabo el parcelamiento. 2. La mayor diferenciación existente entre los ejidatarios de Soteapan, producto de la concentración de oportunidades en la cabecera municipal. Así, mientras que en las congregaciones la mayoría de los ejidatarios son campesinos, en Soteapan hay ejidatarios que combinan su actividad agrícola con el comercio, la matanza de animales, la posesión de taxis rurales, o que tienen alguna profesión, como era el caso del presidente municipal. En estas condiciones, obtener una sola persona las 20 hectáreas resulta redituable, ya que de ellas se pueden conseguir ingresos considerables por renta o venta de fracciones, los cuales pueden invertirse con cierta facilidad en actividades extraagrícolas.

## BIBLIOGRAFÍA

AZOALA E., 1982, *Rebelión y derrota del magonismo agrario*, México, FCE-SEP, Col. SEP/Ochentas, núm. 17.

- BAEZ-Jorge F., 1993, *Los Zoque-Popolucas. Estructura social*, México, INI, colec. SEP/INI, núm. 18.
- BAITENMANN H., 1998a, "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. Transformaciones de prácticas, identidades y proyectos*, México, El Colegio de Michoacán, A.C., vol. 1, p. 321-335.
- , 1998b. "Las reformas al artículo 27 y la promesa de la democratización local: el sector ejidal en la región central de Veracruz", en J. Moguel y J. A. Romero (coords.), *Propiedad y organización rural en el México moderno*, México, UNAM/Juan Pablos Editores, p. 11-39.
- BARTRA A., 1995, "Los nuevos campesinos", en J.-F. Prud'homme (coord.), *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano*. México, ILET/Plaza y Valdés Editores, p. 169-219.
- BRADLEY R., 1988, "Processes of sociocultural change and ethnicity in Southern Veracruz, Mexico", University of Oklahoma, Ph. D. Thesis Dissertation.
- CARTON DE GRAMMONT H., 1995, "Nuevos actores y formas de representación social en el campo", en J.-F. Prud'homme (coord.), *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano*, México, ILET/Plaza y Valdés Editores, p. 105-167.
- COOK, M.L., K. Middlebrook y J. Molinar Horcasitas, 1996, "Las dimensiones políticas del ajuste estructural: actores, tiempos y coaliciones", en M.L. Cook, K. Middlebrook y J. Molinar Horcasitas (eds). *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. México, Cal y Arena, pp. 39-105
- INEGI, 1998, *Veracruz, datos por ejidos y comunidad agraria, 1997*, México, D.F.
- , 2001, *Veracruz, resultados definitivos del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*, México, D.F.
- JEAN-VENTUROLI H., 1995, "Reforma al artículo 27 y aplicación del Procede: problemas de parcelamiento en una comunidad cafetalera de la sierra de Sotapan, Veracruz", Université de Montreal, Québec, informe inédito.
- MALLON F., 1995, *Peasant and Nation. The Making of Postcolonial Mexico and Peru*, Berkeley, University of California Press.
- MUMMERT G., 1998, "Ejidatarios, pequeños propietarios y ecuareros: conflictos y componendas por el acceso a tierra y agua", en S. Zendejas y P. de Vries (eds.), *Las disputas por el México rural. Transfor-*

- maciones de prácticas, identidades y proyectos*, México, El Colegio de Michoacán, A.C., vol. I, p. 291-319.
- PERALES H. y E. Velázquez, 1990, "Autosuficiencia de maíz en la Sierra de Santa Marta, Ver.", Xalapa, Ver., Proyecto Sierra de Santa Marta, documento inédito.
- PRUD'HOMME J.-F., 1995, "Introducción: el contexto del ajuste", en J.-F. Prud'homme (coord.), *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano*, México, ILET/Plaza y Valdés Editores, pp. 7-30.
- RODRÍGUEZ H. A., 1995, "El problema agrario en San Pedro Soteapan", informe inédito.
- SAYER D., 1994, "Everyday Forms of State Formation: Some Dissident Remarks on «Hegemony»", en G. M. Joseph y D. Nugent (eds), *Everyday Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Durham, Duke University Press, p. 367-377.
- SÁNCHEZ-SALAZAR M.T., N. Martínez-Laguna y M. Martínez-Galicia, 1999, "Industria petroquímica y cambios socioeconómicos regionales en la costa del golfo de México. El caso del sureste de Veracruz", en *Investigaciones Geográficas*, Boletín 40, pp. 127-147
- VELÁZQUEZ E. y Ramírez F., 1995, "Usos económicos de la selva de montaña en una reserva de la biosfera", en E. Boege, H. García y P. Geertz (coord.), *Alternativas al manejo de laderas en Veracruz*, México, Semarnap/Fridrich Ebert Stiftung, p. 203-222.
- VELÁZQUEZ E., 2001, "El territorio de los popolucas de Soteapan, Veracruz: transformaciones en la organización y apropiación del espacio", *Relaciones* núm. 87, vol. XXII, pp. 17-47.

#### *Fuentes periodísticas*

- El Financiero*, 24-I-1996. "Notorio incremento de desempleo en la zona sur" (M. Sánchez H.), p. III.
- La Jornada*, 30-IV-1993. "Se redujo el poder adquisitivo de la mayoría de mexicanos: INEGI", p.35.
- La Jornada*, 30-IV-1998. "Sur de Veracruz" (M. A. Romero M.), p. 12.
- UnomásUno*, 08-VII-1980. "Se está formando otro gigante urbano en el sur de Veracruz" (A. Valderrábano).

*Archivos*

Archivo de la Comisión Agraria Mixta, expediente de dotación de ejido de San Pedro Soteapan, núm. 1432.

Archivo del Registro Público de la Propiedad, sección 1, Coatzacoalcos, junio-diciembre de 1948, rollo 265.

Archivo General del Estado de Veracruz (AGEV), fondo Secretaría de Gobierno, sección Gobernación y Justicia, serie Tierras, caja 434, exp. 8

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;<sup>1</sup> 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

<sup>1</sup>En 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.<sup>2</sup>

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

<sup>2</sup>O 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.<sup>3</sup> 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,<sup>4</sup> 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

<sup>3</sup>Cabe 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.

<sup>4</sup>En 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.<sup>5</sup>

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

<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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-

<sup>6</sup>Sobre 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,<sup>7</sup> 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

<sup>7</sup>La 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.

tierra, que habilitaba a cualquier jefe de familia, fuese o no ejidatario, a desmontar y cultivar las tierras sin más limitación que aquella fijada por la fuerza de trabajo que podía movilizar,<sup>8</sup> permitió a los miembros de esta élite apropiarse de grandes extensiones y capitalizar en forma de ganado. La concentración de tierras de cultivo y pastoreo por este grupo pudo representar, en algunos ejidos, superficies de varios centenares de hectáreas, cuando las parcelas de la gran mayoría de las familias no pasaban de dos a tres hectáreas.

No fue sino hasta la década de 1970 cuando la implementación del proyecto nacional de regulación y modernización del sector agropecuario bajo tutela del Estado, simbolizada en los Tuxtlas por la implantación de las empresas públicas Tabacos Mexicanos (Tabamex) y Conasupo y, sobre todo, el financiamiento de una red extensa de caminos rurales, permitió romper con los monopolios comerciales.<sup>9</sup> La diversificación de los intermediarios comerciales, los subsidios a los precios de los insumos y productos agrícolas y, de manera más anecdótica, la extensión de la asesoría técnica a cargo de la Secretaría de Agricultura, propiciaron la difusión rápida de nuevos medios de producción (fertilizantes químicos, herbicidas, productos fitosanitarios, tractores). Con ello, se incrementaron sensiblemente los niveles de productividad y la superficie cultivable por trabajador (Léonard, 2000). En la misma época, por razones vinculadas tanto con la paulatina saturación del espacio productivo como con el desarrollo de la red de comunicaciones, que potenciaba una mayor articulación con los mercados regionales y nacionales de trabajo, la migración laboral se volvió un recurso ampliamente aprovechado por la franja más joven de la población activa. Estos cambios se tradujeron en un aumento de la capacidad de acumulación de los productores y propició el debilitamiento de las relaciones clientelares que los sujetaba a los intermediarios comerciales y políticos tradicionales.

El desarrollo de una clase media campesina se hallaba, sin embargo, limitado por el control ejercido por las élites locales sobre el espacio agropastoral. Por otro lado, al perder el monopolio de las funciones de intermediación comercial y financiera, estas élites habían visto seriamente afectado su poder de coerción sociopolítica. Éste se restringió paulatina-

<sup>8</sup>La preeminencia del factor trabajo en los mecanismos de acumulación diferencial intracomunitarios que operaron a partir del reparto agrario, arroja una luz particular sobre los juegos de actores que se pueden observar hoy en día, a nivel de los grupos domésticos, en torno al control de la mano de obra familiar.

<sup>9</sup>Cabe precisar que el Banco de Crédito Rural (Banrural) nunca tuvo un impacto significativo en la región.

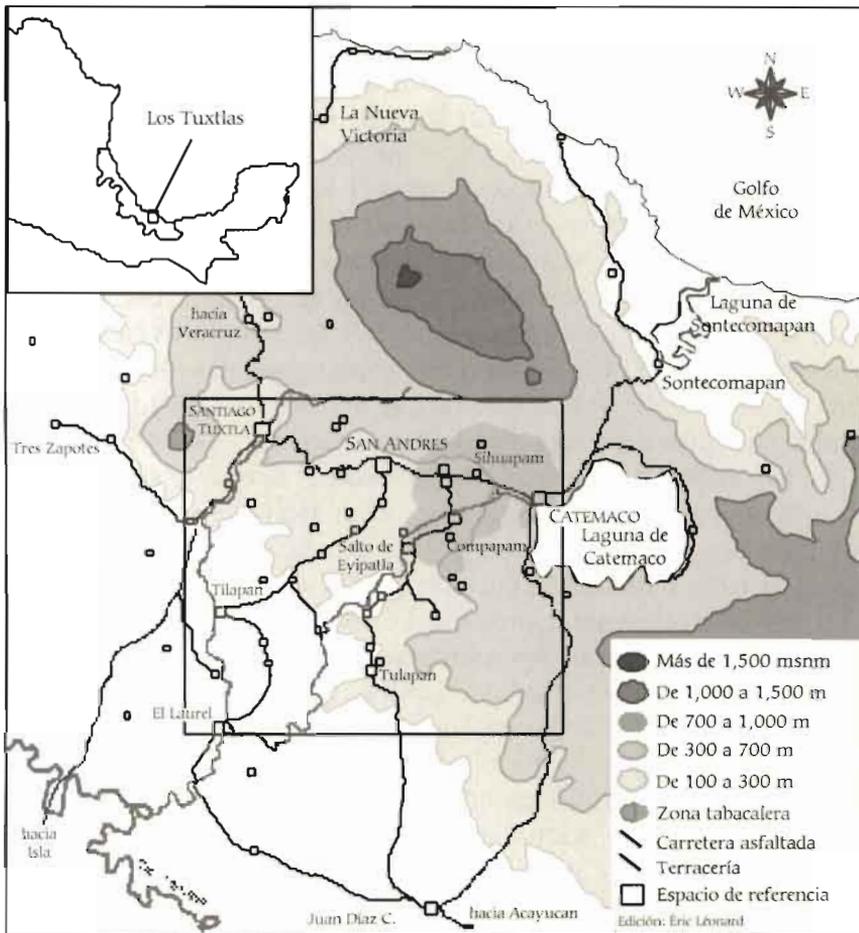
mente a la mediación con las estructuras corporativas, ellas mismas en fuerte retroceso a partir de principios de los años ochenta, con la reducción de las intervenciones directas del Estado en el sector agropecuario. Así, a lo largo de la década de 1980 y en la gran mayoría de los ejidos de la región, 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.<sup>10</sup>

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).<sup>11</sup> 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.

<sup>10</sup>En 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).

<sup>11</sup>En 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 (Progresía) constituyen recursos esenciales para la reproducción de numerosos grupos domésticos, pero también para la construcción de los poderes locales.<sup>12</sup> 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 –Progresía) 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-

<sup>12</sup>A título indicativo, los recursos canalizados vía el Progresía 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 Progresía, 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.<sup>13</sup>

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

<sup>13</sup> 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).<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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.

<sup>14</sup>Baitenmann (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).

<sup>15</sup>En 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,<sup>16</sup> 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).<sup>17</sup> 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

<sup>16</sup>En 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).

<sup>17</sup>Fuente: 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).<sup>18</sup> 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

<sup>18</sup> 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,<sup>19</sup> 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

<sup>19</sup>Mientras 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.<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup>

<sup>20</sup>En 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.

<sup>21</sup>Sin 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.

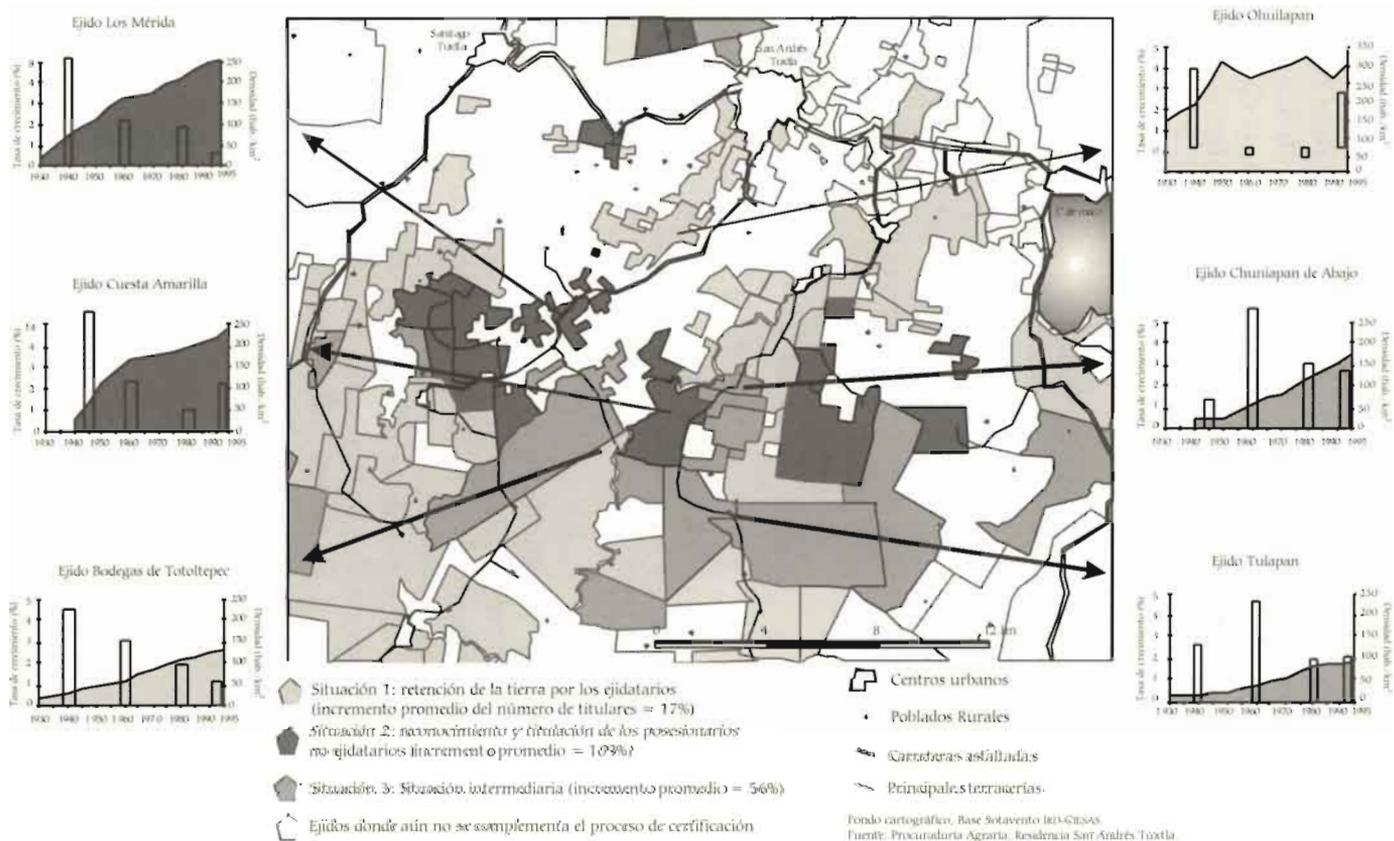
LAS DIFERENTES EXPRESIONES DEL PROCEDE  
EN LA PARTE CENTRAL DE LOS TLUXTLAS

	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 <sup>2</sup>	14%	30%	5.5 ha	0.34
Situación 1.2	13	27.8%	137 hab/km <sup>2</sup>	20%	35%	9.1 ha	0.15
Situación 2	8	22.4%	225 hab/km <sup>2</sup>	109%	60%	3.6 ha	1.21
Situación 3	8	17.1%	120 hab/km <sup>2</sup>	56%	59%	7.4 ha	0.97
Conjunto	41	100%	181 hab/km <sup>2</sup>	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).

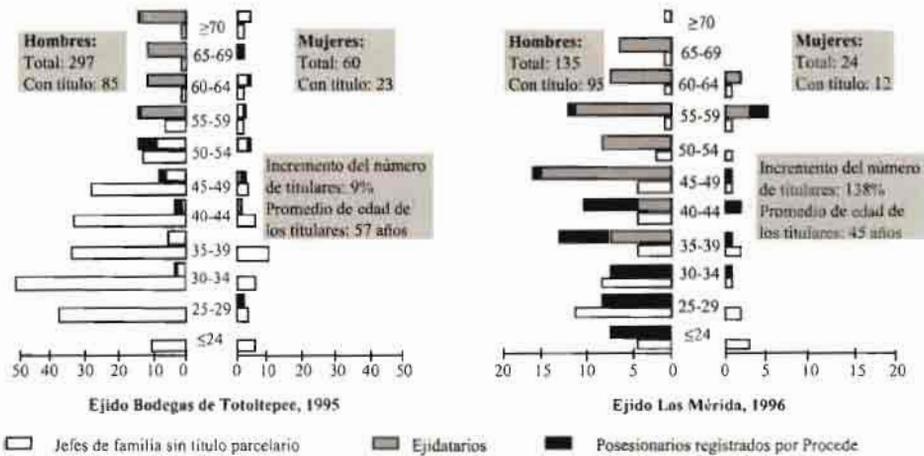
La predominancia de las situaciones de retención de la tierra por los antiguos ejidatarios no debe ocultar la importancia de los núcleos agrarios (poco menos del 40 por ciento de los ejidos de la muestra) donde esta tendencia no aparece con la misma nitidez. La situación 2 corresponde a comunidades que comparten características de fuerte y precoz crecimiento demográfico (con tasas anuales de hasta 15 por ciento, de suerte que, para 1960, tan sólo 20 a 25 años después del reparto agrario, las densidades de población se acercaban ya a los 200 habitantes por kilómetro cuadrado) y de baja vinculación con los centros urbanos y los mercados que hubieran permitido una diversificación temprana de las actividades y de las estrategias de reproducción social, como ocurrió en los ejidos del caso 1.1. La conjunción de estos dos factores resultó en la pulverización de la tenencia de la tierra y la conformación de unidades de producción demasiado pequeñas para permitir una reproducción amplia: hoy en día, estas comunidades presentan niveles muy altos de pobreza, una estructura social polarizada y una organización de poderes de tipo *caciquil*.

Para los caciques locales, la implementación del Procede, en un contexto marcado por el desarrollo de la oposición política y el desmoronamiento de los canales corporativos de intermediación sociopolítica, representó una oportunidad para recuperar su legitimidad ante la población sin título agrario, reactualizando la figura del líder agrarista, administrador de un "nuevo reparto agrario". Estos caciques se opusieron a los ejidatarios que pugnaban en favor de una redistribución exclusiva de las tierras y lograron imponer –a veces por la fuerza– el reconocimiento de los derechos de una mayoría de usuarios, lo cual implicaba la formalización de los procesos anteriores de apropiación desigual de la tierra. Esto se tradujo en la duplicación del número de titulares de parcelas, quienes representan, hoy en día, la mayoría de los jefes de familia.

La distribución de los derechos agrarios entre los jefes de familia del ejido Los Mérida (véase figura 3) sigue así un perfil casi inverso al del caso anterior. Ahí, el Procede resultó en un incremento del 138 por ciento en el número de detentores de un título agrario, los cuales representan hoy en día cerca del 70 por ciento de los jefes de familia. Este incremento benefició esencialmente (en un 88 por ciento) a los grupos más jóvenes: en 1996, al concluir la certificación, el 46 por ciento de los titulares tenían menos de 45 años y 62 por ciento de ellos eran menores de 50. Sólo concuerda con la situación 1 la escasa representación de las muje-

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 funcionando 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.<sup>22</sup> La ins-

<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>

#### 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-

<sup>23</sup>Goldring (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-*

- do Sector*, San Diego-La Jolla, Center for Mexican-American Studies, UCSD, pp. 105-23.
- GASTELLI, J.-M. y J.-Y Marchal (eds.), 1997, *La ruralité dans les pays du Sud à la fin du xxe siècle*, París, Orstom, col. Colloques et Séminaires.
- GOLDRING, L., 1998, "Having Your Cake and Eating it too: Selective Appropriation of Ejido Reform in Michoacán", 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. 147-72.
- GORDON, S., 1993, "La política social y el Programa Nacional de Solidaridad", *Revista Mexicana de Sociología*, 55 (2), pp. 351-66.
- GUILMOTO, C., 1997, "Migrations en Afrique de l'Ouest, effets d'échelle et déterminants", en J.M. Gastellu y J.Y. Marchal (eds.), *La ruralité dans les pays du Sud à la fin du xxe siècle*, París, Orstom, col. Colloques et Séminaires, p. 495-529.
- 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, col. Colloques et Séminaires, pp. 401-16.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI), 1991, *Veracruz, resultados definitivos, datos por localidad, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*, México, D.F.
- , 1992, *Veracruz, resultados definitivos del VII Censo Agropecuario, 1991*, México, D.F.
- , 1995, *Veracruz, resultados definitivos. Censo de población y vivienda, 1995*, México, D.F.
- KEARNEY, M., 1996, *Reconceptualizing the Peasantry. Anthropology in a Global Perspective*, Oxford, Westview Press.
- LÉONARD, É., 2000, "Nuevas formas de intervención en el agro y reconstrucción de las clientelas rurales en la Sierra de Los Tuxtlas", en É. Léonard y E. Velázquez (coords.), *El Sotavento veracruzano. Procesos sociales y dinámicas territoriales*, México, D.F., CIESAS-IRD, pp. 129-142.
- LONG, N., 1996, "Globalización y localización: nuevos retos para la investigación rural", en S. Lara y M. Chauvet (coord.), *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio (I). La inserción de la agricultura mexicana en la economía mundial*, México, D.F., UAM-UNAM-INAH-Plaza y Valdés, pp. 35-74.
- MACKINLAY, H., 1991, "La política de reparto agrario en México (1917-1990) y las reformas al artículo 27 constitucional", en *Procesos ru-*

*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.



## La nueva política agraria de Costa de Marfil a prueba de las dinámicas políticas locales

### INTRODUCCIÓN

FRENTE a la no-aplicación por parte de los usuarios de las disposiciones oficiales en materia de derecho agrario,<sup>1</sup> por un lado, y a las disfunciones económicas y los numerosos conflictos atribuidos a las prácticas agrarias locales por otro, pero también bajo la influencia de las instituciones financieras internacionales, las autoridades de Costa de Marfil han propuesto, desde finales de los años 80, la promulgación de una Ley sobre la propiedad rural, verdadero código agrario nacional.<sup>2</sup> La ley prevé el reconocimiento de derechos consuetudinarios individuales y colectivos, con posibilidades de desmembramiento a petición de las personas interesadas, así como la privación de los no marfileños del derecho de dominio pleno (*abusus*) de la tierra. Inscrito al examen de la Asamblea nacional en varias ocasiones, este Código rural finalmente fue aprobado por casi unanimidad el día 18 de diciembre de 1998.

<sup>1</sup> Heredado del derecho colonial y reforzado por el Estado marfileño independiente en nombre de la vocación del Estado a asignar los recursos agrarios con base en sus propios criterios de puesta en valor del territorio nacional, el régimen legal marfileño hace del Estado el distribuidor de la propiedad agraria (por matriculación) y del uso (por la concesión) de las tierras y el propietario de las tierras no matriculadas, es decir de la casi totalidad de las tierras agrícolas. Oficialmente, los derechos consuetudinarios son reconocidos a título personal y no pueden ser enajenados. En la práctica, el Estado marfileño ha sin embargo alentado el principio de la apropiación de las tierras por los usuarios que la cultivan, en contradicción con sus propias disposiciones legales, con el fin de suscitar la puesta en valor de las regiones selváticas del oeste por los migrantes provenientes de otras regiones del país y de otros países (en particular en Burkina-Faso).

<sup>2</sup> Después de otras tentativas poco fructíferas o inacabadas para hacer evolucionar el derecho positivo heredado de la colonización. Las más notables son las que fueron entabladas por la misma administración colonial hacia la mitad de los años cincuenta para tomar en cuenta las prácticas consuetudinarias, y la ley de 1963 que promovía el reconocimiento del derecho de propiedad para los que habían puesto en valor las tierras, en contra de los principios consuetudinarios de inalienabilidad de la tierra. Como consecuencia de la oposición de los jefes y notables tradicionales, ningún decreto de aplicación de esta ley fue ratificado después de su promulgación oficial.

Los gobernantes y los políticos reconocieron de esta manera la no efectividad de las reglas oficiales que prevalecían anteriormente (pero que eran de hecho las únicas existentes hasta nueva orden) y la necesidad de tomar en cuenta los “derechos consuetudinarios” locales. Sin embargo, a pesar del gran alcance simbólico de este voto, los diferentes partidos, tanto gubernamentales como de la oposición, están conscientes de los riesgos que conlleva esa intervención en el dominio agrario rural, sobre todo en un contexto social, económico y político frágil. Además, tomar en cuenta las prácticas locales se basa aquí en una interpretación ambigua, por parte de las mismas autoridades, del derecho consuetudinario. Éste constituye una referencia constante en las prácticas de los actores y es, por lo tanto, ineludible, pero es considerado también por los promotores de la nueva ley como una fuente de conflictos y de inseguridad, además de estar poco adaptado a las condiciones de eficiencia económica (acceso al crédito, atribución de las tierras a los que puede aprovecharlas de la mejor manera)<sup>3</sup> y de equidad social (distribución de las tierras a los jóvenes y a los profesionistas). La lógica del código rural es por lo tanto permitir el tránsito voluntario de los derechos reconocidos sobre una base consuetudinaria a derechos de tipo privado.

La operación puesta en marcha con el proyecto piloto “Plan Agrario Rural” (*Plan Foncier Rural*, o PFR)<sup>4</sup> a partir de 1990, del que trataremos aquí, era una etapa preliminar de esta reforma ambiciosa emprendida por las autoridades marfileñas para ejercer cierto dominio sobre la asignación de la tierra, y la única en haber conocido un principio de realización a la fecha.<sup>5</sup> El proyecto consistía en un inventario de todos los derechos reco-

<sup>3</sup> Este argumento retoma aquel, de inspiración liberal, propio de los expertos de las instituciones financieras internacionales.

<sup>4</sup> Este trabajo descansa en informaciones recabadas en ocasión de nuestra participación a una auditoría de evaluación externa del PFR en 1996 y cuando realizamos una misión de apoyo al PFR en 1998. Esas informaciones están contextualizadas en el marco de una investigación acerca de la historia y la antropología de la cuestión agraria en Costa de Marfil, basada en observaciones participativas en distintos contextos locales y regionales del país, particularmente en la zona sureña de cultivo de café y cacao.

<sup>5</sup> El PFR fue concebido en 1987, se aprobó en 1989, fue puesto en marcha en “zonas pilotas” a partir de 1990, y ampliado al conjunto del territorio nacional, mediante extensión de las primeras zonas y apertura progresiva hacia nuevas en 1994 (según un programa indicativo que se extiende sobre unos 20 años). Actualmente forma parte integrante de un programa más amplio de gestión de terrenos y de equipamiento rural (PNGTER), destinado a implementar una política de descentralización fuertemente alentada por las organizaciones financieras internacionales y bilaterales. El Ministerio de Agricultura es el “detentor” y principal usuario del PFR, y debe asegurar la actualización y la explotación de sus informaciones; mediante los prefectos y los subprefectos, el Ministerio de Gobernación participa en la operación, y su realización concreta está asegurada por un servicio del Estado reputado por su centralismo y su alto nivel de tecnicidad, llamado hoy BNETD. Con todo, la operación PFR reivindica un acercamiento participativo descentralizado, en la medida en que las poblaciones son llamadas a proporcionar voluntariamente las informaciones agrarias y agrícolas.

nocidos localmente por los interesados, ya sea que estos derechos correspondan o no (es el caso de la casi totalidad de los derechos censados) a los derechos adquiridos en el marco de la legislación oficial. El censo se realizó siguiendo un procedimiento de declaración contradictoria, en el que los derechohabientes de cada parcela y todos los usuarios de las parcelas contiguas confrontaron sus reclamos, y posteriormente se acompañó de la cartografía de las parcelas correspondientes, completada por fichas de informaciones agrícolas. Cuando todas las parcelas de un territorio aldeano han sido levantadas, el mapa del terruño y la lista de los detentores de los derechos agrarios registrados son entregados a los notables del pueblo y a un "comité agrario aldeano" para validar públicamente los resultados de las encuestas agrarias. Durante esta fase llamada de publicidad, los aldeanos pueden consultar los documentos, así como formular y confrontar inconformidades ante la administración del proyecto. Posteriormente, el comité agrario aldeano debe conservar el mapa y la lista con el fin de actualizar los cambios en colaboración con los agentes del PFR y con la oficina regional del servicio de asuntos rurales que depende del Ministerio de Agricultura.<sup>6</sup>

El objetivo de esta contribución es analizar las interacciones entre la puesta en marcha de la nueva política agraria marfileña mediante la intervención del PFR, las dinámicas agrarias preexistentes y los contextos socio-políticos locales. El marco de análisis de estas interacciones se apoya en la hipótesis, ampliamente confirmada por las observaciones empíricas efectuadas, principalmente por los antropólogos, en Costa de Marfil y otros países africanos (Lund, 1995 y 2001; Mathieu, 1996; Chauveau, 1997; Koné y Chauveau, 1998; Lavigne Delville, 1998; Le Roy, 1996) de que el acceso al recurso agrario y su control dependen en realidad de una diversidad de sistemas de reglas e instituciones. Esta diversidad institucional se verifica tanto en el seno de los sistemas llamados consuetudinarios (debido a la pluralidad de los derechos sobre una misma parcela, fundada en la diversidad de los usos de la tierra y en la multiplicidad de los dominios y prerrogativas agrarios, tanto colectivos como individuales), como en las prácticas locales (con la intensificación de las migraciones rurales y la multiplicación de las transacciones y los arreglos agrarios que combinan, mediante dosificaciones variadas, condiciones contractuales y condiciones sociales de acceso a la tierra), así como en las prácticas administrativas (los

<sup>6</sup>El objetivo del presente estudio no es proporcionar una presentación técnica de la herramienta PFR. Para una evaluación del conjunto de esas operaciones, véase CIRAD (1996).

funcionarios locales pueden referirse alternativamente a las disposiciones oficiales, a consignas políticas y a las prácticas informales que reconocen *de facto* las prácticas locales). En estas condiciones de “proliferación” de normas, reglas e instituciones, los actores locales implicados en el acceso a los recursos agrarios y a su control combinan las referencias a estos diferentes sistemas institucionales, dependiendo de su posición social, de las relaciones de fuerza, de los márgenes de maniobra de los que disponen y de la situación que prevalece en un momento determinado.<sup>7</sup>

La tesis defendida es que la nueva política agraria marfileña, tal como es percibida a través de la acción del PFR por las diferentes categorías de actores (tanto los campesinos como los agentes de la administración), constituye un nuevo sistema institucional que se añade a los ya existentes, sin hacerlos desaparecer, pero sí recomponiéndolos. Es de esperarse que lejos de aclarar las “reglas del juego agrario”, la acción del PFR contribuyó, a mediano y corto plazo, a enturbiarlo más y a fomentar estrategias oportunistas o de anticipación que pueden ir en sentido opuesto al deseado, que es el de dar mayor seguridad a la tenencia de la tierra. A lo largo de ese proceso de recomposición de las reglas del juego como efecto de una política pública, la dimensión política<sup>8</sup> ocupa un lugar importante en las arenas locales y nacional.<sup>9</sup>

Primero presentaremos, para sustentar esa tesis, tres estudios de casos que permiten identificar empíricamente las interacciones entre la implementación del PFR, las dinámicas agrarias ya existentes y los contextos socio-políticos locales (primera parte). Dos corresponden a encuestas rápidas cuyos resultados no dejan de ser significativos para mostrar las estrategias de recuperación de la operación PFR por los poderes aldeanos locales cuando han conservado una fuerza política o simbólica suficiente. El primer caso se ubica en territorio *anyi*, en la región de Abengourou, al este de la región selvática, una de las zonas más antiguas de difusión de los cultivos de café y de cacao de Costa de Marfil (años veinte). El segundo caso se sitúa en territorio *senufo*, en la región de sabanas del norte de Cos-

<sup>7</sup> Bailey (1971), Berry (1994), Bierschenk (1994), Olivier de Sardan (1998), Bako-Arifari y Le Meur (2001) proporcionan amplias referencias teóricas sobre este marco de análisis en términos de “lógica de sedimentación” o “superposición” de normas, reglas e instituciones, de estrategias de negociación permanente de las instituciones y de “shopping institucional” por parte de los actores.

<sup>8</sup> La dimensión política es considerada aquí desde punto de vista antropológico, como la competencia entre las diferentes categorías de actores para acceder a los recursos estratégicos utilizando cualquier medio que implica el uso del poder: el poder político normal, pero también doméstico, simbólico, económico, etc.

<sup>9</sup> E incluso a escala de las relaciones con los países vecinos, principalmente Burkina Faso, ya que, mediante la Ley agraria, se disputa la suerte de los usuarios no marfileños...

ta de Marfil (región de Korhogo), donde el cultivo de algodón tiene un lugar importante. El tercer caso dio lugar a un estudio más profundo acerca de las prácticas locales tendientes a proporcionar seguridad en la tenencia y el acceso a la tierra. Está situado en el país *bete*, al oeste de la región selvática marfileña (región de Daloa), donde los cultivos de café y de cacao se difundieron más tardíamente (años cuarenta), mediante un movimiento de colonización de agricultores provenientes del centro y del norte del país así como de Burkina Faso.<sup>10</sup>

Analizaremos luego la actitud de los representantes de la administración relativa a las consecuencias posibles de la intervención del PFR (segunda parte). El Ministerio de Agricultura, propietario oficial de los resultados del proyecto, así como los agentes locales de la administración territorial (prefectos y subprefectos), encargados de apoyar la operación, se encontraron en la difícil situación de promover un proyecto piloto cuyo objetivo (censar todos los derechos existentes, incluidos los consuetudinarios) iba en contra de la legislación oficial existente, basada en el principio de propiedad eminente del Estado sobre las tierras, el cual precisamente excluye todo reconocimiento de los derechos locales. Esas administraciones y sus agentes se encontraron frente a mandatos contradictorios y, al igual que los productores rurales, fueron llevados a pactar a partir de sistemas de reglas diferentes. A su nivel también, la dimensión política de la cuestión agraria se tornó determinante.

Propondremos, por último, una interpretación general de las recomposiciones sociopolíticas locales que el PFR, si bien no generó, sí contribuyó a reforzar.

#### LAS ESTRATEGIAS DE RECUPERACIÓN POLÍTICA Y AGRARIA POR LOS PODERES ALDEANOS LOCALES EN OCASIÓN DEL PFR: TRES ESTUDIOS DE CASO

##### *El PFR de Abengourou en un pueblo anyi*<sup>11</sup>

La región de Abengourou es uno de los focos más antiguos de cultivo del café y del cacao en el país. Estos cultivos se han extendido en un medio social en el que las estructuras políticas de poderosas uni-

<sup>10</sup>Para una presentación del frente pionero que cruzó de este a oeste la región selvática marfileña, véase Chauveau y Léonard (1996).

<sup>11</sup>Según las informaciones recopiladas por Mariatou Koné durante la misión de evaluación del PFR en 1996.

dades territoriales precoloniales seguían operando (las grandes plantaciones de más de 100 hectáreas, generalmente dirigidas por notables locales, son comunes en la región). Comunidades de migrantes originarios de diversas regiones del país y de Burkina Faso vinieron en diferentes periodos como mano de obra agrícola en las plantaciones *anyi*. Aunque las autoridades políticas locales, herederas de los poderes precoloniales, se han opuesto siempre a la cesión mercantil de tierras a los *fuereños*, parte de esos migrantes han adquirido derechos de uso casi permanentes, ya sea manteniendo relaciones clientelares con familias locales bajo la modalidad de "donación" o "préstamo", o mediante transacciones monetarias, explícitas o disfrazadas. A pesar de la antigüedad de la agricultura de plantación en esta zona, la población autóctona no ha reaccionado al envejecimiento de sus plantaciones mediante la búsqueda de nuevas tierras selváticas en el oeste del país, pero sí invirtió mucho y en forma precoz en la educación y en ocupaciones urbanas. La presión demográfica se ubica en un nivel medio en relación con el conjunto nacional (más débil que en el oeste selvático)<sup>12</sup> y su crecimiento entre los censos de 1965, 1975 y 1988 ha sido más bien escaso.

La reconstrucción de algunas charlas en un pueblo ilustra las estrategias de recuperación de tierras desarrolladas por las autoridades políticas locales con motivo de la realización del PFR. En este pueblo, los *fuereños* son más numerosos que los autóctonos y muchos ocupantes ilegales, originarios del pueblo, explotan un bosque protegido vecino.

Acerca de la existencia de conflictos agrarios en el pueblo, un notable declara:

Hay muchos [litigios] desde que el PFR ha estado aquí. Por ejemplo, se hace el levantamiento de una parcela de tierra a nombre de alguien, pero otras personas trabajan esta misma tierra; ellas reclaman también derechos. Es el jefe del pueblo quien ha propiciado todo eso. Dice que es jefe de los individuos, pero también de las tierras. Por eso, da las mismas tierras a varias personas, les quita dinero. Es un robo. Toma la tierra de los huérfanos utilizando la fuerza, la de los inválidos que no tienen a nadie.

<sup>12</sup>Cuando era lo contrario hace aproximadamente unos 30 años, antes que el frente pionero alcanzara el suroeste durante los años setenta.

### Respuesta del jefe del pueblo:

Soy yo quien administra todas las tierras pero cada familia tiene su tierra que puede dar a quien quiera. La única condición es que me tienen que informar y aquí, los habitantes del pueblo no me respetan, es por eso que se permiten dar sus tierras sin avisarme. Dan mucho a los "extranjeros".<sup>13</sup> Según ellos son ventas. Yo digo que los extranjeros siembran cultivos perennes, cuyo beneficio es para ellos, pero la tierra no les pertenece. Me pertenece. Sin embargo, los agentes del PFR censaron a esos extranjeros como propietarios. Ahora bien, cuando llegó esta estructura habíamos quedado de acuerdo con los extranjeros que estaba fuera de cuestión que ellos fueran propietarios; habíamos dicho que eran solamente usuarios. Los barbechos y los eriales que están en su posesión deben ser registrados a nombre de los autóctonos. He dicho a todo el mundo que ya no debe haber más ventas de tierra de aquí en adelante. Ahora, cualquier nueva venta es nula. Pero las ventas efectuadas antes del PFR quedan válidas mientras esas tierras tengan cultivos perennes.

Otro notable agrega: "Nosotros les decimos a los fuereños que ahora que el PFR pasó, deben conformarse con las únicas parcelas que están cultivando, que dejen los barbechos y los eriales que están en las parcelas aunque hayan comprado la tierra. Estamos dispuestos a reembolsar lo que han pagado a nuestros familiares."

En realidad las transacciones de tierras son numerosas en el pueblo.

Es la falta de tierra lo que propicia estos conflictos. Estamos casi todos dentro del bosque protegido que la Sodefor (el organismo público encargado de administrar los bosques protegidos) pretende quitarnos. Al explotar este bosque protegido, la mayoría de los habitantes del pueblo ha vendido sus tierras cercanas a la aldea. Si nos expulsan, ¿dónde vamos a parar, puesto que hemos vendido nuestras tierras? Los extranjeros se sienten más seguros cuando compran la tierra. Son ellos quienes introdujeron la transacción "compra" que se cuestiona hoy en día. Van a halagar al propietario para ofrecerle una gran su-

<sup>13</sup>En boca de los actores locales, el término extranjero se emplea en oposición al de autóctono para designar a los diferentes tipos de fuereños, sean ellos oriundos de otras regiones de Costa de Marfil (alógenos) o de otro país (principalmente de Burkina Faso y de Mali).

ma de dinero. Sin embargo, casi todas las actas establecidas por el PFR para las parcelas de los fuereños están firmadas por el jefe del pueblo quien pone su sello con la mención “préstamo”.

Un ejemplo ilustra las tentativas de recuperación de tierras no solamente de los fuereños sino también de familiares autóctonos: ante el PFR, el jefe del pueblo atribuyó tierras explotadas por parientes de rama masculina a sus sobrinos uterinos (según la teoría local que establece que uno herede de sus parientes uterinos). Para el jefe “esos hijos son mis sobrinos, por eso dispongo de sus tierras como lo deseo.” Pero para un participante a la reunión, maestro de escuela en su propio pueblo, “lo que dice [el jefe] es la tradición. Es obsoleto. Tenemos un derecho moderno que abroga la tradición: se hereda del padre. Y esto es lo que reclamo junto con mis hermanos.” Respuesta del jefe: “Ya que se quejan, reniego de ellos porque han mostrado que no tenemos ninguna relación. Me cuestionaron.”

El hecho que el PFR considere el jefe del pueblo como el vocero autorizado del conjunto de los aldeanos, a nombre de una concepción “unanimista” de la tradición, autoriza a éste a actuar de manera oportunista. Por ejemplo, según el jefe, dos grandes familias fundadoras del pueblo son propietarias de tierras, pero un notable declara que existen tres:

Se olvida de mi familia. Si dice que hay solamente dos familias que me diga cuál es la familia de mi madre (mi padre es Burkinabè y mi madre *anyi* de este mismo pueblo).<sup>14</sup> Mi madre siempre me ha dicho un nombre que no se parece a los dos anteriores. ¿El jefe quiere insinuar que no tengo tierras aquí? Entonces, espero su respuesta.

En ocasión del programa, el jefe del pueblo ha conseguido reforzar su sistema de autoridad, en particular presidiendo el comité de gestión (que debe actualizar los levantamientos del PFR) conforme a una práctica instaurada por el PFR. Un informante declara: “Hay un problema porque es el comité de gestión el que debe registrar los conflictos y llevarlos al conocimiento del jefe y [de la administración] del PFR. Pero estoy en conflicto con el jefe de pueblo quién es a la vez presidente del comité de gestión. ¿Cómo quiere usted encontrar una aguja si el que supuestamente la busca le ha puesto el pie encima? No es de extrañar-

<sup>14</sup> En país *anyi*, la descendencia se hace teóricamente en línea uterina, por parte de la madre.

se de que el jefe no transmita los conflictos al PFR." El jefe del pueblo había escogido los miembros del comité entre su propios familiares, lo cual llevó al PFR a disolver el primer comité (aún sin reemplazar en el momento del estudio).

Está claro que en ese pueblo *anyi*, como en otros, el paso del PFR es una ocasión para el jefe del pueblo de expropiar a los extranjeros y volver a negociar, desde su propia posición política en el pueblo, los derechos de apropiación de las tierras entre las familias aldeanas autóctonas. Pero es también una ocasión para poner a debate la tradición y la autoridad del jefe del pueblo.

*Efectos políticos del PFR de Korhogo en la zona de Niofoin*<sup>15</sup>

Esta región de sabana está ocupada por poblaciones *senufo*, consideradas como autóctonas, con las cuales coexisten comunidades *diula* islamizadas e implantadas desde antes de la colonización francesa, ya sea en los pueblos *senufo* o bien agrupadas en aldeas separadas.<sup>16</sup> En todos los casos, esas comunidades *diula* se benefician con derechos permanentes de cultivo otorgados por las autoridades agrarias *senufo* (jefes de tierra o *tarfolo*),<sup>17</sup> cuyas prerrogativas religiosas animistas (ritos propiciatorios en el momento de la instalación del fuereño, delegación de derechos de cultivo a personas ajenas al beneficiario original de la dotación, percepción de dones simbólicos o en productos en el momento de la cosecha) son reconocidos por los *diula* a pesar de su propia religión musulmana.

Los *senufo* son ante todo agricultores, pero practican también la cría de bovinos, que se ha desarrollado junto con el uso del arado para el cultivo del algodón, la principal fuente de recursos monetarios. Además, los *senufo* migran hacia la zona selvática, donde se alquilan como jornaleros, rentan tierras o adquieren terrenos para cultivar café o cacao. Los *diula* también son agricultores y ganaderos pero practican desde hace mucho actividades de tejido artesanal y de comercio, de pueblo

<sup>15</sup>Según las informaciones recogidas por Jean-Pierre Chauveau durante la misión de evaluación del PFR en 1996.

<sup>16</sup>Existen también barrios antiguos de gente de casta (herreros, zapateros) y campamentos de ganaderos *fulani*, originarios de Mali y de Burkina Faso, de implantación más reciente.

<sup>17</sup>Los *tarfolo* son reconocidos como herederos de los primeros ocupantes de la tierra, cuya extensión depende de las condiciones históricas particulares de la apropiación. Su función se extiende desde la realización de ciertos ritos religiosos hasta la delegación de derechos agrarios a sus dependientes familiares y a fuereños.

en pueblo o en las ciudades. Los colonizadores franceses hicieron de los *diula* intermediarios privilegiados en sus relaciones con las poblaciones locales, incluso los *senufo*. En algunos pueblos “mixtos” –*senufo* y *diula*– los *senufo*, poco deseosos de enfrentarse con las autoridades coloniales, dejaron la jefatura administrativa del pueblo a los *diula*, aun cuando conservaran sus prerrogativas agrarias, al mismo tiempo que la sociedad *senufo* se “mestizaba” islamizándose.

La densidad demográfica y su crecimiento entre un censo y otro son bajos. Pero con el cultivo intensivo del algodón, las parcelas se han extendido y las tierras se han empobrecido. Se sigue cultivando el algodón ya no tanto por los (bajos) ingresos que otorga, sino también porque permite el acceso a insumos (mediante una empresa agroindustrial paraestatal) que son en parte reutilizados para los cultivos alimenticios. Así, a pesar de la baja densidad demográfica, la presión sobre las tierras es real. La encuesta se realizó en dos pueblos contiguos, uno poblado exclusivamente por gente *diula* y el otro habitado por *Senufo* y una población *diula* proporcionalmente equivalente a la *senufo*.

El primer pueblo consta de dos zonas residenciales separadas, aunque algunos linajes están representados en ambas partes. Esa separación plasma en realidad, no solamente los orígenes diferentes de migraciones antiguas, sino también desacuerdos entre los dos conjuntos residenciales. Por principio, el terruño del pueblo, contiguo a los de los pueblos *senufo* vecinos, ha sido delimitado regularmente por el PFR después de la validación realizada durante la fase de publicidad. Sin embargo, el acta levantada por los agentes del PFR menciona que el jefe del pueblo y el jefe de la otra zona residencial (quien está supeditado al primero) discrepan en cuanto a los límites. En el curso de la charla, aparece que el desacuerdo entre los dos jefes concierne el reconocimiento de las prerrogativas de los *senufo* sobre la tierra cultivada por los *diula* desde finales del siglo pasado. Para el jefe del pueblo, las prerrogativas sobre las tierras le incumben al jefe de tierra *senufo* de una aldea vecina –y para sostener este punto de vista presenta una decisión de 1956 (antes de la independencia) del tribunal consuetudinario de Korhogo. Para el jefe de la otra parte del pueblo, los *senufo* que ocupaban el lugar antes que ellos huyeron al final del siglo pasado ante el ejército de Samory (un jefe de guerra *diula* oriundo del Mali actual) y no regresaron después. Por lo tanto, los *diula* serían exentos de toda prerrogativa agraria por parte de los *senufo*. Apoya su argumentación diciendo que un *senufo* de la aldea vecina, aldea presentada por el jefe del pueblo como due-

ña tradicional de la tierra, le pidió su autorización para sembrar. A lo largo de la charla, el tono sube rápidamente entre los dos protagonistas: el primero acusa al segundo de ser descendiente de esclavos, y el segundo al primero de querer dejar la tierra en manos de paganos.

Nuestra siguiente entrevista en un pueblo *senufo* vecino –diferente de la aldea presentada por el jefe de pueblo *diula* como gozando de una prerrogativa agraria sobre sus tierras– mostró que este pueblo también tenía pretensiones sobre la tierra del pueblo *diula*, y particularmente sobre la zona explotada por los *diula* que negaban toda prerrogativa agraria *senufo*. Contrario al procedimiento previsto, los funcionarios del PFR no habían registrado este diferendo, aun cuando hubiera motivado una intervención anterior del subprefecto. Este pueblo alberga también una proporción importante de *diula*, agrupados en un barrio particular. Las tierras explotadas por los *diula* (llegados a finales del siglo pasado) les fueron otorgadas sin otra condición que, por una parte, no las cedieran a personas exteriores a la comunidad que forman junto con los *senufo* y, por otra, reconocieran las prerrogativas religiosas tradicionales de los *senufo* sobre la tierra (adoraciones, etcétera), a pesar de que ellos son musulmanes. El mando político del pueblo está en manos de un *senufo* quien es también considerado como jefe de tierra (*tarfolo*) único. Entre los notables reunidos en nuestra presencia, un *diula* se presenta sin embargo como jefe del pueblo, pero ese reclamo es recibido por la asamblea con reacciones burlescas, incluso por parte de los otros notables *diula* (quienes lo presentan oficialmente como el jefe del barrio *diula*).

De entrada, nos dicen que la tierra no es suficiente porque los ancianos han instalado a los habitantes de la aldea *diula* vecina en terrenos del pueblo (contrariamente a las informaciones del PFR, que establecen que esta aldea *diula* dispone de un territorio específico). Asimismo, nos reportan que el litigio relativo a los límites con la aldea *diula* vecina, o más bien al hecho que dicha aldea no tiene territorio propio, no ha sido tomado en cuenta por el PFR a pesar de las declaraciones del jefe del pueblo. Al querer saber cómo este límite pudo haber sido trazado en el momento de las averiguaciones del PFR si el jefe del pueblo se oponía a ello, nos responden que fueron los *diula* del pueblo y los de la aldea *diula* vecina los únicos testigos del levantamiento de los límites entre los dos pueblos. Uno de los notables *diula* del pueblo *senufo* lo explica por el hecho que no hay cultivadores *senufo* en esta parte de terruño del pueblo, dejada desde hace mucho tiempo para uso de los *diula*. El jefe *senufo* señala que el hecho de determinar un límite entre pue-

blos es forzosamente fuente de inconformidad, pero que eso no debe impedirle reclamar la tierra de la aldea *diula*. Señala, y la alusión resulta clara para todos los presentes, que los *diula* del pueblo que habían fungido como testigos al momento del levantamiento de los límites del terruño con la aldea *diula* vecina murieron dos días después.

Aparece, además, que la lista de los “gestores de tierra” (o “GT”, categoría utilizada por el PFR para designar los poseedores de derechos agrarios tradicionales) establecida por los agentes del PFR al momento de los levantamientos de parcelas y entregada al Comité agrario del pueblo (instituido por el PFR para asegurar la fase de publicidad después del levantamiento de todas las parcelas explotadas) no corresponde a la lista “oficial” que está en manos del despacho regional de Korhogo. La explicación que nos da el conjunto de los notables, tanto *senufo* como *diula*, es que después de la fase de publicidad, los habitantes del pueblo acordaron otorgar la calidad de GT solamente a los *senufo*, es decir al único jefe de tierra. Después de aclarar el punto con los agentes del PFR, esa modificación fue tomada en cuenta en la lista oficial, pero sin que la lista que está en las manos del comité local fuera corregida (esa lista hacía aparecer numerosos *diula* como GT).

A diferencia de la charla que sostuvimos en el pueblo *diula* vecino, la conversación se desarrolla sin agresividad, si no fuera por un joven “letrado” *senufo* oriundo del pueblo (es maestro en otra región del país), quien se presenta como portavoz de los jóvenes y sostiene una postura dura en contra del pueblo *diula* vecino. La razón que da es la creciente escasez de tierra para los jóvenes aldeanos (encontramos aquí, al igual que en la zona selvática, una postura de reivindicación de parte de los ejecutivos escolarizados y de los jóvenes frente a las liberalidades agrarias de los ancianos hacia la gente ajena a la comunidad autóctona).

Un seguimiento de la conformación del comité de gestión del pueblo nos muestra que sus integrantes han cambiado mucho desde el paso del PFR. El antiguo comité, constituido para la fase de publicidad, fue totalmente cambiado: de sus 13 miembros, en mayoría *diula*, sólo queda un representante de ese grupo. Aprendemos que son en realidad todas las autoridades políticas del pueblo las que fueron removidas. En el momento de las encuestas agrarias del PFR, un *diula* tenía el mando administrativo (era el personaje que se había presentado como jefe del pueblo al principio y fue abucheado por la asamblea). Esta situación se había establecido paulatinamente a partir de la colonización porque los *diula* servían de intérpretes a los agentes coloniales. La costumbre era de di-

rigirse a ellos y el jefe *senufo* había finalmente dejado a su hijo y sucesor con una familia *diula* del pueblo para que hiciera su “aprendizaje”. Desde entonces, la jefatura del pueblo se “había quedado con ellos”. Pero la reorganización del comité del pueblo del PFR, cuya lista había sido compuesta por el jefe *diula* de la época, dio lugar al nombramiento de un jefe *senufo*, visiblemente bajo la amenaza simbólica de los poseedores de los derechos de autoctonía.

Las encuestas agrarias del PFR han sido la ocasión para los notables *senufo*, no solamente de reactivar sus prerrogativas agrarias respecto de la aldea *diula* vecina (y en cierta medida reinventar la historia agraria local), sino también de retomar el poder político del pueblo en detrimento de la fracción *diula* de su población. Conversaciones informales posteriores a la reunión pública confirmaron que las autoridades agrarias *senufo* del pueblo (en primer lugar el *tarfolo*, cuyas funciones son más bien simbólicas pero respetadas por los *senufo* y los *diula*) habían actuado bajo la presión de hombres jóvenes en busca de tierras, así como de los “ejecutivos” oriundos del pueblo, quienes quieren conservar reservas agrarias para ellos mismos y sus familias.

Está claro que la “retradionalización”<sup>18</sup> de las prácticas agrarias locales en ocasión de la realización del PFR, permite renegociar los derechos de uso permanentes concedidos a las antiguas comunidades *diula*, dando garantías a los jóvenes *senufo* y aminorar así las tensiones entre jóvenes y ancianos en el seno de la comunidad autóctona.

### *Expectativas y estrategias de los actores locales ante el PFR en la región de Daloa*

Una encuesta en país *bete*, al oeste de la región selvática marfileña (región de Daloa), donde la agricultura de plantación se desarrolló más tardíamente (en los años cuarenta) que en territorio *anyi*, evidenció la existencia de prácticas locales tendientes a asegurar los derechos agrarios mediante el uso de escrituras (“pequeños recibos”, “convenios de venta”, etcétera) que permiten reducir la incertidumbre de las transacciones agrarias que se han multiplicado a partir de los años cincuenta, con la llegada de agricultores originarios del este y del norte que bus-

<sup>18</sup> Acerca de los profundos cambios del régimen agrario “tradicional” *senufo* a partir de los años 60, véase Roussel (1965).

caban tierras para café y cacao. Aunque ilegales, en estas prácticas intervienen tanto autoridades administrativas (subprefecto y agentes de la subprefectura, jefe del pueblo) como servicios estatales (servicio del dominio rural, de aguas y bosques).<sup>19</sup>

Era por lo tanto interesante situar las expectativas de las diferentes categorías de usuarios frente al PFR en un medio en el cual circulan estos "títulos informales" ya que, aunque el PFR no otorga títulos, es la espera de "papeles" que garanticen los derechos la que estructura el comportamiento de los diferentes grupos de actores frente al proyecto. La encuesta ha mostrado que esta espera suscita estrategias de anticipación que reactivan o provocan diferendos y conflictos.

La región rural de Daloa se caracteriza por una presión demográfica bastante fuerte y un crecimiento mediano de esta presión entre uno y otro censo. En esa región, los agricultores son confrontados a la desaparición casi total de la selva y una degradación marcada de las condiciones climáticas (el cultivo del algodón hizo su aparición hace unos 10 años cuando el del cacao va en decadencia en los pueblos del norte de la zona). Además, se observa un regreso más significativo que en país *anyi* de los jóvenes escolarizados y de ciudadanos que han perdido sus empleos en la ciudad. Esos cambios van en el sentido de un aumento de la presión agraria en el sentir de los agricultores locales.

### *En espera del "documento del PFR"...*

¿Cuál es el estatuto otorgado al "documento" del PFR por los distintos actores, y cual es la apuesta virtual que representa el PFR para las diferentes categorías de actores locales?

Si se toma en cuenta los diferentes documentos existentes podemos pensar que los campesinos consideran que los "pequeños recibos" y sobre todo los "convenios de venta" establecidos después del pago total dan cuenta que se "ha pagado por el sitio" (sucede a menudo que fuereños dan a conocer a los equipos del PFR los arreglos de venta -sin embargo ilegales- en su poder al momento de la encuesta agraria), mientras que el levantamiento efectuado por los agentes del servicio de agricultura (levantamiento efectuado a petición de los

<sup>19</sup> Véanse Koné, Basserie y Chauveau (1998), Koné y Chauveau (1998), de los que la mayor parte de este apartado ha sido tomada.

fuereños) sirve más bien para dar cuenta de la superficie explotada. Los campesinos admiten que el "papelito del PFR va a reemplazar todo eso" pero se preguntan al mismo tiempo sobre el objetivo final de esta operación. Según una interpretación muy común de la situación por un campesino interrogado, quien compara el acta de derechos establecidos por el PFR con las actas policiacas en caso de accidente, no se entiende bien por qué se requiere un acta si no hay cuestionamiento local de los derechos. Por lo tanto, hay un sentimiento generalizado de que el gobierno tiene objetivos escondidos acerca de los cuales los diferentes grupos anticipan según su percepción de la incertidumbre: temor a que se reconozcan los derechos de propiedad a los fuereños de parte de los autóctonos, o temor de los fuereños a que se minimicen los derechos que han adquirido; pero también, temor de parte de las nuevas generaciones de campesinos, escolarizados y sin tierra, a que se fortalezcan los poderes agrarios de sus mayores, o al contrario temor de parte de estos últimos a que sus prerrogativas sean cuestionadas.

Otro punto de incertidumbre, que el PFR contribuye a reactivar, concierne al "reconocimiento moral" de parte de los fuereños para con sus "tutores", es decir los autóctonos que les han cedido la tierra, aun cuando la transacción es presentada como una "venta". Viene siendo el mismo antiguo debate sobre las "cláusulas no-agrarias" de las "ventas consuetudinarias" de tierra entre autóctonos y fuereños y la asimilación de estos contratos como verdaderas ventas. Entre los fuereños, los son extranjeros (en su mayoría Burkinabè) parecen haberse resignado a ser sometidos a las prácticas rentistas de los autóctonos. Pero los fuereños marfileños y particularmente los *Baule* no admiten que se cuestione el principio, mucho tiempo sostenido por el Estado para fomentar el desarrollo de las regiones boscosas del oeste, que la tierra es un patrimonio nacional, cuyo acceso está abierto a todo habitante de Costa de Marfil (aunque ellos mismos no apliquen ese principio en su región de origen).

A fin de cuentas, la expectativa más clara de parte de los campesinos locales frente a la operación PFR concierne la ayuda bajo la forma de proyectos o de infraestructuras. El PFR aparece como un boleto de entrada para la "renta del desarrollo", en contradicción obvia con los objetivos de fortalecimiento de las iniciativas privadas locales recomendadas por la política de liberalización inspirada por las instituciones financieras internacionales.

### Más ocasiones de diferendos y conflictos <sup>20</sup>

Las charlas con las diferentes categorías de usuarios de tierra del pueblo muestran que el procedimiento de realización del PFR genera ocasiones suplementarias de diferendos y conflictos.

La operación PFR genera maniobras oportunistas de parte de los diferentes tipos de actores en el momento del levantamiento topográfico de parcelas, el cual exige el testimonio contradictorio de los usuarios vecinos y de los “gestores de tierra” autóctonos. En el momento del levantamiento, por ejemplo, los autóctonos que dieron tierra (o el uso de la misma) a fuereños exigen de estos últimos que realicen el trazo de las brechas para la medición o que paguen “un precio para el desplazamiento y para la firma del tutor”. Se les puede exigir, incluso, que salden el pago de la transacción agraria en el caso de que éste haya sido pactado a plazos. Al contrario, sucede también que parcelas cultivadas e incluso tierras no explotadas sean declaradas por fuereños y que sea realizado el levantamiento por el PFR en la ausencia de los autóctonos, pero con toda regularidad de acuerdo al principio de declaración contradictoria de los límites de parcelas en la presencia de los usuarios vecinos.<sup>21</sup> Esas situaciones generan diferendos en el momento de la fase de publicidad.

El PFR puede crear litigios al revelar las superficies en el momento de la fase de publicidad del mapa del terruño (la cual aún no era efectiva en el pueblo dónde se realizó la encuesta). Hay en efecto una muy fuerte probabilidad de que los levantamientos efectuados por el PFR, según procedimientos muy precisos, no correspondan a las superficies reportadas en los “pequeños recibos” o los “convenios de venta”. Esas superficies están medidas por medio de “cuerdas” llevadas en dos direcciones según una técnica poco rigurosa. Ocurre también que los servicios del Estado a veces realizaron levantamientos de parcelas plantadas de café y cacao anteriormente al PFR, pero estos levantamientos sólo contemplan las superficies realmente cultivadas y no las partes dejadas en barbecho. La publicidad de los resultados del PFR puede así evidenciar una diferencia que llega a ser considerable, por exceso o por falta, con las

<sup>20</sup>Para una evaluación de conjunto de esos procesos en las diferentes regiones en las cuales interviene el PFR, véase CIRAD (1996) y Chauveau *et al.* (1998).

<sup>21</sup>Por ejemplo cuando los vecinos pertenecen a un grupo migrante del mismo origen y las tierras están situadas a las orillas del terruño aldeano, sin tener contacto con las parcelas explotadas por los autóctonos (como en el caso del pueblo “mixto *senufo-diula*” descrito anteriormente).

superficies que los interesados piensan haber cedido o comprado. Una nueva negociación deberá entonces ser emprendida, lo que dependerá, según las informaciones dadas por los autóctonos y los fuereños, de la calidad de las relaciones sociales existentes entre las partes y del apoyo que unos y otros estiman de parte de las autoridades.

La publicidad de los levantamientos realizados por el PFR puede generalizar cuestionamientos que ya habían aparecido en ocasión de las encuestas agrarias efectuadas por los equipos del proyecto (cuando éstas evidencian la ocupación de la tierra por extranjeros no autorizados formalmente por los derechohabientes autóctonos). La cesión de derechos a un fuereño evidenciada por el PFR puede haber sido efectuada por un autóctono sin que los otros derechohabientes de su familia hayan sido informados, lo que puede provocar cuestionamientos entre autóctonos sobre la validez de esa cesión.

El paso del PFR puede ser también la ocasión de reactualizar ciertos litigios que las prácticas agrarias locales intentan precisamente evitar. Varias situaciones se presentan. Un primer caso concierne a la cesión de porciones de selva aún no cultivadas, que están incluidas en los convenios orales o escritos locales pero que no son tomadas en cuenta en los levantamientos del PFR, ya que éstos sólo consideran las parcelas cultivadas. Un segundo caso es la renegociación por los autóctonos de antiguos contratos, aprovechando el procedimiento de encuesta del PFR (el cual exige el testimonio de los usuarios vecinos y de los “gestores de tierra” autóctonos) para exigir el pago del saldo de la transacción o incluso para impugnar la naturaleza de dicha transacción: los derechos de uso adquiridos, las “donaciones” o las “ventas”, las transmisiones a los herederos están de nuevo puestos en tela de juicio en nombre de los derechos consuetudinarios “retradionalizados” para el caso (los autóctonos hablan entonces de “préstamos” a los fuereños y ya no de donaciones o de ventas).

El paso del PFR puede reactivar la cuestión de las prerrogativas agrarias de un pueblo vecino que habría cedido en el pasado la tierra sobre la cual se han establecido los diferentes linajes fundadores del nuevo pueblo.

Las encuestas agrarias del PFR son una ocasión de cuestionar derechos otorgados por el Estado en el marco de proyectos antiguos y ahora obsoletos (sin que por ello los habitantes del pueblo hayan sido informados). Es el caso de “los bloques de cultivos” de café y de cacao, que habían sido supuestamente depurados de los derechos consuetudinarios

hace unos 15 años y atribuidos a unos jóvenes aldeanos carentes de derechos de linaje en esta zona. Los antiguos “propietarios” reclaman ahora la restitución de sus derechos.

Más generalmente, las estrategias anticipadoras de las diferentes categorías de usuarios (sean ellos autóctonos o fuereños, mayores o jóvenes)<sup>22</sup> ante las consecuencias del “trabajo del PFR” sobre sus derechos, y el hecho que no esperan la misma cosa de los “papeles” resultantes del censo de los derechos realizado por el PFR convierten a este en un objeto central de los juegos de poder a escala local, objeto que se suma a otros recursos estratégicos preexistentes, ya sean agrarios o políticos, e incrementa finalmente la incertidumbre acerca de los objetivos del proyecto. La intervención del PFR modifica las relaciones de fuerza entre los habitantes del pueblo, tanto entre autóctonos y fuereños como entre los mismos fuereños. Por ejemplo, como lo hemos mencionado, cuando las encuestas agrarias sobre las tierras explotadas por fuereños provocan el cuestionamiento de los derechos de cesión del otorgante autóctono por otros mayores de la misma familia, que compiten con aquél para tener el control de las rentas que pueden proveer estos fuereños o para recuperar la tierra. Pero el caso de contestación intrafamiliar más común es el que opone a jóvenes y mayores, a quienes los primeros reprochan el haber cedido la tierra para su provecho exclusivo.

De hecho, el PFR necesariamente queda implicado en la regulación del poder local. Fortalece la posición de los jefes de linaje y del jefe del pueblo, pero deja también al descubierto sus prácticas de cesión de tierra o, en el caso del jefe del pueblo, de recuperación de las tierras del linaje. El objetivo del PFR de “aclarar los derechos agrarios existentes” conlleva la expresión de conflictos latentes, al proporcionar la ocasión de impugnar la gestión agraria del jefe de aldea (por parte de ciertos linajes) o de los jefes de linaje (por parte de los jóvenes o de los ciudadanos que regresan al pueblo bajo la presión del desempleo urbano). Proporciona asimismo la ocasión de reexaminar la historia agraria local reciente y cuestionar la política del Estado durante los últimos 30 años que alentaba la cesión de las tierras a los fuereños y privilegiaba los proyectos tecnocráticos de desarrollo impuesto (como el proyecto de los “bloques de cultivos”).

<sup>22</sup> Los derechos de uso de las mujeres (esposas, viudas y mujeres solas) están particularmente ausentes de las declaraciones efectuadas al momento de las encuestas agrarias del PFR.

Sería por supuesto erróneo atribuir al PFR el conjunto de los efectos conflictivos descritos anteriormente. Por una parte, la confusión que perciben las diferentes categorías de la población acerca del proyecto y de sus consecuencias jurídicas proviene en gran parte de la actitud ambigua de la administración misma respecto del Proyecto en su fase actual (véase *infra*). Por otra parte, la implementación del PFR padece de -y a la vez provoca- las estrategias latentes de las diferentes categorías de actores en relación a los recursos que derivan del control de la tierra. Sin embargo, el PFR contribuye involuntariamente a exacerbar esas estrategias de dos maneras: primero, revelando los comportamientos oportunistas que las prácticas locales, informales e ilegales de los “pequeños recibos”, no pueden de ninguna manera impedir; y en seguida, aumentando la incertidumbre en espera de un “papel PFR” cuyas consecuencias previsibles no son claras, lo cual lleva a estrategias anticipadoras, a maniobras oportunistas y a fuentes de conflictos suplementarias.

#### LA ACTITUD DE LOS REPRESENTANTES DE LA ADMINISTRACIÓN RESPECTO DE LAS CONSECUENCIAS POSIBLES DE LA INTERVENCIÓN DEL PFR

Consideraremos aquí el caso del Ministerio de Agricultura, cuyas atribuciones son ante todo técnicas, y el de la Administración territorial, cuyas competencias técnicas se entremezclan desde luego con responsabilidades políticas.

#### *Las incertidumbres del Ministerio de Agricultura ante la emisión de “papeles” para las poblaciones*

Para entender las estrategias anticipadoras de los diferentes grupos de actores, individuales y colectivos, ante las consecuencias del “trabajo del PFR”, tenemos que tomar en cuenta la actitud ambigua y cambiante del Ministerio de Agricultura, y más específicamente del Servicio autónomo de los asuntos del dominio rural (SADR),<sup>23</sup> respecto de la emisión de cualquier “documento” por el PFR:<sup>24</sup> el hecho que tal documento pueda aparecer como un título de propiedad, infringiendo una legislación y una

<sup>23</sup>El SADR es un servicio técnico especializado, presente en todos los niveles territoriales, encargado de la gestión del dominio rural y de las decisiones de atribución de las tierras.

<sup>24</sup>Los equipos del PFR constan de funcionarios locales del SADR.

reglamentación todavía vigentes y fuertemente inspiradas por la concepción del dominio público sobre la propiedad agraria, genera temor y crispación. Si el PFR, con base en los derechos declarados únicamente por los campesinos,<sup>25</sup> apareciera como el garante de las prácticas locales, una situación de conflicto se establecería entre el derecho positivo de dominio del Estado, el cual establece la preeminencia del Estado en la conducta de la “puesta en valor” del territorio nacional, y los derechos locales constatados por el PFR.

En la práctica, después de haber emitido las constancias técnicas de la encuesta agraria al principio del Proyecto, el PFR tuvo que detener su difusión bajo la presión del Ministerio de Agricultura, el cual temía que las poblaciones las considerara como títulos agrarios definitivos. El “mapa de terruño”, establecido a raíz de los levantamientos efectuados por el PFR y entregado al momento de la “fase de publicidad”, constituye el único comprobante escrito de los derechos identificados. Se habla ahora de restablecer la emisión de constancias ante la incompreensión de los entrevistados, quienes siguen esperando “los documentos” en cuanto termine el “trabajo del PFR”.

En la etapa actual de transición de un régimen jurídico pluralista, que combina reglas oficiales, no siempre escritas, y normas locales, a un código agrario rural pragmático, destinado a esclarecer los derechos, la administración central aparece envuelta en las contradicciones entre la legislación en vigor, su voluntad reformatoria y las implicaciones políticas de la cuestión agraria. La ejecución del PFR por los agentes de las diferentes oficinas regionales refleja esas contradicciones.<sup>26</sup> Con el propósito de cumplir con un programa intenso de medición de parcelas, los equipos del proyecto alaban las bondades de la operación ante las diversas categorías de derechohabientes (autóctonos y fuereños, viejos y jóvenes, marfileños y extranjeros), con argumentos adaptados a cada uno pero sin por eso aclarar sus incertidumbres en cuanto al impacto de la operación sobre la validación de derechos que parecían establecidos. Además, los diferentes equipos regionales están obligados a tomar en cuenta las relaciones de fuerza política locales entre autóctonos y fuereños para precisar el término estándar de “gestores de tierra” y tienen muchos problemas para in-

<sup>25</sup> Los derechos de apropiación y de uso constatados por el PFR subestiman, e incluso ignoran, los derechos de pastoreo de los ganaderos trashumantes.

<sup>26</sup> Observaciones realizadas durante la misión de evaluación de 1996.

tegrar las realidades locales en este concepto. Por ejemplo en Korhogo, con la asimilación del GT al jefe de tierra *senufo* en los pueblos donde coexisten *senufo* y *diula*; la postura es radicalmente diferente en Daloa, donde los operadores del Proyecto son reacios a reconocer la preeminencia agraria de los autóctonos; o a Abengourou, donde consignan como GT ya sea solamente a los autóctonos o también a fueñes, dependiendo de las relaciones de fuerza locales.

*Las ambigüedades políticas de la administración territorial respecto del PFR*

Los ministerios o los servicios técnicos no son los únicos en tener que hacer frente al crecimiento de la incertidumbre respecto del reconocimiento de los derechos agrarios inscritos por el PFR. En un país como Costa de Marfil, donde la cultura administrativa y política es muy centralista, la administración territorial (los prefectos y los subprefectos que dependen del Ministerio de Gobernación) contribuye a difundir una imagen borrosa de las finalidades del PFR. El examen de las actas de las "sesiones de sensibilización" destinadas a presentar los objetivos del PFR evidencia así las principales fuentes de ambigüedad contenidas dentro de los argumentos utilizados por los representantes de la administración territorial para suscitar la participación de las poblaciones.<sup>27</sup>

Algunos argumentos pueden ser interpretados por los usuarios locales como intentos de injerencia por parte del Estado. Por ejemplo, la repetición de ciertas denegaciones ("no habrá impuesto", "no se trata de una encuesta policiaca"), puede reforzar la desconfianza de los campesinos. Las sospechas pueden ser fortalecidas por el recuerdo de intervenciones anteriores del "gobierno" y sus consecuencias agrarias: expropiaciones para la creación de perímetros azucareros o de cría de ganado en el norte, expulsión (o reasentamiento forzoso) de poblaciones a raíz de la construcción de presas en la zona selvática y el centro, instalación de jóvenes en los bloques de cultivos o de emigrantes *baule*, bajo presión administrativa y política, en el suroeste del país.

El sentimiento de incertidumbre suele ser fortalecido por los argumentos autoritarios empleados con frecuencia por los prefectos y sub-prefectos para convencer a los agricultores de participar a la operación PFR ("digan la verdad a los agentes del PFR, es todo lo que les pedimos"; "ya que

<sup>27</sup> *Ibidem.*

hacemos este trabajo para ustedes, ustedes tienen que consentir totalmente con el mapeo de sus tierras"; "su adhesión tiene que ser total porque ustedes están en la zona de prueba"), o por los mandatos contradictorios de los mismos ("el PFR medirá sus parcelas aunque estén ubicadas en el bosque protegido"; "deben contestar a las preguntas del PFR acerca de sus derechos tradicionales, pero es el Estado quien es el propietario de sus tierras, ustedes son los usufructuarios por costumbre, pero el procedimiento de atribución es complejo y depende exclusivamente del Ministerio de Gobernación"; "hay que ser consciente que este trabajo no va a resultar en un título agrario"; "la ley sobre el código rural existe desde hace mucho tiempo, solamente que aún no ha sido votada para ser publicada. El Estado no ha esperado al PFR para hacer este código rural").

Las intervenciones de los campesinos durante esas reuniones muestran claramente su desconfianza: "¿por qué vienen a nosotros, campesinos, para explicarnos que el PFR puede reforzar nuestra seguridad agraria si nos han dicho que la tierra no pertenece a nadie más que al Estado?" El argumento del fortalecimiento de la seguridad agraria puede ser interpretado de manera contradictoria por unos y otros en ausencia de reglas precisas definidas de antemano (sobre todo en las zonas de fuerte colonización agrícola como en Daloa): el autóctono teme ser definitivamente desposeído de las tierras que concedió a los fuereños, el fuereño teme que se le expropie; el mayor teme ver las tierras sobre las cuales tiene prerrogativas, en nombre de su posición genealógica, definitivamente desmembradas en beneficio de los jóvenes, y esos últimos temen no poder oponerse al fortalecimiento de la tutela del mayor ante el peso de las normas sociales. Las repuestas aportadas no ayudan a levantar las incertidumbres: a la pregunta "¿los que no tenemos mucha tierra, que vamos a hacer?", un subprefecto contesta "el PFR no reparte, vamos a delimitar la parcela de la familia y todo mundo quedará satisfecho". A un ciudadano de regreso al pueblo y que no tiene tierra, el subprefecto responde que tiene que dirigirse a su padre que ha cedido las tierras a los fuereños... En cuanto a las mujeres, quienes normalmente cultivan las tierras de su esposo sin tener ningún derecho hereditario sobre ellas, están casi siempre ausentes de las sesiones de sensibilización y ni siquiera aparecen en las actas correspondientes.

Las intervenciones de los participantes en esas sesiones expresan a veces la necesidad de una concertación previa interna a la población (por ejemplo construyendo un comité dirigido por los jefes de pueblo) y a distancia de la administración. Esa necesidad no sólo concierne a la

aclaración de los derechos entre los aldeanos o entre aldeas sino también a la búsqueda de un compromiso político local entre autóctonos y fueñños. Esa preocupación (expresada sobre todo en el suroeste, donde las tensiones entre las diferentes comunidades son agudas) es a veces resentida por los representantes de la administración como un atentado contra la autoridad del Estado, que los lleva a descalificar ese tipo de sugerión (“es el gobierno quien manda, es la autoridad suprema; cuando el gobierno concibe un proyecto, es para el bienestar de las poblaciones, sabe lo que está bien para ellas y no necesita de la opinión de tal grupo para el proyecto del PFR”).

El contexto político local se transparenta así fuertemente, tanto en las intervenciones de los representantes de la administración como en las cuestiones o los comentarios de los participantes. En el suroeste, en un contexto de tensiones interétnicas, se presentan inconformidades acerca del lugar escogido para la reunión, la gente quiere asegurarse de que los autóctonos fueron consultados antes de la reunión para evitar posibles represalias y la operación PFR es interpretada como una operación política. De manera general, los ejecutivos ciudadanos originarios de las zonas consideradas participan poco en las reuniones de sensibilización, a pesar de la insistencia de las autoridades y aunque ejercen una influencia sobre los asuntos políticos del pueblo.

#### *Las reformas actuales en el contexto de politización de la cuestión agraria*

La politización de la cuestión agraria contribuye fuertemente a alentar una actitud de espera, con base en el derecho agrario vigente, de parte de las autoridades territoriales, aún cuando el censo de los derechos por el PFR tiene como vocación dar un alcance jurídico a los diferentes tipos de derechos censados en el proyecto del código de dominio rural. En efecto, la cuestión agraria saca a relucir las manipulaciones y las faltas de parte del Estado a las reglas que él mismo ha promulgado, ya sea para consolidar sus bases clientelares urbanas y rurales (atribuyendo derechos agrarios a los miembros y los clientes de los grupos sociales de los dirigentes, tanto en su región de origen como en otras zonas), o bien para acelerar la “puesta en valor” del oeste y del suroeste selváticos, sin preocuparse por las consecuencias a largo plazo sobre las relaciones entre las diferentes comunidades y categorías sociales (como ha sido el caso con el lema “la tierra es de quien la trabaja”, promovido por el presidente Houph-

houët-Boigny en 1963 y que permaneció vigente durante cerca de 30 años para acelerar la colonización agrícola del oeste selvático).

Además, la cuestión del reconocimiento y de la naturaleza de los derechos agrarios adquiridos por los no autóctonos, sean marfileños o extranjeros, se ha vuelto una cuestión central en la vida política local y nacional (desde los políticos “profesionales” hasta los jefes, notables y políticos locales). Ha favorecido la instrumentación de los intereses y de los sentimientos regionalistas en los discursos y las prácticas políticas, cuya expresión se ha amoldado al marco reciente del multipartidismo (1990).

La ambigüedad política de los agentes del Estado respecto del PFR también está presente entre el personal político marfileño respecto de la ley sobre el dominio rural. Las misiones de los partidos de oposición, así como las misiones parlamentarias oficiales (en las cuales participaban tanto diputados del partido en el poder como de la oposición) que recorrieron las prefecturas en 1998, antes del voto de la ley, parecen haber contribuido poco a la difusión de una información clara acerca de dicha ley. Por el contrario, contribuyeron a aumentar la incertidumbre de las poblaciones en cuanto a las modalidades precisas de atribución de los derechos y a sus consecuencias prácticas.<sup>28</sup> Conjuntamente con la intervención del PFR, las misiones parlamentarias han contribuido a fomentar entre las poblaciones autóctonas una estrategia de defensa de los derechos de “autoctonía” bajo la apariencia de la tradición,<sup>29</sup> en reacción a esa incertidumbre. Estas reacciones intervienen como un elemento más de la cristalización de la vida y los procesos políticos marfileños en torno a las identidades y afiliaciones étnicas.

#### INTERPRETACIÓN GENERAL DEL IMPACTO DEL PFR SOBRE LAS RECOMPOSICIONES SOCIOPOLÍTICAS LOCALES

El objetivo de censar y esclarecer los derechos existentes, anunciado por el PFR, se enfrentó con importantes dificultades provenientes del encadenamiento de los procesos siguientes: en primer lugar, los diferentes grupos de actores locales desarrollaron, en el marco del juego político del

<sup>28</sup> Incertidumbre que parece estar compartida por muchos políticos, a pesar de un consenso formal sobre la necesidad de reemplazar las disposiciones jurídicas anteriores que no correspondían a las prácticas reales.

<sup>29</sup> Según informaciones personales de la región de Oumé y numerosos artículos de prensa que muestran las reacciones de las poblaciones locales frente al proyecto de ley.

pueblo, estrategias agrarias, explícitas o latentes, que existían desde antes del PFR; luego, los agentes del Estado han sido confrontados a órdenes contradictorios acerca de la nueva política agraria del Estado (apoyar su proyecto de reforma y a la vez respetar los marcos de la legalidad preexistente; conceder márgenes de maniobra a las prácticas locales sin por eso debilitar la autoridad simbólica del Estado) y han ido proporcionando informaciones al respecto poco claras, contradictorias y hasta preocupantes a las diferentes categorías de actores locales; finalmente, en esas condiciones el proyecto del PFR no ha podido cumplir con su tarea de simple herramienta de registro de los derechos existentes, perfectamente neutral respecto de las dinámicas agrarias y políticas locales. En cambio, se ha vuelto un recurso en sí para las diferentes categorías locales de derechohabientes. Por consiguiente, la intervención del PFR genera estrategias de anticipación por parte de esos actores, que apuntan a reducir lo más posible la incertidumbre a su favor, dependiendo de las relaciones de fuerza que existen en las arenas socio-políticas locales.

En todas las regiones, vemos así perfilarse líneas de confrontación y de coalición similares entre los principales “grupos estratégicos”, portadores de intereses opuestos. Una primera línea de confrontación opone a autóctonos y fuereños, quienes movilizan sistemas de reglas diferentes para fortalecer su posición. Para los autóctonos, cuyos derechos agrarios están legitimados por su pertenencia a una comunidad, las solicitudes de información acerca de los derechos ya existentes por parte del PFR son la ocasión de reactivar el referente tradicional (reinventando, si es preciso, una teoría local de la tradición depurada de las complejidades de las prácticas efectivas) y renegociar sobre esa base las condiciones de acceso a la tierra concedidas anteriormente a los fuereños. Para los fuereños, cuyo acceso a la tierra es el resultado de una negociación en la cual interfieren cláusulas agrarias de dimensión mercantil (especialmente en la zona selvática) y cláusulas sociopolíticas (obligaciones de tipo clientelista para con el “tutor” que ha cedido o incluso vendido la tierra). Hacen referencia principalmente, si no a la legislación oficial (no han entablado trámites de concesión y de matriculación), cuando menos a las consignas administrativas y políticas anteriores que promovían el reconocimiento *de facto* de las cesiones de derecho de uso por los autóctonos. Por otra parte, justifican sus derechos agrarios con los “pequeños recibos” obtenidos mediante procedimientos ilegales, pero validados en la práctica por los servicios técnicos y las autoridades administrativas locales.

Otras líneas de fractura separan a fuereños y autóctonos, las cuales distan desde luego de ser homogéneas. Entre los primeros, y particularmente en la zona selvática, las condiciones de validación y legitimación de los derechos adquiridos puede variar, dependiendo de su nacionalidad (los fuereños marfileños se benefician en general de una mayor protección administrativa), de la antigüedad de su implantación, así como del contexto sociopolítico de dicha implantación (por ejemplo, el contexto particular creado por el principio “la tierra es de quien la trabaja” a partir de los años 1960). La reivindicación del acceso a la tierra se puede por lo tanto justificar con principios muy diferentes de un grupo a otro: para los nacionales, la ciudadanía marfileña, apelando al principio de la igualdad de todos los marfileños ante el “patrimonio agrario nacional”; para los extranjeros, principalmente burkinabè, la cercanía con un “tutor” y su linaje, apelando al principio consuetudinario del “reconocimiento” debido a los que otorgan derechos agrarios.

Entre los autóctonos, la heterogeneidad de los intereses es sin duda aún más importante. Primero, se puede distinguir a los “mayores”, quienes gozan de las prerrogativas de la autoridad aldeana, ya sea del linaje o doméstica (jefes de tierra –cuando lograron conservar su poder simbólico– de aldea, de linaje, de familia extendida o de barrio). En ocasión del PFR, esos mayores reivindican un derecho eminente sobre las tierras del linaje o de la familia; dichas reivindicaciones resultan más legítimas para los agentes del PFR en tanto que, por un lado, corresponden al estereotipo que estos funcionarios tienen acerca de los “principios tradicionales” y, por otro, simplifican su trabajo de transcripción de los derechos.

En la teoría tradicional local, los “menores” no gozan de una autonomía agraria, debido a su posición genealógica o a su edad, aunque el uso de la tierra sea en la práctica individual. En realidad, la posición de los menores y sus posibilidades de acreditar públicamente sus derechos durante las encuestas del PFR varían considerablemente de una región a otra: esas posibilidades son bajas en país *senúfo* y en país *baule*, fuertes en las sociedades del oeste selvático, o bien sujetas a una confrontación abierta con las autoridades políticas del pueblo, como lo hemos visto en la región de Abengourou. Puede suceder entonces que los menores defiendan sucesivamente los principios consuetudinarios de “autoctonía” frente a los fuereños, y los principios de la legislación nacional frente a sus mayores (para los asuntos de herencia o para acreditar sus dificultades de acceso a la tierra por ejemplo).

Podemos clasificar con los “menores” a los individuos de origen autóctono que regresan al pueblo debido a dificultades de inserción en la economía mercantil urbana: se encuentran en una situación similar de dependencia agraria para con los mayores. Sus reivindicaciones, fundadas en el derecho de “autoctonía” se combinan, aún más que en el caso de los jóvenes aldeanos, con denuncias virulentas de las prácticas de cesión agraria de sus mayores a favor de los “extranjeros”. Cabe incluir en ese panorama a los ciudadanos oriundos del pueblo, quienes conservan ahí intereses agrarios “consuetudinarios”, sin poder siempre defenderlos a distancia (particularmente cuando las dificultades económicas crónicas llevan a sus mayores a ceder o vender tierra a los fuereños). Entre ellos, los que gozan de un cierto nivel educativo o se han incorporado en redes de información ligadas a su actividad profesional, están sin embargo en posición de hacer valer en el momento apropiado las disposiciones de la legislación oficial (por ejemplo, la ilegalidad de los documentos –“pequeños recibos” o “convenios”– establecidos en favor de los fuereños, o la posibilidad de matricular a su nombre tierras familiares en ocasión de proyectos agrícolas). Es entre esos “intelectuales” establecidos en la ciudad que se reclutan los políticos locales, y la cuestión agraria puede convertirse para ellos en un negocio electoral. Ellos también deben combinar la referencia a las reglas de la legalidad republicana con los argumentos extraídos del repertorio de la “costumbre”, susceptibles de atraer los votos.

La diversidad de los grupos portadores de intereses dentro de las comunidades autóctonas puede dar lugar a coaliciones en torno al tema agrario, coaliciones que las intervenciones del PFR no crean de por sí, pero contribuyen a reactivar. Así, frente a los “extranjeros”, los diferentes grupos de intereses autóctonos suelen presentar una unidad aparente, como lo hacen en general frente a cualquier intervención exterior, ya sea que ésta provenga de proyectos de desarrollo o del mismo Estado. Pero observamos también una tendencia bastante generalizada hacia la formación de coaliciones entre los “menores” y los residentes urbanos en contra del poder de los “mayores”. Esas tensiones internas a la comunidad autóctona –incluyendo tanto a los residentes de la aldea como a los “ciudadinos”– y a las mismas unidades domésticas, se expresa en dos registros distintos pero íntimamente mezclados: el de la modernización necesaria de las instituciones del pueblo y de la tradición, por una parte, y el de la brujería por otra, conforme a un registro “tradicional” aplicado a juegos sociopolíticos totalmente contemporáneos.

Las tensiones entre los diferentes grupos estratégicos, dentro de los pueblos y de las unidades domésticas autóctonos, así como las tensiones entre autóctonos y fueñños se alimentan recíprocamente y pueden agudizarse con la intervención del PFR.

## CONCLUSIÓN

Los indicadores empíricos confirman la hipótesis de que la nueva política agraria marfileña, percibida por las diferentes categorías de actores (campesinos y agentes de la administración) a través de la intervención del PFR, constituye desde su punto de vista un nuevo sistema institucional que no hace sino añadirse a los que ya existían. Durante las encuestas del PFR, los diferentes grupos estratégicos movilizan así tal o cual argumento, tal o cual posición de fuerza sacados del conjunto de reglas a su disposición, dependiendo de su "competencia social" y de su margen de maniobra, con la finalidad de reducir a su favor la incertidumbre relativa a los efectos esperados del proyecto. Lejos de esclarecer las "reglas del juego agrario", la acción del PFR contribuye a suscitar estrategias oportunistas o de anticipación que van, por lo menos a corto y a mediano plazo, en el sentido opuesto al deseado que apuntaba a dar mayor seguridad en el acceso a la tierra.

Sin embargo, como lo muestra la existencia de prácticas locales tendientes a proporcionar seguridad mediante el uso de escritos, la mayoría de los campesinos sólo recurren a ese "juego en torno a las reglas" cuando éstas se vuelven demasiado inestables o cuando su legitimidad local no está asegurada, como ocurre con la legislación oficial. En ese sentido, el impacto del PFR no debe ser evaluado únicamente con base en sus efectos desestabilizadores: el proyecto también puede ser el detonador necesario de nuevas dinámicas.

Con todo, la continuación de la intervención pública prevista en materia agraria plantea un sinnúmero de problemas, por mucho que apele a un procedimiento participativo y descentralizado (que por otra parte ha sido, hasta ahora, esencialmente retórico). En efecto, las nuevas reglas e instituciones que serán implementadas después de la fase inicial del PFR constituyen fuentes suplementarias de incertidumbre si consideramos sus efectos potenciales sobre la recomposición de las instituciones y convenciones locales ya existentes (en particular los "pequeños recibos" y otros convenios escritos):

El comité de gestión del pueblo, instalado después de la fase de publicidad del PFR y encargado de actualizar los derechos registrados y tomar iniciativas en materia de gestión del terruño, ¿no será recuperado por los detentores del poder local, ratificando la exclusión de todos aquellos cuyos derechos no han sido registrados o lo fueron de manera deficiente (véase el anexo)?; ¿o bien será el objeto de una nueva competencia entre los diferentes grupos portadores de intereses divergentes?

En ausencia, probable de inmediato, de nuevos títulos otorgados con base al código agrario aún sin promulgar, esa nueva competencia puede debilitar las prácticas locales de uso de escritos, que tenían por lo menos la ventaja de limitar los efectos de incertidumbre entre los contrayentes.

¿Cuál será el contenido efectivo de “los derechos consuetudinarios” individuales y sobre todo colectivos previstos por el código agrario a un lado de los derechos de tipo privativo? Se trata de una categoría borrosa que no toma en cuenta ni la flexibilidad de las prácticas locales, ni su evolución hacia una apropiación privativa –que no se confunde sin embargo con la propiedad privada en el sentido estricto del término. Esas consideraciones invitan a una reflexión sobre la oportunidad de introducir cláusulas de prescripción en los procedimientos de atribución de los derechos, así como sobre la dosificación de ese tipo medida para que sea considerada como suficientemente legítima para ser efectiva a nivel local.

La creación administrativa de “comunidades rurales”, previstas a partir de la asociación de pueblos vecinos, va a reactivar la competencia para las prerrogativas políticas y agrarias. Esa innovación institucional, que implica la elección de “alcaldes” y consejeros de las comunidades, ¿podrá llevarse a cabo sin una reevaluación de la “caja negra” que representa el modo de designación de los jefes de pueblo, así como de los medios que están a su disposición para asegurarse los recursos indispensables para su función? La descentralización de la gestión de los asuntos locales, ¿no necesitará una renovación cuando menos moderada de los mecanismos de designación de los jefes de pueblos, los cuales siguen sometidos al régimen del decreto de 1938 que prevé su designación siguiendo “la costumbre” y por un mandato vitalicio?

## BIBLIOGRAFÍA

- BAILEY, F.G., 1971. *Les règles du jeu politique. Etude anthropologique*, París, PUF.
- BAKO-ARIFARI, N. y P.-Y. Le Meur, 2000, "Les dynamiques locales face aux interventions de développement", en G. Winter (coord.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala-IRD, pp. 263-277.
- BERRY, S., 1994, *No Condition is permanent. The Social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Sahara Africa*, Madison, University of Wisconsin Press.
- BIERSCHENK, T., 1994, *La démocratie au village: Etat, démocratisation et "Politique par le bas" au Bénin, Les effets socio-politiques de la démocratisation en milieu rural au Bénin, Résultats des recherches*, t. I.
- y J.P. Olivier de Sardan, 1998, *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, París, Karthala.
- CHAUVEAU, J.-P., 1997, "Jeu foncier, institutions d'accès à la ressource et usage de la ressource. Une étude de cas dans le centre-ouest ivoirien", en B. Contamin y H. Memel-Fotê (eds.), *Le modèle ivoirien en questions. Crises, ajustements, recompositions*, París, Karthala, pp. 325-360.
- P.-M. Bosc y M., Pescay 1998, "Le Plan Foncier Rural en Côte d'Ivoire", en *Foncier rural, ressources renouvelables et développement. Analyse comparative des différentes approches*, París, GRET-Ministère de la Coopération, pp. 337-359.
- y E. Léonard 1996, "Côte d'Ivoire's pioneer fronts: Historical and political determinants of the spread of cocoa cultivation", en W.G. Clarence-Smith (ed.), *Cocoa Pioneer Fronts Since 1800: The Role of Smallholders, Planters and Merchants*, Londres, Macmillan, pp. 176-194.
- CIRAD (P.-M. Bosc, J.P. Chauveau, Y.S. Affou, A. Fian y P. de Aquino), 1996, *Évaluation de l'opération pilote du Plan Foncier Rural*, Abijan y Montpellier, Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales-CIRAD/SAR, mimeo.
- KONÉ, M., V. Basserie y J.-P. Chauveau, 1998, *Les pratiques locales de sécurisation foncière à support papier: études de cas à Zahia (sous-préfecture de Gboguhé, préfecture de Daloa)*, Abijan, informe de trabajo Orstom-PFR, mimeo.
- y J.-P. Chauveau, 1998, "Décentralisation de la gestion foncière et "petits reçus": pluralisme des règles, pratiques locales et régu-

- lation politique dans le centre-ouest ivoirien”, comunicación en el Coloquio APAD *Décentralisation et réseaux sociaux*, Cotonou, mimeo.
- LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, *Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique*, París, Ministère des Affaires Étrangères-Coopération et francophonie, Coll, Rapports et Études.
- LE ROY, E., 1996, “La théorie des maîtrises foncières”, en E. Le Roy, A. Karsenty, y A. Bertrand, *La sécurisation foncière en Afrique*, París, Karthala, p. 59-76.
- LUND, C., 1995, “Competition over Juridictions and Political Manoeuvring in Niger”, *Bulletin de l'APAD*, núm. 9, pp. 19-30.
- , 2001. “Customs and Democratic Principles -an Impossible Compromise?”, en G. Winter (coord.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, París, Karthala-IRD, pp. 195-207.
- MATHIEU, P., 1996, “La sécurisation foncière entre compromis et conflits: un processus politique?”, en P. Mathieu, P. J. Laurent y J.-C., Willame (eds.), *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique*, Bruselas y París, CEDAF-L'Harmattan, pp. 26-44.
- OLIVIER DE SARDAN, J.-P., 1998, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, París, Karthala.
- ROUSSEL, L., 1965, *Région de Korhogo. Étude de développement socio-économique. Rapport sociologique*, París, République de Côte d'Ivoire, Ministère des finances, des Affaires économiques et du plan-Société d'Études pour le Développement Économique et Social.



Michel Agier y Odile Hoffmann\*

## Las tierras de las comunidades negras en el Pacífico colombiano. Interpretaciones de la ley, estrategias de los actores

### INTRODUCCIÓN

EL PRESENTE estudio concierne a la delimitación y la titulación de los territorios colectivos para las comunidades negras del Pacífico colombiano en aplicación del artículo transitorio 55 de la Constitución de 1991 y de la Ley 70 votada en 1993.\*\* Cada término de este titulado constituye de por sí un problema complejo, tanto en la teoría (definición de las “comunidades negras” o de los “territorios colectivos”) como en la práctica (delimitación y modalidades de titulación, definición del Pacífico colombiano). El examen de estas interrogantes pretende contribuir al conocimiento y comprensión de los procesos en curso, a la vez que se enmarca en una reflexión nacional sobre el reto que representa el control del territorio como instrumento para poner fin a la violencia política en el país.

El caso particular de la titulación colectiva plantea dos preguntas de carácter general. La primera se refiere a las estrategias desarrolladas por los actores frente a una innovación institucional, uno de cuyos efectos directos es el de suscitar nuevas dinámicas sociales e incluso provocar el surgimiento de nuevos actores en la escena pública. De ahí que el punto de partida de esta investigación se pueda formular de la siguiente manera: ¿cómo los diferentes grupos implicados se apropian —o no— del marco legislativo y con qué objetivo? La legislación proporciona el

\* Una versión inicial de este trabajo (Agier y Hoffmann, 1999) fue publicada en la revista *Territorios*, Universidad de los Andes, Colombia.

\*\* Investigación realizada en el marco del proyecto Orstom-Univalle “Movilidad, urbanización e identidades de las poblaciones negras del Pacífico colombiano” y adelantada en el CIDSE (Centro de Investigación y Documentación Socio-Económica) de la Universidad del Valle, en Cali. Agradecemos la disponibilidad y las contribuciones de miembros y líderes de los consejos comunitarios del Bajo Mira y Frontera así como el de Cortina Verde Nelson Mandela y el Palenque regional Nariño.

marco, la idea general, de la titulación colectiva de las tierras, pero es particularmente vaga y poco clara sobre algunos temas (las prerrogativas de los consejos comunitarios, por ejemplo) o ambigua sobre otros (la inserción de la propiedad privada en el interior de las tierras colectivas). A partir de un mismo texto de ley se hacen entonces posibles varias interpretaciones, de tal manera que debemos examinarlas en función de los actores que las enuncian y de sus estrategias.

En segundo lugar, este trabajo puede contribuir a la reflexión sobre el lugar de las minorías étnicas al interior de las colectividades nacionales, así como sobre los mecanismos políticos creados en los años recientes para asegurar su reconocimiento y su igualdad en el acceso a los recursos, a los servicios, al juego político nacional y a las redes globales y supranacionales, sean económicas, sociales o políticas. El debate suscitado por la Ley 70 es portador de nuevos esquemas de representación y de derechos de las poblaciones negras al interior de la sociedad nacional y, de manera más general, de nuevas configuraciones políticas a nivel nacional e internacional.

El proceso estudiado implica reconocer a los actores presentes, calificar sus relaciones recíprocas y su inserción en la sociedad regional y nacional. Teniendo en cuenta el estado actual de los conocimientos, muy parciales, sobre este tipo de problemas, el análisis puede hacerse únicamente en el marco de una fina contextualización de las situaciones en las cuales emergen o reaccionan los actores sociales, con el fin de tener en cuenta y de distinguir tanto los efectos de estructura como los márgenes de maniobra de que los actores pueden eventualmente beneficiarse. Los análisis contenidos en este texto se apoyan principalmente sobre diversas situaciones estudiadas en el departamento meridional de Nariño (véase figura 1), con algunas referencias al Cauca.<sup>1</sup>

La Ley 70 reconoce los derechos específicos de las poblaciones negras. En particular, prevé otorgar títulos colectivos de propiedad a las comunidades rurales de población afrocolombiana instaladas en las tierras ribereñas del Pacífico; es decir, a una población que cuenta hoy con más de 550,000 personas,<sup>2</sup> esencialmente en cuatro de los 32 departamentos del

<sup>1</sup>El trabajo de campo se llevó a cabo de agosto de 1996 a julio de 1999, con estancias repetidas de 15 días por bimestre en los ríos o en la ciudad de Tumaco. En paralelo a un estudio de tipo monográfico en un río de la ensenada de Tumaco, se procedió a entrevistar a campesinos organizados o no, negros o no, líderes de organizaciones de base, dirigentes de las organizaciones étnico-territoriales, funcionarios y personajes de la vida política local; otra herramienta fundamental fue la asistencia a reuniones y asambleas de consejos comunitarios y la asesoría, más reciente, en talleres de descripción cartográfica organizados por uno de los Consejos comunitarios. Los nombres exactos se omiten voluntariamente.

<sup>2</sup>Censo DANE 1993 de la población rural de los cuatro principales estados concernidos por la ley.

país (Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño). Las poblaciones campesinas, en general dispersas a lo largo de los ríos, han desarrollado allí actividades agrícolas, de pesca y caza sobre tierras no provistas de títulos legalizados individualmente, llamadas oficialmente “de la Nación”, en su mayoría cubiertas por selva tropical en el momento de su colonización (hace aproximadamente un siglo en el sur de Nariño, y desde dos o más siglos en otras regiones).

La inclusión del artículo transitorio 55 en la Constitución colombiana de 1991 y la elaboración de la Ley 70 de 1993 respondieron a demandas más o menos explícitas que provenían de horizontes variados, donde las dimensiones de la geopolítica global, de la integración regional y de la identidad étnica se entremezclaron para dar paso a una formulación legislativa innovadora y única en América Latina. Sin insistir aquí en las condiciones de su génesis,<sup>3</sup> enfocaremos más bien sobre algunas de las consecuencias de su aplicación.

#### LOS ACTORES EN PRESENCIA

Las tierras bajas del Pacífico, geográficamente aisladas del resto del país —únicamente dos carreteras unen la costa con las regiones altas, y conducen sólo a dos ciudades (Buenaventura y Tumaco) del litoral—, se caracterizan por una gran marginalidad respecto a la sociedad nacional. Las actividades productivas consistieron durante siglos en la extracción de recursos naturales (madera, caucho, oro, palmito), cuya comercialización dependía y depende de algunos negociantes de origen andino o extranjero, y en una producción mínima de víveres (plátano, arroz). Globalmente, la precariedad es el telón de fondo del sistema económico, social, y político regional, dentro del cual los grupos de interés aún no están consolidados.

En la región costera del departamento de Nariño, los principales actores de la sociedad local pueden definirse en función del campo en el cual ejercen sus capacidades, sus poderes y/o su profesión: en el campo de lo político: la élite regional, negra o blanca, y las redes clientelistas ligadas a los dos partidos tradicionales, una minoría conservadora y la gran mayoría liberal; en el campo de la economía: los que controlan el capital y la oferta de empleo (palmicultores, camaronicultores, comerciantes, funcionarios del aparato administrativo y técnico del Estado, en su mayoría no originarios de la región); en el campo de la educación y la cultura: la Igle-

<sup>3</sup>Para más información sobre este punto, véanse Arocha (1992), Wade (1994) y Hoffmann (1998).

sia católica, más recientemente las ONG y desde hace poco tiempo una capa diversificada de jóvenes, negros y urbanos, provenientes de esos dos ámbitos y ahora movilizados alrededor de reivindicaciones de carácter étnico (estos últimos integran las diversas organizaciones que surgen a partir del debate de la Ley 70); siempre difíciles de situar pero imprescindibles, los actores ilegales están tan presentes en la región como en el resto del país: la guerrilla (zona de refugio y área de circulación de armas), los narcotraficantes (producción, primer procesamiento y tráfico de drogas), y según parece, los paramilitares (ligados a la “protección” de las plantaciones de palma). El ejército también está presente, asegurando el control de la frontera cercana, la protección del oleoducto Putumayo-Nariño, así como de las plantaciones.

Ninguno de estos actores constituye, sin embargo, un grupo de poder claro y definido y no todos se interesan de la misma manera en el proceso de titulación colectiva de las tierras. La guerrilla ha hecho saber que no se opone al proceso si éste se efectúa en condiciones “democráticas” y tomando en cuenta la opinión de los habitantes. Los sectores del narcotráfico no se interesan por la tierra y tienen sus propios mecanismos de control territorial (a través de la violencia) que juzgan compatibles con los futuros consejos comunitarios. Curiosamente, las élites políticas locales tampoco muestran un interés particular en la cuestión, con excepción de los periodos electorales durante los cuales el discurso étnico hace una rápida aparición para luego desvanecerse. Todo sucede como si los nuevos espacios de negociación abiertos por la Ley 70 en el Pacífico no fueran tomados en serio por los dirigentes tradicionales, que razonan todavía en el estrecho marco de los aparatos de los dos partidos establecidos desde principios de siglo. Las organizaciones étnico-territoriales emergentes no representan una seria amenaza para sus campos de acción, ni para sus capacidades de convocatoria electoral o sus fuentes de financiamiento. Por su parte, el sector empresarial no está en principio ni en favor ni en contra, pero se mantiene muy vigilante. En efecto, en algunos casos, se ponen en riesgo situaciones de renta construidas a partir del despojo o la confiscación de tierras, legalizadas o no, y pueden suscitarse enfrentamientos entre propietarios de plantaciones y campesinos negros, como ya ha comenzado a suceder.<sup>4</sup>

<sup>4</sup>Francisco Hurtado, líder campesino y representante legal de un consejo comunitario, fue asesinado en febrero de 1998 en la región de Tumaco, por sicarios a sueldo probablemente pagados por los grandes propietarios de plantaciones.

Así, el proceso de titulación de territorios colectivos, un reto capital para algunos de los actores, incluyendo al Estado que se dispone a delegar su autoridad sobre una gran parte de la región del Pacífico, despierta paradójicamente poco interés entre los que podríamos llamar los actores locales tradicionales: el personal político y administrativo y las élites económicas. En cambio, son muchos los “acompañantes” institucionales. Algunos ven su participación explícitamente definida por el texto de la Ley 70 (Incora, Ican, IGAC);<sup>5</sup> otros, que estaban ya presentes en la región, prosiguen sus compromisos anteriores con las poblaciones del Pacífico (Iglesia, ONG); otros, finalmente, se interesan en el proceso de titulación en la medida en que éste interfiere con sus propias preocupaciones (Proyecto Biopacífico, Plan Pacífico, los ministerios) o lo consideran como parte esencial de sus tareas (investigadores y encargados del desarrollo).

En tal complejidad institucional y de actores no es sorprendente que se den orientaciones diversas en la aplicación de la ley, según las regiones y las situaciones concretas de titulación. Descifrar estos matices es importante ya que pueden representar las opciones del futuro, incluyendo ciertas desviaciones de un texto de ley del que una lectura inicial y superficial, decontextualizada y unívoca, podría resaltar únicamente los aspectos ligados a la emergencia de una participación popular, indicando, a lo más, ciertos rasgos de populismo etnicista que hoy está de moda. De hecho, al poner en relación, de manera sistemática, a *los actores que toman la iniciativa*, con sus estrategias y con sus interpretaciones de la ley, podemos evidenciar tres modalidades de aplicación de la Ley 70. Por supuesto, a medida que se amplía y acelera el proceso de titulación a nivel nacional y regional van apareciendo nuevos actores en función de las situaciones locales, y con ellos nuevas formas de aplicar la ley; pero por lo general éstas van acogéndose a una de las categorías que describimos a continuación.

La primera modalidad examinada trata de la participación popular, afectada por prácticas de concentración de la información, cierto verticalismo y opacidad en la gestión de los asuntos ligados a la aplicación de la ley. La segunda, de alguna manera más tradicional, reproduce, en los nuevos canales institucionales, formas clásicas de clientelismo de Estado. Finalmente, se reconoce una modalidad en la que se usa la ley con

<sup>5</sup>Incora, Instituto Colombiano de Reforma Agraria; Ican, Instituto Colombiano de Antropología; IGAC, Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Partipan igualmente las corporaciones regionales encargadas del medio ambiente y la planificación en los departamentos implicados.

lógicas del neoliberalismo económico: se toma la ley como un marco susceptible de ofrecer condiciones para acuerdos económicos legales con poseionarios de la tierra, olvidando los discursos identitarios que la fomentaron y le dieron vida. Como muestran los ejemplos que presentamos para apoyar esta interpretación, estas tres formas de una correlación triple [actores/estrategias/interpretaciones] definen un modelo de análisis que nos ayuda a entender mejor las dinámicas surgidas con la aplicación de la ley. Las realidades, por supuesto, son más complejas, ambiguas y transitorias.<sup>6</sup>

### LA PARTICIPACIÓN POPULAR Y SUS DESVIACIONES

A partir de la Constituyente que abre nuevos espacios políticos, las personas movilizadas se reagrupan a principios de los años noventa para lanzar las bases de un movimiento étnico negro y participar en la elaboración de la Ley 70. En Nariño, éstos vienen de horizontes variados —educación popular, animación cultural, movimientos cívicos, sindicatos campesinos, raramente militantes políticos de los partidos— y no tienen en general antecedentes en materia de discurso étnico (aunque puedan tenerlo en términos de lucha contra la discriminación y de defensa de la cultura regional). Después de discusiones entre posiciones expresadas en términos de militancia en los partidos tradicionales, de lucha de clases y/o luchas agrarias, de combate contra la discriminación racial o aun de reivindicación étnico-cultural, sin olvidar la reciente preocupación por la conservación del medio ambiente y la biodiversidad, un grupo se consolida poco a poco alrededor de reivindicaciones étnicas y culturales, y participa en el Proceso de Comunidades Negras (PCN) de envergadura nacional: el Palenque-Nariño nació de esta manera.<sup>7</sup> Al lado de líderes campesinos confluyen muchos jóvenes, mayoritariamente urbanos y escolarizados,<sup>8</sup> con o sin empleo y movidos por el deseo de participar.

<sup>6</sup>En este análisis se privilegian los actores directamente implicados en el proceso de titulación; los demás actores mencionados en introducción no determinan, por ahora, las dinámicas que se tejen alrededor de la titulación de territorios colectivos. Sin embargo no se debe descartar su posible intervención en un futuro cercano, por ejemplo por parte de algunas empresas de palmicultura que se opondrían a los procesos titulación colectiva de tierras que les interesan para su explotación.

<sup>7</sup>En los otros departamentos (Cauca, Valle, Chocó) se conforman otros “Palenques”, pero desaparecen, se dividen o cambian de nombre como consecuencia de conflictos y divisiones posteriores (Mesa de Trabajo, FedeChocó, Cocolcauca).

<sup>8</sup>Muchos de los líderes locales fueron formados en el ámbito de la Iglesia y con una experiencia de trabajo comunitario en el seno de la principal ONG de la región (Plan Padrino Internacional, presente en Tumaco desde los años de 1970).

A partir de 1993, Palenque Nariño asume la dirección del proceso de movilización regional y se presenta como el interlocutor privilegiado del departamento de cara a la Dirección de Asuntos sobre las Comunidades Negras (Bogotá), miembro representante de Nariño en la Comisión Consultiva de Alto Nivel (nacional), miembro de los comités regionales encargados de asegurar el seguimiento de los expedientes de titulación de territorios colectivos (con el Igac, el Ican, el Incora, etcétera) y, en general, de todas las instancias creadas para la aplicación de la Ley 70 en diferentes campos (educación, investigación, salud, programas de desarrollo, cooperación binacional con el Ecuador, etcétera). La instancia regional de coordinación se implica masivamente en el espacio institucional apenas abierto, pero sobre el terreno las cosas son más difíciles.

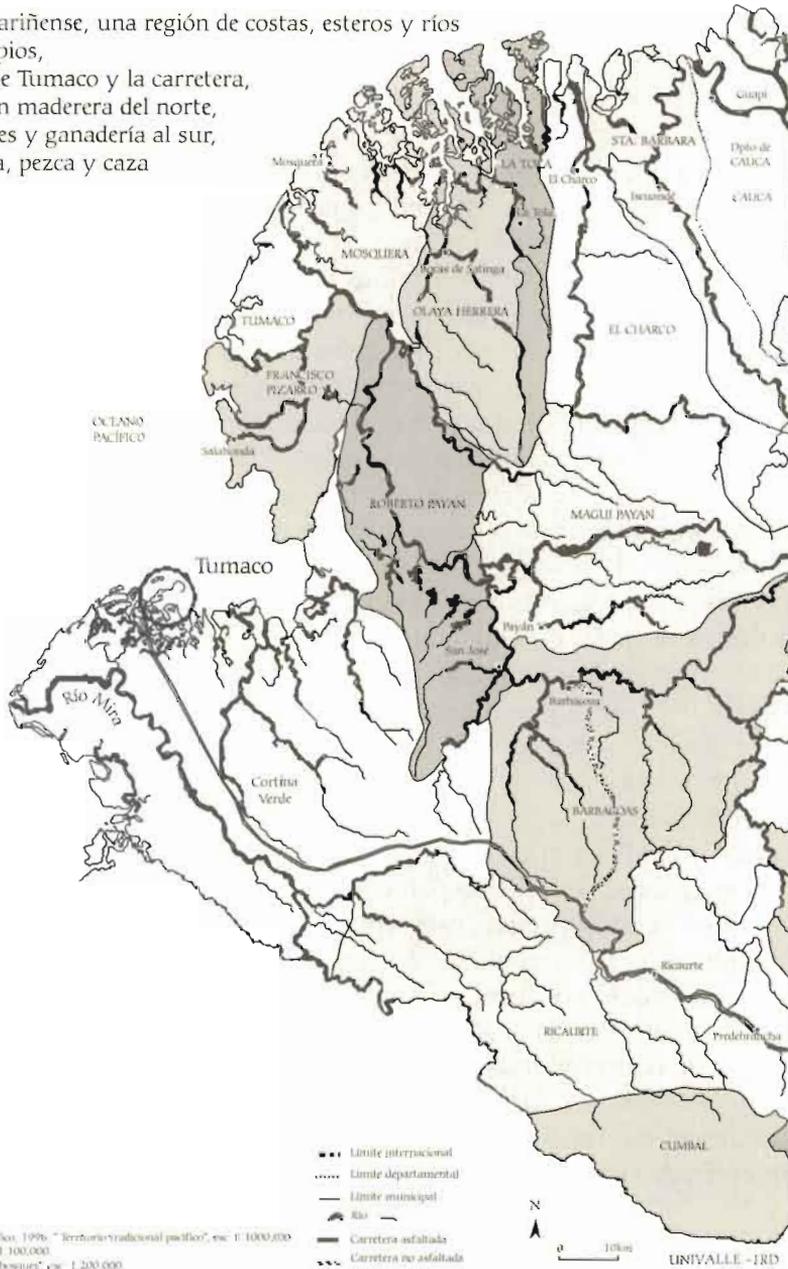
En efecto, la Ley 70 se dirige prioritariamente a las poblaciones rurales, donde las estructuras organizativas están prácticamente ausentes, con excepción de unas pocas cooperativas formadas en los años ochenta<sup>9</sup> y de grupos ligados a la Iglesia. La primera tarea de Palenque consiste en suscitar la constitución de “organizaciones de base” que serán las promotoras de los consejos comunitarios, responsables oficiales del proceso de titulación de las tierras que les corresponden y de su gestión posterior. Muchas organizaciones de base abortan pronto, algunas no llegan nunca a constituirse, otras se consolidan finalmente, a veces con la intervención frecuente y activa de la Iglesia, llegándose a conformar en 1997 un tejido organizativo que cubre la mayor parte del litoral de Nariño, sobre todo la zona norte y centro.

La implementación de este dispositivo político-organizativo sigue un recorrido largo y tortuoso, lleno de obstáculos y contradicciones. A iniciativa del Palenque-Nariño, las reuniones se multiplican, las asambleas suceden a los talleres, se constituyen comités y comisiones que tratan, entre otros, temas tales como la divulgación de la ley y sus implicaciones, o la sensibilización y concientización de las poblaciones ahora llamadas “comunidades”. Una vez aprobado el consejo comunitario, comienza la carrera de obstáculos: elaborar el expediente de titulación que comprende la descripción geográfica y económica del territorio, un historial de su poblamiento, un censo completo de sus habitantes, etcétera. El expediente debe presentarse al Incora y al Igac con el fin de realizar las primeras medidas de delimitación oficial.

<sup>9</sup>Coopalmaco en 1979, Coagropacífico en 1988, Asocarlet en 1988, Cooperativa Ser Mujer en 1988, ANPAC (Asociación Nacional de Pescadores Artesanales de Colombia) en los años 1980.

## MAPA DE SITUACIÓN DE LA ZONA DE ESTUDIO

El litoral nariñense, una región de costas, esteros y ríos  
 10 municipios,  
 la ciudad de Tumaco y la carretera,  
 Explotación maderera del norte,  
 plantaciones y ganadería al sur,  
 agricultura, pesca y caza



IGAC - Proyecto Neopacífico, 1996. "Territorio tradicional pacífico", esc. 1:1000,000  
 DMSA (LISA), 1990. esc. 1:100,000  
 IGAC, 1978. "Mapas de bosques", esc. 1:200,000

Muchos problemas prácticos surgen en la misma constitución de los consejos comunitarios, como lo ilustra el caso de la parte baja del río Mira al sur de Tumaco. Este consejo reúne a 60 veredas, y cerca de 9,000 habitantes, lo que equivale al 12.5 por ciento de la población rural del municipio. En un territorio de más de 50,000 hectáreas, atravesado por el río Mira y sus múltiples afluentes y bordeado por la costa cubierta en gran parte por manglares, la ausencia de comunicación terrestre y la dispersión de los pueblos hace extremadamente complicada y costosa la organización de reuniones. El bajo nivel de escolaridad de la población explica el número relativamente restringido de líderes locales potenciales: del total de jefes de familia, 42 por ciento de los hombres y 56 por ciento de las mujeres no han seguido ninguna escolaridad.<sup>10</sup> Las condiciones de vida y de producción de los habitantes son bastante precarias: la mitad de la población adulta (56 por ciento de la población total) se declara sin empleo y la otra mitad está compuesta por agricultores o trabajadores agrícolas de las plantaciones. La tasa de masculinidad (108 hombres por cada 100 mujeres, contra 88 en la ciudad de Tumaco) indica una fuerte emigración femenina. Sin embargo, la presencia de mujeres en la vida económica y política local es determinante: ellas representan un quinto de los jefes de familia, sin pareja en su mayoría (82 por ciento), y participan activamente en las reuniones. De manera general, los ingresos monetarios son escasos e irregulares, y los recursos locales muy precarios (pesca, agricultura, trabajo de jornalero en las plantaciones). Además la gran movilidad de los habitantes hace difícil la previsión y la organización comunitaria a largo plazo, así como la elaboración de proyectos colectivos.

En 1994 el Palenque Nariño organiza sus primeras grandes movilizaciones en Tumaco. En el Bajo Mira, una primera reunión en enero de 1995 reúne a unas 60 personas designadas por sus localidades respectivas; una segunda celebrada en 1996 atrae a otras, antes de la asamblea plenaria de febrero de 1997, habilitada para designar el Consejo Comunitario del Bajo-Mira y Frontera. En esta ocasión se reúnen 500 personas en un pueblo del Mira: "la gente lloraba de emoción de ver

<sup>10</sup>Para el Pacífico en general, el analfabetismo alcanza un 39 por ciento de la población (11 por ciento a nivel nacional) y la tasa de escolaridad en medio rural no supera el 41 por ciento (73 por ciento a nivel nacional). Además, la mortalidad infantil es aún muy elevada (110 de cada 1,000, contra 28 a nivel nacional según datos del BID-Plan Pacífico, 1997). Los datos locales del Bajo Mira han sido tomados de un muestreo SISBEN de 1996 establecido sobre la mitad de la población del área (véase Hoffmann, 1997).

tantas personas reunidas".<sup>11</sup> A partir de esta etapa, que muestra la voluntad de los habitantes de solicitar la propiedad colectiva del territorio, las tareas se reparten entre ellos para recuperar la historia de sus pueblos, dibujar los mapas y definir los límites, censar los habitantes casa por casa, organizar reuniones de concientización, información y discusión por pueblos o "sectores", suscitar las adhesiones e intentar responder a las dudas de muchos habitantes. Esta movilización local fue facilitada por la intervención activa de Palenque, cuyos miembros –varios de ellos originarios del Mira– tratarán el expediente a nivel departamental y nacional con el fin de solicitar –y obtener– el financiamiento del Incora.

La excelente relación entre la organización de base, transformada en consejo comunitario, y la instancia coordinadora, Palenque Nariño, se vuelve más delicada a medida que el proyecto se amplía y se concreta. Los fondos del Estado llegan finalmente y aparecen conflictos de competencia entre las dos instancias.

Para algunos dirigentes de Palenque Nariño, en efecto, las condiciones "objetivas" explican una cierta tendencia hacia la concentración de las decisiones en manos de los dirigentes de la organización regional (Palenque): los problemas de comunicación son de tal magnitud en la región de los ríos que sólo una gestión centralizada en la ciudad de Tumaco asegura la eficacia mínima requerida por el proceso complejo de negociación de la titulación con el Estado. Ello se refleja en lo cotidiano en un distanciamiento creciente entre los dirigentes regionales y los líderes locales, y entre estos últimos y los campesinos, reproduciendo un sistema piramidal Palenque Nariño/consejo comunitario/habitante(s) donde sólo "los de arriba" tienen acceso a las decisiones, a la gestión de los fondos y a las informaciones. La opacidad del nuevo dispositivo de organización suscita malentendidos y conflictos de competencia entre esos tres niveles. Un ejemplo, entre otros, lo ilustra: luego de una reunión plenaria en julio de 1997, se hizo evidente que Palenque Nariño (regional) conservaba la documentación relativa al consejo comunitario (local), que se quejó públicamente de que los coordinadores regionales guardaran la información y la utilizaran sin concertación previa. Éstos se justificaron

<sup>11</sup> De hecho el proceso fue un poco más complejo: desde 1992 existía otra organización nacida en la parte alta del río Mira que sufría graves problemas (conflictos con las plantaciones de palma, presencia de narcotraficantes, etcétera) y aceptó la división en dos organizaciones de base para agilizar el proceso de titulación en la zona menos afectada por estos "problemas".

argumentando la rapidez indispensable que debe darse al tratamiento de la información, que sólo es posible concentrando la documentación en Tumaco. Los líderes locales se ofuscaron, viéndose desposeídos de su propio expediente y pidiendo su “repatriamiento” a la zona rural, el futuro “territorio”. Por su lado, los campesinos asistieron al enfrentamiento entre dirigentes regionales y locales y condenaron la forma –agresiones verbales– mucho más que el fondo de la disputa –concentración de la información–, que desconocen en gran parte.

A estas condiciones difíciles se agrega la ausencia de recursos monetarios propios y, en consecuencia, la dependencia extrema de las organizaciones de base con respecto de Palenque Nariño, que obtiene los fondos, y de éste, a su vez, frente a las instancias gubernamentales encargadas de financiar y de “acompañar” a las comunidades o, eventualmente, frente a las ONG e instituciones dispuestas a apoyar las movilizaciones campesinas. Allí también las tensiones se multiplican entre las organizaciones étnico-territoriales locales y regionales, y las instituciones del Estado que son acusadas por las primeras de desalentar el proceso de titulación o de ponerle múltiples obstáculos.

Los conflictos que afloran durante la construcción del dispositivo étnico-territorial de la Ley 70 están lejos de ser sólo de tipo coyuntural u operacional. Por el contrario traducen las contradicciones fundamentales del movimiento negro para definirse y precisar sus ambiciones políticas, en particular acerca de cómo instrumentar una verdadera participación de la población rural en los debates, decisiones y manejos del proceso. La cuestión del manejo de fondos es sintomática de las dificultades encontradas, y en ocasiones se vuelve incluso determinante para definir las orientaciones estratégicas del movimiento frente a los demás actores, en especial el Estado.

En efecto, el problema real de tesorería que deben enfrentar las organizaciones (locales y regionales) está acompañado en ocasiones por un tratamiento poco transparente de los fondos concedidos por el Estado, la Iglesia, las ONG o cualquier otro donante. Pero los fenómenos de corrupción simple, si bien existen y alimentan las disputas internas actuales, no agotan la problemática. La llegada repentina de sumas millonarias (correspondientes al financiamiento del proceso de titulación) que deben manejar líderes u organizaciones inmersos en una precariedad financiera generalizada suscita inmediatamente suspiciones y codicia, más aún cuando no existen instancias de con-

trol capaces de ejercer un contrapoder legitimado por los propios dirigentes y miembros de estas organizaciones. Las estructuras internas del movimiento están todavía demasiado débiles como para poder ejercer este control interno, lo que da pie a posibles desviaciones e incluso manipulaciones desde ámbitos ajenos a las organizaciones: es conocido que la manera más directa de debilitar un movimiento naciente es de ahogarlo bajo un financiamiento superior a su capacidad de manejo. Así, de manera contradictoria, tanto la falta de dinero como la sobre oferta representan amenazas para el movimiento. Algunos líderes lo han comprendido, y desde años empezaron a llamar la atención de sus compañeros sobre los riesgos asociados al manejo de los recursos económicos, sea porque la preocupación financiera llega a “opacar lo político”, sea porque la falta de recursos pretende justificar la inmovilización, sea principalmente porque esta postura “nos ubica como mendigos” frente al Estado (Rosero, 1996). Se nota por ejemplo como, en el ámbito nacional, las discusiones contables se encuentran en el centro de todas las negociaciones con el Estado, en detrimento de debates más profundos sobre los temas de política social o económica, lo que suscita evidentemente incompreensión por parte de los funcionarios y políticos encargados de negociar orientaciones políticas.<sup>12</sup>

La concentración de funciones en el seno de un pequeño grupo de dirigentes no se limita al ámbito financiero. Son casi siempre las mismas personas quienes poseen la información y participan en las reuniones de representación y/o de negociación con las instancias de nivel superior. Ni los pocos efectivos de líderes potenciales, ni la sobrecarga de trabajo de los dirigentes regionales o la urgencia de las tareas a efectuar justifican por sí solos este fenómeno. Al igual que en muchos procesos organizativos jóvenes y poco consolidados, la información circula poco y mal, según canales en su mayoría oscuros a los cuales sólo acceden ciertos dirigentes y sus aliados (reuniones informales, difusión restringida de documentos, decisiones tomadas en pequeños comités y sin publicidad...). El control de estos canales y la difusión de las informaciones se asimila prácticamente a una gestión de clientelas y de recursos. Los excluidos de la información, sin embargo, no tardan en rebelarse, y en Nariño, como en otros departamentos del Pacífico, las divisiones

<sup>12</sup>Se nota, en contraste, la capacidad del movimiento indígena a presentar argumentos de corte político o identitario antes de llegar a asuntos económicos, mientras que las organizaciones negras tienden a enfrascarse en problemas de logística o de financiamiento antes de abordar cuestiones de fondo.

aparecen.<sup>13</sup> Nuevas instancias de organización e incluso de coordinación regional reclaman ahora su participación en las negociaciones y en la representación frente al Estado.

¿Qué balance se puede sacar de esta forma de respuesta a la Ley 70, basada en la participación popular local tal y como lo solicita el propio texto legislativo? Visto desde afuera, el proceso es lento y laborioso pero avanza progresivamente en la constitución de un tejido organizativo local y regional, a partir de la identificación de una serie de líderes a escala microlocal y regional, que funcionan como tantos interlocutores potenciales de las instancias del Estado. El litoral de Nariño cuenta hoy en día con 19 organizaciones llamadas a transformarse en consejos comunitarios.<sup>14</sup> La mayoría de ellas ha seguido el camino que acabamos de describir, sea en el seno del Palenque o de organizaciones que comparten una misma adhesión al discurso étnico inscrito en la ley. En este sentido, la ley sí “funciona” en el Pacífico nariñense; en muchos ríos los agricultores respondieron a las propuestas del Estado y de las organizaciones, apoyados o no por entidades acompañantes como la Iglesia. Las dificultades mencionadas hasta ahora –muchas de ellas no específicas al movimiento negro– no impiden que poco a poco se elabore, desde los agricultores solicitantes de territorios colectivos –y sus líderes–, una nueva concepción de sus derechos en tanto población negra, y de una nueva relación con la sociedad nacional por un lado, con el Estado nacional y sus instituciones por otro. Vista desde el interior, sin embargo, la dinámica de la movilización política es mucho más compleja e inspira a algunos observadores, como a los líderes más lúcidos, algunos temores en cuanto a su futuro y a su capacidad de favorecer la iniciativa campesina.

## UN NUEVO ESPACIO PARA EL CLIENTELISMO DE ESTADO

En este segundo caso, las etapas de titulación son las mismas, pero los medios adoptados para responder a las exigencias legales, así como

<sup>13</sup>La Asociación de Consejos Comunitarios, división de Palenque Nariño, se constituyó a partir de 1997-1998 y reagrupa los consejos comunitarios creados, o en vía de creación, en las regiones norte y centro del litoral nariñense. El Palenque Nariño no controla actualmente sino la región sur del departamento (los municipios de Tumaco y Salahonda) y debería lógicamente compartir con la asociación los puestos de representación en las comisiones regionales y nacional que antes poseía en exclusiva.

<sup>14</sup>Además, algunas de estas organizaciones se mantienen luego de la constitución de los consejos comunitarios, esbozando así un tejido político de carácter étnico paralelo al montaje del tejido institucional territorial.

los mecanismos de innovación social y política responden a otros criterios. Con frecuencia, es en efecto el Incora quien toma la iniciativa de constituir los consejos comunitarios sin esperar la movilización de líderes locales o la intervención de organizaciones regionales como el Palenque o la Asociación de Consejos Comunitarios. Para tal efecto el Incora financia a una persona –y no a un grupo o a una organización– considerada como concedora de la región para que promueva, en un lapso de tres a seis meses, la constitución de un consejo comunitario para un territorio previamente acordado.<sup>15</sup> El promotor tiene toda la libertad para establecer sus contactos locales, fijar con ellos las funciones del consejo comunitario, cooptar a los dirigentes, designar al representante legal y fijar los límites geográficos del futuro territorio. En general esta persona no pertenece al consejo y se limita a jugar el papel de intermediario. Su papel termina con la constitución del consejo, que debe asumir a partir de ese momento, en cuanto “representante de las comunidades negras del territorio”, las etapas siguientes de confección del expediente de solicitud de titulación. El consejo comunitario así formado será apoyado fuertemente por el Incora, que lleva él mismo y a buen ritmo los estudios necesarios (censo, historia, descripción geográfica, delimitación) y acelera el tratamiento de los expedientes.

El Incora pretende ser así una alternativa frente a la complejidad y a la lentitud del “procedimiento Palenque”. Como expresaba un responsable del Incora en el departamento de Nariño, “es muy difícil trabajar con Palenque”, y es más rentable negociar directamente con las organizaciones de base, más aún cuando esas organizaciones han sido impulsadas por el mismo Incora. La marginación de la instancia de coordinación regional Palenque en beneficio de las relaciones directas con las organizaciones y los consejos comunitarios es, desde todo punto de vista, legal y presenta la ventaja, para la institución estatal, de poder explotar las divisiones y conflictos que puedan existir en los procesos de organización colectiva. En la práctica, esta actitud del Incora tiende a desacreditar al Palenque frente a los habitan-

<sup>15</sup> La manera como se definen estos territorios es en ella misma significativa: son “los ingenieros” del Incora quienes delimitan los territorios, a partir de su conocimiento del terreno, de las decisiones parciales del Incora (territorios no muy grandes), y de “métodos científicos” como el recurso a las imágenes de satélite y a las imágenes de radar. Dudamos que la coherencia social y cultural de esos territorios pueda observarse en las imágenes de satélite: desde el espacio no se perciben las pertenencias de las tierras a una u otra comunidad, ni se pueden adivinar los conflictos que pudieran surgir de una posible confusión territorial

tes y refuerza, por el contrario, mediante los promotores, a algunos de sus adversarios políticos, bien sean militantes ahora alejados del movimiento o miembros de los partidos tradicionales ajenos al Proceso de las Comunidades Negras.<sup>16</sup>

Expuesto en estos términos, el procedimiento del Incora representa una interpretación parcial del espíritu de la Ley 70: no se promueven la participación campesina local, ni la concientización, ni la difusión de la información, etcétera. No se trata tanto de fomentar “la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras como grupo étnico [así como] su desarrollo económico y social” (art. 1o.), sino, de una manera más prosaica, de llevar a buen término la titulación de tierras de la manera más rápida y eficaz, de acuerdo con el texto de ley pero bastante lejos de su intención. De otra parte, esta vía es mucho más rápida que en el caso evocado anteriormente, ya que el mecanismo dirigido por el Incora no contempla, o lo hace en muy pocos casos, la realización de asambleas plenarias de los habitantes interesados o de los representantes escogidos por ellos, ni de largas reuniones de concientización y explicación de los matices de la ley.

¿Por qué tanta prisa por parte de una institución estatal que está al mismo tiempo, paradójicamente, acusada por las organizaciones afiliadas a los diferentes Palenques departamentales de obstaculizar los procesos de titulación? Una explicación debe buscarse sin duda en el hecho de que el Incora, como todas las instituciones estatales, tiene prácticas clientelistas, casi independientemente de sus tareas oficiales. Para algunos cuadros de la institución, el proceso de titulación representa la oportunidad de establecer redes de clientelas, antes de que ellas sean creadas o activadas por otros, dentro del mismo contexto. De ahí la doble velocidad constatada en el tratamiento de los expedientes de titulación: particularmente lenta cuando se trata de expedientes gerenciados por Palenque, rápida en el caso contrario. Otros indicios confirman esta hipótesis, como es el empleo de clientes políticos tradicionales en los cargos de promotores de consejos comunitarios (Valle), o la generalización del procedimiento Incora en las regiones de origen de los cuadros de la institución. Ese es el caso del Cauca, de donde son originarios la

<sup>16</sup>El rechazo del Incora llega al punto de ignorar al Palenque departamental incluso en situaciones en donde ésta sería la única instancia que podría intervenir. De esta manera, en Nariño, las adjudicaciones individuales de tierras, legalmente congeladas desde la ley de 1993, han sido retomadas en 1998 bajo la única condición de ser avaladas por una comisión técnica compuesta por representantes del Instituto Geográfico (IGAC), de la reforma agraria (Incora) y del Ministerio del Medio ambiente, sin representación de las Comunidades negras.

gerente nacional del Incora y el responsable de la Dirección de Asuntos de las Comunidades Negras de la misma institución. Al terminar sus mandatos en agosto de 1998, ambos se mostraban apurados por concluir o consolidar algunas alianzas personales, procurándose además, presentar informes honorables de su gestión en los asuntos territoriales del Pacífico.

Finalmente, no se puede descartar la hipótesis de que existan presiones por parte de diversos grupos de interés que sólo quieren despejar el estatuto jurídico de las tierras, para impulsar la titulación colectiva sobre la base de sus propias necesidades. Vamos a verlo en la última modalidad de aplicación de la ley.

## HACIA EL NEOLIBERALISMO ECONÓMICO

Desde hace más de un siglo diversos agentes privados han invertido en el Pacífico para obtener beneficios a partir de la extracción de los recursos naturales (caucho, tagua, madera de mangle, maderas preciosas, oro y, desde hace unos 20 años, madera para la construcción y palmito) y de la instalación de plantaciones agroindustriales (palma africana). En general, los empresarios tratan con intermediarios locales que imponen precios y condiciones a los habitantes agricultores, quienes están siempre en situación de desventaja, si se tiene en cuenta la falta crónica de dinero en efectivo en estas regiones alejadas de los centros comerciales.

La Ley 70 obliga a las empresas a obtener un acuerdo previo con el consejo comunitario o con los "representantes de la comunidad" (decreto 1754, artículo 37) para iniciar cualquier explotación del territorio. Se comprende así la urgencia de algunos grupos privados por ver constituidos los consejos comunitarios. En lugar de esperar a una hipotética movilización local que llevaría a la titulación colectiva, algunos empresarios no vacilan en recurrir al "procedimiento-Incora" y, de acuerdo con esta institución, a intermediarios calificados –promotores– quienes se encargan de constituir los consejos y de preparar la vía para la negociación. Esta estrategia ya ha funcionado en Nariño con una empresa que explota el palmito. La empresa financió en gran parte la instalación de un Consejo comunitario para poder firmar inmediatamente los acuerdos de explotación de palmito sobre el territorio correspondiente. Actualmente la misma empresa repite el procedimiento con otro territorio colectivo que se encuentra en vía de constitución en la

región del río Patía. Sin embargo, otras empresas forestales o mineras han fallado en su tentativa ante la resistencia organizada por los Palenques de los departamentos del Valle y del Cauca que han denunciado esos acuerdos calificados de leoninos, teniendo en cuenta el débil margen de negociación de los campesinos.

Hasta 1997 el Palenque-Nariño había tenido suficiente fuerza para impedir estas dinámicas de “cortocircuito” que desconocen los intermediarios normales del Proceso de Comunidades Negras; ahora no sucede lo mismo. Ya se han constituido cuatro consejos comunitarios (Unicosta, Progreso, Rosario y Veredas Unidas) siguiendo las modalidades Incora o neoliberal –dos de ellos auspiciados por la misma empresa privada. Más allá de posibles presiones políticas o económicas, la opción comercial no deja de ser atractiva para algunos campesinos cuyas capacidades de acumulación y sobre todo de inversión productiva son muy débiles como para emprender una explotación rentable de los recursos naturales. Para ellos los peligros en términos ecológicos o biológicos (destrucción de la biodiversidad) son de poco peso frente a las condiciones financieras, aunque sean poco abundantes y de corta duración –durante la extracción– que ofrecen las empresas privadas.

#### UN ESTUDIO DE CASO: CORTINA VERDE, UNA SITUACIÓN HÍBRIDA

El caso de la asociación Cortina Verde Nelson Mandela, ex Coopalmaco, ilustra bien la complejidad de la problemática que deben asumir los habitantes frente a los asuntos de control y manejo territorial. La situación actual de este consejo es híbrida y remite a tres lógicas en competición: una iniciativa campesina que junta un proyecto anticapitalista y una utopía de colonización agrícola; un apego casi ideológico hacia la tierra aun en un contexto de fuerte urbanización e ingreso al asalariado de las familias de origen; una etnicización y “ecologización” de los discursos, pronto rebasadas por una solución de tipo económico neoliberal.

Esta asociación fue fundada entre los campesinos del río Caunapi que desemboca en la ensenada de Tumaco. La población del río se encuentra dispersa en caseríos y veredas, con la excepción notable de la localidad de Espriella (300 habitantes en 1995), situada a unos 45 kilómetros al sureste de Tumaco, en el lugar donde el río bordea de cer-

ca la única carretera que va de Tumaco al piedemonte andino (véase mapa). Aun si una parte importante de la población de Espriella es descendiente de los trabajadores del ferrocarril construido en los años veinte, y que sirvió hasta 1962 en que lo reemplazó la carretera, la mayoría de los fundadores de la cooperativa de Palmicultores de Tumaco (Coopalmaco) insiste en mostrar, a través de sus genealogías, que ellos descienden, según una filiación a veces indefinida, de gentes venidas de Barbacoas, y mejor aún, de una de las cuatro familias consideradas como las fundadoras del pueblo. Y es que la cooperativa se legitimó, desde sus inicios, al valorizar la identidad de *nativos* de su núcleo de origen.

En las tierras, además de los cultivos, una superficie considerable estaba anteriormente ocupada por *bosque*, selva no explotada y disponible para la caza, la pesca, el corte de madera o la recolección de caucho silvestre. Entre 1950 y 1970 se vivió una fuerte degradación en las formas de vida. Luego de la violencia que desalojó de la región a muchos campesinos, otros tantos perdieron sus tierras en beneficio de las plantaciones agroindustriales de palma africana controladas por empresarios originarios de Cali, Bogotá o del extranjero. Fuera porque no tenían títulos legalizados, fuera por que se endeudaron en pos de una modernización agrícola y perdieron sus tierras dadas en garantías hipotecarias de los créditos indispensables, fuera que sencillamente tuvieron que ceder ante el avance de la maquinaria de las plantaciones, hoy los campesinos desplazados se encuentran en su mayoría en la ciudad de Tumaco, cuyo crecimiento en los últimos 15 años se debe en gran parte a este *éxodo rural*. Los hijos adultos ocupan empleos urbanos en Tumaco (choferes de taxi, modistas, electricistas, maestros de primaria), trabajan como asalariados de las empresas agroindustriales (residentes en Tumaco o Espriella)<sup>17</sup> e incluso han emigrado a otras ciudades (Cali, sobre todo) con el fin de trabajar en la construcción, la policía o como empleadas domésticas.

Al lado de una quincena de campesinos *nativos* de la localidad de Espriella, otro grupo contribuyó a formar la asociación en los años 1970. Estaba formado por unos cuantos "colonos", ni *nativos* ni negros, que tenían como proyecto colonizar tierras en una situación de avanzada capitalista en la selva, de la cual querían sacar provecho. Tanto *nativos*

<sup>17</sup> Algunos campesinos más avanzados en años sienten pena al decir que sus hijos trabajan en sus propias tierras como trabajadores temporales de las plantaciones.

como colonos se pusieron de acuerdo con el principio de crear una cooperativa, como fruto de una ideología de solidaridad campesina defendida por los dos principales líderes de entonces (un negro originario de Espriella y un blanco nativo de la región de Boyacá, ambos ex activistas de la ANUC-Asociación Nacional de Usuarios Campesinos). Las interpretaciones divergen hoy para explicar el primer acto del movimiento, la invasión de tierras “baldías” en el *bosque* más allá del río Caunapi, en 1975: ¿un proyecto de colonización o una resistencia a la avanzada del capitalismo y a las expoliaciones de tierras? El nuevo “territorio” suscitó un gran interés alrededor del núcleo inicial. Llegó de Tumaco un segundo círculo de participantes que se componía sobre todo de ciudadanos, algunos los cuales tenían relaciones familiares con la zona de Espriella (hijos de campesinos desplazados en los años 1950-1960), pero éste no era el caso de todos. La mayoría tenían ya sus profesiones (técnicos, empresarios, comerciantes, maestros, profesiones liberales) y se aproximaron al movimiento cooperativo ya por simpatía ideológica (apoyo al movimiento campesino en la recuperación de sus tierras), ya por interés económico en el proyecto de colonización. Cuando en 1983 el Inco-ra llegó a medir el terreno y reconocer la cooperativa (creada cuatro años antes), el trazado efectuado por los campesinos de Espriella comprendía una superficie de 10,000 hectáreas y la cooperativa contaba ya con 400 asociados. Cada uno debía tener 25 hectáreas de tierra. Sin embargo, sólo un poco más de 6,000 hectáreas fueron registradas en un primer momento por el organismo estatal.

Una utopía de colonización parece haber suscitado en un primer momento una gran participación en el movimiento: “al principio, el proyecto era hacer un pueblo, el pueblo Coopalmaco, con sus calles, sus casas, su escuelita, etcétera. Había mucha gente interesada”.<sup>18</sup> Entre los 400 cooperativistas había, sin embargo, fuertes diferencias de ambición y de medios. “Algunos tenían mucho dinero y quisieron comprar las parcelas de otros menos ricos. Los límites de las parcelas no eran claros. A los dirigentes (de la cooperativa) no les gustaba eso, ellos estaban perdiendo el control del proyecto.” Los desacuerdos internos se fueron desarrollando paralelamente a la lentitud administrativa y a las dificultades con la población vecina. En efecto, el terreno es limítrofe en dos de sus lados con tierras ocupadas por indígenas Awa, grupo étnico

<sup>18</sup>Según uno de los dirigentes actuales de la asociación (electricista, animador de una radio local y luego periodista, hijo de un originario de Espriella emigrado hacia Ecuador en los años 1950 y luego vuelto a Tumaco a mediados de los años sesenta).

originario del piedemonte y habituado a una fuerte movilidad. Algunos, de instalación relativamente vieja (más de 40 años), vieron reconocer sin dificultad su derecho sobre la tierra, que les fue devuelta por los cooperativistas. Otros, llegados recientemente (finales de los años 1980, luego de la formación de Coopalmaco), intentaron ocupar el terreno quemando las cabañas de los cooperativistas negros, en 1989. La cooperativa ha debido ceder, bajo la presión conjunta de abogados y de representantes de los Awa en Bogotá por una parte, y del Incora por otra, dos tercios del terreno delimitado por ella a una reserva indígena Awa (Resguardo de la Brava) reconocida por el Incora en 1997.

Durante los años 1980-1990, los socios se desmoralizaron al ver disminuir de superficie sus tierras sin cesar, bajo el efecto de las invasiones y de las ventas realizadas por los indígenas Awa, así como de las invasiones por parte de las plantaciones agroindustriales.<sup>19</sup> A principios de los años noventa la cooperativa cambia de razón social y toma el nombre de Cortina Verde Nelson Mandela, mostrando claramente sus preocupaciones ahora ecológicas y étnicas. Motivada por contactos con el naciente Palenque (para la vertiente étnica) y con el proyecto internacional Biopacífico (para la vertiente ecológica), la integración en el molde de la Ley 70 de 1993 fue el único medio de no desaparecer completamente, para el último grupo de una cincuentena de cooperativistas. Entre otras cosas, los pocos blancos y mestizos de la cooperativa (unos 40 de los 400, entre ellos uno de los fundadores) han debido abandonarla.

Como primer paso que deberá conducir a la titulación colectiva de un terreno reducido a cerca de 1,500 hectáreas, el Consejo Comunitario Cortina Verde Mandela se registra ante la alcaldía de Tumaco en enero de 1998. El consejo se compone oficialmente de 53 familias, pero el nuevo "núcleo" es un grupo de 20 a 30 personas, amigos y familiares reunidos alrededor del representante legal, el líder del movimiento desde su origen, quien se empeña en buscar financiamientos a través de la elaboración de proyectos -62 años, negro, de Espriella, de origen campesino, ex dirigente de cooperativa y ahora promotor de una asociación creada al margen el consejo comunitario.

<sup>19</sup>Para garantizar los límites de su territorio contra una de las plantaciones que había invadido su terreno luego de la primera legalización en 1983, algunos cooperativistas ocuparon las oficinas del director de la empresa a quien golpearon, obteniendo así -"como hombres, sin ley ni nada" y hoy se enorgullecen de ello- el retiro de 170 hombres y de las máquinas de la empresa que trabajaban en su territorio.

Con el cambio de la cooperativa en organización étnico-territorial, la tierra ha cambiado de estatuto. Al correr de los años, los pocos cooperativistas que no abandonaron el proyecto inicial han logrado comprar otras tierras fuera de esta zona para trabajarlas o hacerlas trabajar por un miembro de su familia; otros han encontrado empleos en la ciudad o son ayudados por sus hijos. Así, el territorio ha perdido en 20 años de lucha la función económica individualizada que tenía para los primeros pioneros y colonos.<sup>20</sup> La atención dada en la Ley 70 a la preservación de las reservas naturales es traducida por los miembros de la asociación como la vuelta al “derecho al *bosque*” que había suprimido el Incora en la fase de titulación individual de predios (años sesenta). Para ellos, ya inscritos en lógicas urbanas (y con mayor razón para los más jóvenes, nacidos o socializados en la ciudad) es la posibilidad de ser campesinos ausentistas a la vez que ecologistas. Más aún, la tierra ha cambiado su calidad (incierto) de medio de producción o de patrimonio familiar, por aquella de soporte a los proyectos institucionales y económicos colectivos que abren el acceso a los recursos de las instituciones gubernamentales o de asistencia privada.

La última noticia de esta crónica es la de que los 53 miembros del Consejo Comunitario Cortina Verde Mandela figuran, con sus respectivas parcelas, en una lista de beneficiarios de un acuerdo realizado entre los representantes de la ANUC de Tumaco, el gobierno colombiano e inversionistas japoneses, para desarrollar el cultivo de caucho y de palma africana en este territorio. Según este acuerdo, los campesinos recibirían una remuneración (“el gobierno pagará mensualmente”, dice un campesino sindicalista de Cortina Verde) por dedicarse a estos cultivos; el financiamiento de la operación sería íntegramente asegurado por la empresa japonesa que espera, evidentemente, una rentabilidad a término medio, es decir un precio irrisorio por la compra de la producción de la cual ella habrá financiado la puesta en marcha.<sup>21</sup>

De un movimiento campesino impregnado de utopía pionera, Coopalmaco dio un vuelco hacia una retórica étnica y ecologista basada en la identidad de los *nativos*. Esto no hizo sino reforzar la competencia con los indígenas que los negros consideran de hecho menos “nativos”

<sup>20</sup>De un total de 27 miembros, entre los 53 del consejo comunitario actual, de los cuales pudimos obtener diversas informaciones –sea directa (9) o indirectamente (18)–, 15 viven y trabajan en Tumaco, cuatro son pueblerinos de 62 a 90 años, y ocho son pueblerinos y agricultores en actividad en la región de Esmeraldas.

<sup>21</sup>Esta versión no recoge la unanimidad; el principal líder actual, entre otros, declara no estar enterado de esta iniciativa que nos fue sin embargo confirmada por otros miembros del consejo.

y los ha hecho separar artificialmente de algunos aliados no negros (los blancos de la primera fase de la asociación). Al mismo tiempo, Cortina Verde ha tomado distancia respecto a su aliado institucional, el Palenque Nariño, controlado por militantes negros con los cuales no se han entendido. Al cabo de un aislamiento progresivo, parece que llegaron finalmente a la “solución japonesa”, es decir al establecimiento de un neoliberalismo de envergadura supranacional. ¿Será este quien pondrá término al viejo sueño de 20 años?

## CONCLUSIÓN

En el cuadro siguiente hemos sintetizado los tres tipos de respuesta a la Ley 70 que se han dado en Nariño hasta la fecha a partir de la identificación del actor principal involucrado en la aplicación de la ley y de su estrategia.

<i>Actor principal</i>	<i>Formas de acción colectiva</i>	<i>Estrategia principal</i>	<i>Limitaciones</i>
Organizaciones campesinas y o Palenque	Consultas, reuniones en los ríos Interpretación máxima de la ley	Político: Construir nuevos actores capaces de intervenir en el campo regional y nacional (y formar una nueva clientela)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de autonomía financiera</li> <li>• Aislamiento político</li> <li>• Concentración de decisiones y de información por una minoría.</li> </ul>
Incora	Proceso tecnocrático rápido Interpretación mínima de la ley	Político-burocrático: Aplicar la ley lo más rápido posible.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No participación de las poblaciones</li> <li>• Fragilidad política del proceso</li> </ul>
Actores exógenos sector privado	Pragmático, negociación con los actores presentes Instrumentalización económica de la ley	Económico: Garantizar un interlocutor único y legalmente reconocido	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aislamiento político</li> <li>• Riesgo de conflicto ulterior (no legitimidad)</li> </ul>

Que los actores se consideren “negros” o “nativos”, la primera configuración coloca el énfasis en sus especificidades culturales frente a sus vecinos con los que comparten el espacio regional (los no negros en general, los indígenas Awa en el caso de Cortina Verde). Sin embargo, estas diferencias no son tan evidentes en términos de prácticas agrarias y de representaciones, sobre todo entre las poblaciones negras y los indíge-

nas Awa. Históricamente la competencia eventual entre negros e indios no ha impedido los “préstamos” y los intercambios cognitivos y simbólicos (véase Losonczy, 1997). Pero los campesinos negros encuentran en el texto de ley numerosas alusiones acerca de su “identidad”, que los incita a acentuar la “diferencia” (y los conflictos interétnicos e interraciales) por razones estratégicas de acceso a los recursos. Los líderes urbanos, cuando intervienen en esta configuración, se apoyan enteramente sobre la legitimidad etnopolítica que les proporciona la ley para hacer de ella un recurso directo de promoción, de poder y eventualmente de enriquecimiento.

En el caso que denominamos como “procedimiento Incora”, dos lógicas se unen en un solo instrumento: aquellas del Estado y las de los agentes del Estado. El Estado propició una ley que debe desembocar en la delegación de una parte de su autoridad territorial sobre el espacio regional en juego; lógicamente su objetivo debe consistir en aplicarla rápidamente, sin que esto signifique forzosamente una fuerte adhesión al contenido “popular” de la ley. Pero esta primera “entidad” no existe independientemente de aquellos que la encarnan, los funcionarios de la institución. Éstos reaccionan a semejanza del sistema político-administrativo nacional, es decir, aprovechando la ley como un recurso que puede ayudar a construir o a mantener las clientelas personales o partidistas (véase Leal y Dávila, 1994). En estas condiciones, ellos utilizan su capacidad para acelerar o retrasar los procesos de titulación en función de la posibilidad de constituir clientelas; los aspectos “técnicos” alcanzan entonces un peso considerable y son moneda de cambio en las negociaciones con los actores locales.

Finalmente, el tercer actor, el sector privado, es heterogéneo: hemos visto que puede incluir a empresas funcionando de manera contractual con el relevo de representantes del Estado, hasta a intermediarios cercanos al movimiento negro. Esta última modalidad de uso de la ley se enmarca ya dentro de la lógica de la internacionalización de la economía. La identificación de interlocutores a escala microlocal (cuyo funcionamiento “comunitario”, supuestamente consensual, se concibe como una ventaja que facilita las negociaciones) es motivo suficiente para que los sectores de la economía privada se interesen por una ley que ofrece un marco adecuado para la intervención. Esta estrategia se desarrolla con completo desconocimiento de las justificaciones históricas, sociales o culturales de la ley. Los intermediarios –promotores–, a los cuales estos actores privados acuden, pueden transformarse en auténticos “agentes corre-

dores”, que tienen en los otros actores (campesinos, urbanos escolarizados y agentes del Estado), competidores más que adversarios.<sup>22</sup>

Una característica común a estos tres tipos de estrategias y de actores es en efecto la de formar, juntos, todo un universo de intermediarios que aspiran a su propia reproducción. Están a punto de constituirse en un medio social distinto por el hecho de compartir una misma *situación de desarrollo*, en el sentido de que una intervención pública exógena con efectos sobre el desarrollo económico y social local (la Ley 70) se ha convertido en su “bien común”. Este último se vuelve objeto de interacciones, de interpretaciones y de utilizaciones que los pone en relación unos con otros –lo que no impide además que dichas relaciones puedan ser conflictivas o concordantes según los binomios conformados. Toda revisión de la ley y sus modalidades de aplicación deberá tener en cuenta la existencia de este universo de intermediarios para quienes la Ley 70 es ya un recurso.

Las diversas interpretaciones de la ley y los campos de maniobra así abiertos alrededor de la titulación de tierras colectivas de las comunidades negras se alimentan de confusiones, vaguedades y lagunas de textos legislativos que necesitarían revisarse para evitar la multiplicación de desacuerdos y conflictos susceptibles de aumentar los focos de violencia que existen actualmente.

Las experiencias recientes de titulación evidencian tres temas particularmente discutibles en su formulación actual: en primer lugar, la confusión persistente sobre la aplicación de la Ley 70 con respecto a las parcelas de propiedad ya legalizada; en segundo lugar, la referencia constante a las “prácticas ancestrales y tradicionales” como primera fuente de legitimación de las titulaciones colectivas; y, por último, el acceso al crédito rara vez mencionado y que todavía no está normado en la reglamentación.

En cuanto al primer tema, la confusión entre propiedad privada y territorio colectivo es total. Algunos oponen los dos términos de manera absoluta: los campesinos que disponen de títulos individuales deben renunciar en beneficio del futuro título colectivo; sus tierras serán administradas, como las otras, por el consejo comunitario. Las tierras

<sup>22</sup>La noción de “agente corredor”, equivalente a la de *broker* utilizado en el análisis de las relaciones de mercado, se está ampliando al análisis de las operaciones de desarrollo donde los intermediarios conforman una nueva categoría de actores locales que se vuelven indispensables para “vender” a las poblaciones de base los proyectos de las agencias de desarrollo, a la vez que para “ofrecer” a estas agencias sus contactos y conocimientos de las situaciones locales. Acerca de los agentes corredores y del corretaje en los proyectos de desarrollo, véase Olivier de Sardan (1995: 153-171).

privadas –y sus propietarios– son excluidas del territorio colectivo. Otros por el contrario predicán la cohabitación: los campesinos propietarios podrían integrarse al consejo comunitario en cuanto usuarios de las tierras colectivas no apropiadas individualmente, conservando sin embargo sus títulos de propiedad particulares sobre sus parcelas de trabajo. Las dos opciones se apoyan en el texto del Decreto 1745.

---

**Decreto 1745** que reglamenta el derecho a la propiedad colectiva de las Comunidades negras...

- Artículo 18: “Dentro del título colectivo podrán incluirse áreas tituladas individualmente con anterioridad a miembros de la comunidad respectiva si los interesados así lo solicitaren...”
  - Artículo 19: “Áreas inadjudicables. Las titulaciones de que trata el presente decreto no comprenden: los bienes de uso público, las áreas urbanas.(...) los predios de propiedad privada...”
- 

Por el momento, cada consejo comunitario decide el procedimiento a seguir en función de las relaciones de fuerza internas entre los dirigentes, inclinados a seguir la primera interpretación, y los campesinos, en general preocupados por conservar su autonomía patrimonial. Frente a los conflictos de interpretación que comienzan a encontrarse, es urgente definir claramente las reglas del juego. Se podría pensar en un dispositivo legal que respete los derechos de propiedad individual, sometiéndolos a restricciones sobre formas de enajenación (venta, hipoteca, concesión) o de uso (explotación minera o forestal por ejemplo). El consejo comunitario guardaría todas sus demás prerrogativas, con excepción de aquella que lo autoriza eventualmente a prohibir el acceso o el uso de las tierras individuales a alguno de sus miembros (por fuera de las restricciones precisas y legisladas).

En lo que toca el segundo tema, numerosos artículos de la Ley 70 y del decreto reglamentario hacen alusión a las “prácticas ancestrales” que garantizan el “desarrollo durable” y la “conservación del medio ambiente”, tres conceptos ahora sistemáticamente asociados a aquel de “propiedad colectiva” (véase recuadro Ley 70). No discutiremos aquí sobre la existencia real de esas prácticas, ni sobre su ancestralidad, sino más bien sobre las consecuencias de ese discurso sobre la construcción de la identidad. En efecto, son los jóvenes dirigentes, muchos de ellos urbanos, quienes difunden el discurso de la ancestralidad frente a los campesinos,

imponiéndolo, como una condición de pertenencia a la “comunidad” y al futuro consejo comunitario, a agricultores que en su mayoría estarían más bien atraídos por la modernidad y los conceptos de producción, monetización y comercialización. Un jurista atento al texto concreto de la ley podría incluso poner en duda cualquier título colectivo por el no respeto a esas “prácticas ancestrales”. Mientras tanto, los legisladores y los dirigentes negros coinciden en construir un discurso particularista que muchas veces sólo logra aumentar la distancia que separa a los campesinos de sus dirigentes y lleva a una esquizofrenia discursiva en el movimiento negro.

---

**La Ley 70** (artículo 2o.) define la ocupación colectiva como el lugar “de asentamiento histórico y ancestral de las comunidades negras en tierras, para su uso colectivo... sobre las cuales desarrollan en la actualidad sus prácticas tradicionales de producción”. Estas últimas son a su turno definidas como “las actividades y técnicas agrícolas, mineras, de extracción forestal, pecuarias, de caza, pesca y recolección de productos naturales en general, que han utilizado consuetudinariamente las comunidades negras para garantizar la conservación de la vida y el desarrollo autosostenible”.

- Artículo 14: la propiedad colectiva está asociada a “la obligación de observar las normas sobre conservación, protección y utilización racional de los recursos naturales renovables y el ambiente”.
  - Artículo 20: “la propiedad colectiva sobre las áreas a que se refiere esta ley, debe ser ejercida de conformidad con la función social y ecológica que le es inherente. En consecuencia, los titulares deberán cumplir las obligaciones de protección del ambiente y de los recursos naturales renovables y contribuir con las autoridades en la defensa de ese patrimonio”.
  - Artículo 21: los beneficiarios “continuarán conservando, manteniendo o propiciando la regeneración de la vegetación protectora de aguas y garantizando mediante un uso adecuado la persistencia de ecosistemas especialmente frágiles, como los manglares y humedales, y protegiendo y conservando las especies de fauna y flora silvestre amenazadas o en peligro de extinción”.
- 

Finalmente, otra fuente de dificultades en la aplicación de la ley es aquella que se refiere al crédito. La cuestión se menciona poco, como si

hubiera un acuerdo tácito entre las instituciones estatales y las organizaciones étnico-territoriales para aplazar este espinoso tema. Por el contrario, la cuestión aparece de entrada en las discusiones con los campesinos. En la práctica, las tierras colectivas no son aceptadas como garantía por las instituciones bancarias, y el nuevo gobierno, de orientación abiertamente neoliberal, no tiene como prioridad el inventar sistemas flexibles y colectivos de crédito a bajo interés destinados a campesinos que no disponen de garantía en propiedad individual. Aun si quisieran trabajar en esta dirección, los consejos comunitarios y el movimiento negro deberían realizar fuertes movilizaciones para obtener condiciones de acceso al crédito rural que no sean contradictorias con las limitaciones relativas a la propiedad colectiva. Por ahora los dirigentes, ocupados en la recuperación de la ancestralidad y de las prácticas tradicionales, no están urgidos de trabajar sobre este aspecto económico que significaría la integración de las personas y de las comunidades en el sistema económico global y la modernidad.

## ANEXO

### TITULACIÓN DE TERRITORIOS COLECTIVOS, SITUACIÓN EN NARIÑO, 28 DE MARZO DE 1998

#### *Titulación colectiva ya realizada (de tendencia neoliberal)*

Consejo Comunitario Unicosta, con 16,063 hectáreas ubicadas en los municipios de Santa Bárbara e Iscuandé. Abarca las localidades de Sanguiana, Tierra Firme, Chanzará, Chico Pérez. Cuenta con 245 familias, es decir, 1,352 personas. Resolución núm. 0158 del 09/02/98.

#### *Titulaciones en curso*

<i>Consejo comunitario</i>	<i>Tipo de acción</i>	<i>Localización</i>	<i>Superficie</i>
Progreso Río Patía	Empresa, tendencia neoliberal	Roberto Payán	30,000 hectáreas
Unión Patía Viejo	Disidencia Palenque	Magui-Roberto Payán	40,000 hectáreas
Acapa	Iglesia-Palenque	Pizarro	110,000 hectáreas
Veredas Unidas Un Bien Común	Incora	Tumaco y Mosquera	12,000 hectáreas

*Titulaciones previstas para 1999*

<i>Consejo comunitario</i>	<i>Tipo de acción</i>	<i>Localización</i>
Campeños del Río Patía	Disidencia Palenque	Roberto Payán
Taganguero	Palenque	Roberto Payán
El Gran Rosario	Incora	Tumaco
Bajo Mira Frontera	Palenque	Tumaco

*Expedientes en espera*

<i>Consejo comunitario</i>	<i>Tipo de acción</i>	<i>Localización</i>
Alto Patía	Disidencia Palenque	Tumaco
Cortina Verde-Nelson Mandela	Palenque, divisiones internas tendientes hacia la modalidad neoliberal	Tumaco

Fuente: Incora-Pasto, marzo de 1999.

Posdata: de marzo a octubre 1998 se crearon seis nuevos consejos comunitarios en el municipio de Tumaco, siguiendo una u otra de las lógicas descritas en este artículo (Mejicano, San José del Guayabo, Imbipí, Tablón Dulce, Tablón Salado, Gualajo). En mayo y diciembre de 1998 se otorgaron otros dos títulos, los del Progreso con 30,000 hectáreas para 314 familias y de la Unión Patía Viejo con 38,000 hectáreas para 636 familias.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGIER, M. y O. Hoffmann, 1999, "Las tierras de las comunidades negras en el Pacífico colombiano: interpretaciones de la ley, estrategias de actores", *Territorios. Revista de Estudios Regionales y Urbanos*, núm. 2, Bogotá, pp. 53-76
- AROCHA, J., 1992, "Los negros y la nueva Constitución colombiana de 1991", *América Negra*, núm. 3, Bogotá, Universidad Javeriana, pp. 39-54.

- MINISTERIO DEL INTERIOR, 1996, *Derechos de las comunidades negras en Colombia. Compendio Legislativo sobre la población afro-colombiana*, Bogotá, Proyecto Biopacífico, Departamento Nacional de Planeación.
- GROS, C., 1994, "Noirs, indiens et créoles en Amérique latine. Identité sociale et action collective", *Cahiers des Amériques latines*, núm. 17, París, IHEAL, pp. 53-64.
- HOFFMANN, O., 1997, "SISBEN de Tumaco. Una aproximación cartográfica a los datos", Documentos de trabajo, núm. 33, Cali, CIDSE-Orstom, Univalle.
- , 1998, "Políticas agrarias, reformas del Estado y adscripciones identitarias: Colombia y México", *Análisis Político*, núm. 34, IEPRI, pp. 2-24.
- LEAL BUITRAGO, F. y A. Dávila Ladrón de Guevara, 1994, *Clientelismo, el sistema político y su expresión regional*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- LOSONCZY, A.-M., 1997, *Les saints et la forêt. Rituel, société et figures de l'échange entre noirs et indiens Emberá (Chocó, Colombie)*, París, L'Harmattan.
- MOSQUERA, J.D., 1985, *Las comunidades negras en Colombia*, Medellín, Ed. Lealon.
- OLIVIER DE SARDAN, J.-P., 1995, *Anthropologie et développement. Essai en socioanthropologie du changement social*, París, Karthala.
- ROSETO, C., 1996, "Análisis del proceso organizativo de las comunidades negras", Reunión de Tumaco, 15 pp., mimeo.
- VALENCIA, A., 1998, *Violencia en Colombia, años ochenta, y reforma constitucional*, Cali, Editorial Universidad del Valle.
- WADE, P., 1993, "El movimiento negro en Colombia", *América negra*, núm. 5, Bogotá, Universidad Javeriana, pp. 173-191.
- , 1994, "Identités noires, identités indiennes en Colombie", *Cahiers des Amériques Latines*, núm. 17, París, IHEAL, pp. 125-140.



# Índice

PRESENTACIÓN .....	5
INTRODUCCIÓN. LA REGULACIÓN AGRARIA EN SUS CONTEXTOS:	
NORMATIVIDAD LEGAL, PRÁCTICAS DE LOS ACTORES Y JUEGOS DE PODER .....	9
<i>Éric Léonard, André Quesnel y Emilia Velázquez</i>	
Las regulaciones agrarias: un interés renovado por un viejo objeto de estudio (y de intervención política) .....	9
La regulación agraria en sus contextos locales: pluralismo legal y producción endógena de instituciones .....	14
Las políticas agrarias en los contextos nacionales: ¿el Estado regulador, árbitro o factor de inseguridad? .....	20
Los actores locales frente a un nuevo marco legal: juegos de poder, instrumentación y reapropiación de la ley .....	29
Bibliografía .....	35
PRIMERA PARTE	
La regulación agraria en sus contextos locales: pluralismo legal y producción endógena de instituciones	
POBLAMIENTO, REGULACIONES AGRARIAS Y MOVILIDAD	
EN EL SUR DEL ESTADO DE VERACRUZ, MÉXICO .....	41
<i>André Quesnel</i>	
Introducción .....	41
Reforma agraria, poblamiento, transición demográfica y movilidad .....	45
Presión demográfica y ajustes agrarios en el seno del ejido .....	50
Regulación agraria y movilidad en el seno de las familias .....	60
Conclusión: la reforma de la ley agraria y las nuevas dinámicas territoriales y de poblamiento .....	67
Bibliografía .....	70

REFORMA AGRARIA, DINÁMICAS ORGANIZATIVAS Y PRÁCTICAS AGRARIAS.

EL CASO DE GRACIANO SÁNCHEZ, TAMAULIPAS, MÉXICO . . . . . 73  
*Jean-Philippe Colin, Christophe Blanchot,  
 Enrique Vázquez y Hermilio Navarro*

Introducción . . . . . 73  
 Del ejido colectivo al ejido individual . . . . . 75  
 El surgimiento de un mercado de tierras . . . . . 87  
 Una alternativa abandonada: la cesión de derechos ejidales . . . . . 99  
 Conclusiones . . . . . 103  
 Anexo: Evolución de la rentabilidad de los cultivos de soya,  
 maíz y cártamo . . . . . 104  
 Bibliografía . . . . . 105

CAMBIOS ESTRUCTURALES Y DESARROLLO DE LAS TRANSACCIONES

DE TIERRAS EN ÁFRICA SUBSAHARIANA . . . . . 107  
*Paul Mathieu*

El contexto y los principales retos actuales . . . . . 107  
 Las prácticas agrarias actuales: transiciones,  
 confusión, incertidumbres . . . . . 108  
 Las transformaciones actuales de los sistemas de  
 gestión agraria: hipótesis y elementos de un marco  
 de lectura global . . . . . 111  
 Seguridad de la tenencia, papel del Estado  
 y formalización de los derechos agrarios . . . . . 113  
 Las prácticas locales: innovación social y búsqueda de seguridad . . 117  
 El papel de las administraciones locales . . . . . 120  
 Conclusiones . . . . . 123  
 Bibliografía . . . . . 125

Segunda parte

Las políticas agrarias en los contextos nacionales:  
 ¿el Estado regulador, árbitro o factor de inseguridad?

TENDENCIAS DEL CAMPO MEXICANO A LA LUZ DEL PROGRAMA DE

CERTIFICACIÓN DE LOS DERECHOS EJIDALES (PROCEDE) . . . . . 131  
*Héctor Robles Berlanga*

Introducción . . . . . 131  
 Estructura agraria . . . . . 133  
 Conflictividad agraria . . . . . 135

Acceso a la tierra . . . . .	137
Número de parcelas y tamaño de predio . . . . .	139
Envejecimiento de los ejidatarios y presión sobre la tierra . . . . .	142
Feminización del ejido y registro de nuevos sujetos agrarios . . . . .	143
Potencialidades del uso común . . . . .	145
Desarrollo urbano . . . . .	148
Tratos agrarios en los ejidos . . . . .	149
Conclusiones . . . . .	154
Bibliografía . . . . .	155
 ESTRUCTURA Y DINÁMICA DEL MERCADO DE TIERRAS EJIDALES	
EN 10 EJIDOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA . . . . .	157
<i>Luciano Concheiro Bórquez y Roberto Diego Quintana</i>	
Introducción . . . . .	157
Objetivos y propuestas básicas . . . . .	159
Propuesta teórico-metodológica . . . . .	160
Los campesinos y los mercados de tierras en México . . . . .	164
Movilización y mercado de tierras: reflexiones a partir de los 10 estudios de caso . . . . .	166
Reflexiones finales . . . . .	180
Anexo. Integrantes del proyecto de investigación . . . . .	183
Bibliografía . . . . .	185
 REFORMAS AGRARIAS, MERCADOS DE TIERRA Y ORGANIZACIONES	
CAMPESINAS EN NICARAGUA Y HONDURAS: FRACASOS Y RETOS . . . . .	189
<i>Michel Merlet</i>	
Introducción . . . . .	189
Breve recuento de las reformas agrarias nicaragüense y hondureña . . . . .	191
¿Qué lecciones sacar de esas experiencias? . . . . .	203
Los años noventa: liberalización, desmoronamiento de las estructuras reformadas y persistencia del problema agrario . . . . .	212
Conclusión: hacia nuevas instituciones de gestión agraria en América Central . . . . .	219
Bibliografía . . . . .	221

LAS TRANSFORMACIONES AGRARIAS EN EL SURESTE EUROPEO: EL CASO	
DE BULGARIA POSTSOCIALISTA . . . . .	223
<i>Christian Giordano y Dobrinka Kosteva</i>	
Introducción . . . . .	223
Una pequeña nación de pequeños campesinos . . . . .	224
La colectivización (1944-1990) . . . . .	227
La Ley de Tenencia de la Tierra y sus reformas ulteriores (1991-1996) . . . . .	230
Los actores sociales en la agricultura búlgara actual: sus intereses y estrategias . . . . .	232
Conclusiones: los efectos inesperados de la reforma de la tenencia de la tierra en Bulgaria . . . . .	237
Bibliografía . . . . .	239
POLÍTICAS AGRARIAS, PRÁCTICAS SOCIALES Y NUEVOS RETOS	
ECONÓMICOS EN EL MEDIO RURAL DE BURKINA FASO . . . . .	243
<i>Bernard Tallet</i>	
Introducción . . . . .	243
La ambigüedad de la situación actual de pluralismo jurídico . . . . .	245
El incremento de las tensiones en torno al acceso a los recursos naturales y a su utilización . . . . .	252
Los nuevos retos agrarios . . . . .	259
Conclusión: cuestión agraria, política agrícola e intereses de las élites político-administrativas . . . . .	264
Bibliografía . . . . .	265
TERCERA PARTE	
Los actores locales frente a un nuevo marco legal: juegos de poder, instrumentación y reapropiación de la ley	
APROPIACIÓN DEL CAMBIO LEGAL POR LOS ACTORES LOCALES: EL PARCELAMIENTO	
DE TIERRAS EJIDALES EN LA SIERRA DE SANTA MARTA, VERACRUZ, MÉXICO . . . .	269
<i>Emilia Velázquez</i>	
La microrregión cafetalera en el contexto de la desregulación económica . . . . .	272
La discusión en torno al parcelamiento ejidal . . . . .	276
Cuatro posiciones diferentes frente al Procede . . . . .	281

Conclusiones .....	291
Bibliografía .....	293
TITULARIZACIÓN AGRARIA Y APROPIACIÓN DE NUEVOS ESPACIOS ECONÓMICOS POR LOS ACTORES RURALES: EL PROCEDE EN LOS TUXTLAS, ESTADO DE VERACRUZ .....	
	297
<i>Eric Léonard</i>	
Introducción. La “desagrarización” de las economías campesinas: una dependencia creciente hacia los recursos de origen extralocal .....	297
La economía de los recursos extralocales: reticulación de los espacios de reproducción social y recomposición de los nudos de poder .....	300
La tenencia de la tierra en el centro de los procesos locales de regulación y control social .....	310
Conclusión: políticas de descentralización y fomento de la ciudadanía: ¿un compromiso imposible? .....	323
Bibliografía .....	325
LA NUEVA POLÍTICA AGRARIA DE COSTA DE MARFIL A PRUEBA DE LAS DINÁMICAS POLÍTICAS LOCALES .....	
	329
<i>Jean-Pierre Chauveau y Mariatou Koné</i>	
Introducción .....	329
Las estrategias de recuperación política y agraria por los poderes aldeanos locales en ocasión del PFR: tres estudios de caso .....	333
La actitud de los representantes de la administración respecto de las consecuencias posibles de la intervención del PFR .....	347
Interpretación general del impacto del PFR sobre las recomposiciones sociopolíticas locales .....	352
Conclusión .....	356
Bibliografía .....	358
LAS TIERRAS DE LAS COMUNIDADES NEGRAS EN EL PACÍFICO COLOMBIANO. INTERPRETACIONES DE LA LEY, ESTRATEGIAS DE LOS ACTORES .....	
	361
<i>Michel Agier y Odile Hoffmann</i>	
Introducción .....	361
Los actores en presencia .....	363

La participación popular y sus desviaciones . . . . .	366
Un nuevo espacio para el clientelismo de Estado . . . . .	373
Hacia el neoliberalismo económico . . . . .	376
Un estudio de caso: Cortina Verde, una situación híbrida . . . . .	377
Conclusión . . . . .	382
Anexo. Titulación de territorios colectivos, situación en Nariño, 28 de marzo de 1998 . . . . .	387
Bibliografía . . . . .	388

TÍTULOS PUBLICADOS EN COEDICIÓN  
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES  
EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL (CIESAS)

ANÓNIMOS Y DESTERRADOS. LA CONTIENDA POR  
EL "SITIO QUE LLAMAN DE QUAUJYLA" SIGLOS XVI-XVIII.

*Cecilia Sheridan. 2000*

AZÚCAR Y TRABAJO. TECNOLOGÍA DE  
LOS SIGLOS XVII Y XVIII EN EL ACTUAL ESTADO DE MORELOS.

*Beatriz Scharrer Tamm. 1997*

BAJO EL SIGNO DE LA COMPULSIÓN. EL TRABAJO FORZOSO  
INDÍGENA EN EL SISTEMA COLONIAL YUCATECO 1540-1730.

*Gabriela Solís Robleda. 2003*

CÍRCULOS DE PODER EN LA NUEVA ESPAÑA.

Coordinación y presentación por *Carmen Castañeda. 1998*

COSTUMBRES, LEYES Y MOVIMIENTO INDIO EN OAXACA Y CHIAPAS.

Coordinación por *Lourdes de León Pasquel. 2001*

DE LO PRIVADO A LO PÚBLICO. ORGANIZACIONES EN CHIAPAS.

Coordinación e introducción por *Gabriela Vargas Cetina. 2002*

EL DISCURSO DEL PODER.

INFORMES PRESIDENCIALES EN MÉXICO (1917-1946).

*Eva Salgado Andrade. 2003*

EL INMIGRANTE MEXICANO: LA HISTORIA DE SU VIDA.

ENTREVISTAS COMPLETAS, 1926-1927.

*Manuel Gamio. 2002*

EL LEVIATÁN ARQUEOLÓGICO

ANTROPOLOGÍA DE UNA TRADICIÓN CIENTÍFICA EN MÉXICO.

*Luis Vázquez León. 2003*

EL TRIÁNGULO IMPOSIBLE: MÉXICO, RUSIA SOVIÉTICA  
Y ESTADOS UNIDOS EN LOS AÑOS VEINTE.

*Daniela Spenser. 1998*

ENSAYO DE GEOPOLÍTICA INDÍGENA. LOS MUNICIPIOS TLAPANECOS.

*Danièle Dehouve. 2001*

ESCRITURA ZAPOTECA. 2,500 AÑOS DE HISTORIA.

Coordinación e introducción por

*María de los Ángeles Romero Frizzi. 2003*

- ESTUDIOS SOBRE LA VIOLENCIA. TEORÍA Y PRÁCTICA.  
Coordinado por *Witold Jacorzynski*. 2002
- GLOBALIZACIÓN: UNA CUESTIÓN ANTROPOLÓGICA.  
Coordinación por *Carmen Bueno Castellanos*. 2000
- INFORME DEL MARQUÉS DE SONORA AL VIRREY DON ANTONIO BUCARELY Y URSÚA.  
Estudio introductorio por *Clara Elena Suárez Argüello*. 2002
- LA CONQUISTA INCONCLUSA DE YUCATÁN. LOS MAYAS DE LA MONTAÑA, 1560-1680.  
*Pedro Bracamonte y Sosa*. 2001
- LA DINÁMICA DE LA EMIGRACIÓN MEXICANA.  
*Agustín Escobar Latapí, Frank D. Bean y Sidney Weintraub*. 1999
- LA DISTINCIÓN ALIMENTARIA DE TOLUCA. EL DELICIOSO VALLE  
Y LOS TIEMPOS DE ESCASEZ, 1750-1800.  
*María del Carmen León García*. 2002
- LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN MÉXICO EN ÉPOCAS  
DE ESTABILIZACIÓN Y REFORMA ECONÓMICA.  
*Fernando Cortés*. 2000
- LA OTRA FRONTERA. IDENTIDADES MÚLTIPLES EN EL CHIAPAS POSCOLONIAL.  
*Rosalva Aída Hernández Castillo*. 2001
- LA PENÍNSULA FRACTURADA. CONFORMACIÓN MARÍTIMA, SOCIAL Y  
FORESTAL DEL TERRITORIO FEDERAL DE QUINTANA ROO. 1884-1902.  
*Gabriel Aarón Macías Zapata*. 2002
- LAS DINÁMICAS DE LA POBLACIÓN INDÍGENA.  
CUESTIONES Y DEBATES ACTUALES EN MÉXICO.  
Coordinación e introducción por  
*François Lartigue y André Quesnel*. 2003
- LAS EXPRESIONES LOCALES DE LA GLOBALIZACIÓN: MÉXICO Y ESPAÑA.  
*Carmen Bueno y Encarnación Aguilar*. 2003
- LAS MUJERES DE HUMO.  
MORIR EN CHENALHÓ. GÉNERO, ETNIA Y GENERACIÓN.  
FACTORES CONSTITUTIVOS DEL RIESGO DURANTE LA MATERNIDAD.  
*Graciela Freyermuth Enciso*
- LAS MUJERES Y SUS DIOSAS EN LOS CÓDICES PREHISPÁNICOS DE OAXACA.  
*Cecilia Rossell y María de los Ángeles Ojeda Díaz*. 2003
- LAS TRAMAS DEL ALBA. UNA VISIÓN DE LAS LUCHAS  
POR EL RECONOCIMIENTO EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO (1968-1993).  
*Ernesto Isunza Vera*. 2001

- LOS CAMINOS DE LA MONTAÑA. FORMAS DE REPRODUCCIÓN SOCIAL  
EN LA MONTAÑA DE GUERRERO.  
Coordinación por *Beatriz Canabal Cristiani*. 2001
- LOS CICLOS DE LA DEMOCRACIA. GOBIERNO Y ELECCIONES EN CHIHUAHUA.  
*Alberto Aziz Nassif*. 2000
- LOS RETOS DE LA ETNICIDAD EN LOS ESTADOS-NACIÓN DEL SIGLO XXI  
Coordinación y presentación por *Leticia Reina*. 2000
- MÉXICO AL INICIO DEL SIGLO XXI: DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y DESARROLLO.  
Coordinación e introducción por *Alberto Aziz Nassif*. 2003
- MITO, IDENTIDAD Y RITO: MEXICANOS Y CHICANOS EN CALIFORNIA.  
*Mariángela Rodríguez*. 1998
- MOVILIDAD SOCIAL DE SECTORES MEDIOS EN MÉXICO.  
UNA RETROSPECTIVA HISTÓRICA (SIGLOS XVII AL XX)  
Coordinado por *Brígida von Mentz*. 2003
- RUDINGERO EL BORRACHO Y OTROS EEMPLARES MEDIEVALES DEL MÉXICO VIRREINAL.  
*Danièle Dehouve*. 2000
- TRABAJO, SUJECCIÓN Y LIBERTAD EN EL CENTRO DE LA NUEVA ESPAÑA.  
ESCLAVOS, APRENDICES, CAMPESINOS Y OPERARIOS MANUFACTUREROS,  
SIGLOS XVI A XVIII.  
*Brígida von Mentz*. 1999
- TRAVESTIDOS AL DESNUDO: HOMOSEXUALIDAD, IDENTIDADES Y  
LUCHAS TERRITORIALES EN COLIMA  
*César O. González Pérez*. 2003
- VECINOS Y VECINDARIOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO. UN ESTUDIO SOBRE  
LA CONSTRUCCIÓN DE LAS IDENTIDADES VECINALES EN COYOACÁN, D.F.  
*Patricia Safa Barraza*. 2001
- VIAJES AL DESIERTO DE LA SOLEDAD.  
UN RETRATO HABLADO DE LA SELVA LACANDONA.  
Compilación, prólogo e introducción por *Jan de Vos*. 2003
- VICIOS PÚBLICOS, VIRTUDES PRIVADAS: LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO.  
Coordinación, prefacio e introducción por *Claudio Lomnitz*. 2000
- VISIONES DE FRONTERA. LAS CULTURAS MEXICANAS DEL SUROESTE DE ESTADOS UNIDOS.  
*Carlos G. Vélez-Ibáñez*. 1999

*Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra* se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes de diciembre del año 2003. La edición, en papel de 75 gramos, consta de 1,000 ejemplares más sobrantes para reposición y estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.



Las políticas agrarias que los gobiernos neoliberales empezaron a promover en diversas partes del llamado Tercer Mundo en la década de 1990, siguiendo las recomendaciones hechas por las instituciones financieras internacionales, han ocasionado que la tenencia de la tierra surja nuevamente como un tema importante en la agenda de la investigación en ciencias sociales. Este libro trata, justamente, de las distintas manifestaciones que los cambios en las legislaciones agrarias han tenido en el medio rural de países como México, Nicaragua, Honduras, Bulgaria, Burkina Faso y Costa de Marfil. Tres son los aspectos que los autores abordan: los mecanismos utilizados por los Estados nacionales, en su dimensión central y a través de sus representaciones locales, para implementar, adaptar y reformar los marcos normativos de sus políticas agrarias; las características de multifuncionalidad de los dispositivos locales de regulación agraria; y la reapropiación e instrumentación de las disposiciones legales que en el nivel local hacen los actores sociales en el marco de relaciones de poder particulares. El lector encontrará en este libro el análisis de casos muy diversos, que van desde países (México) en los que existen procedimientos legales muy precisos e instituciones agrarias claramente establecidas, hasta países (Burkina Faso y Costa de Marfil) en los que las nuevas leyes agrarias son ambiguas y difíciles de aplicar en contextos locales en los que los actores sociales recurren tanto al derecho consuetudinario como a la legislación nacional para resolver sus conflictos agrarios.

Políticas y regulaciones

