

Contribución al Taller Internacional



Transiciones en la tenencia de la tierra y cambio social.
Instituciones, organizaciones e innovaciones en torno a los recursos naturales tierra, agua y bosques

CIESAS-IRD

9-11 de marzo de 1999

LA REGULACIÓN LOCAL DE LA ECONOMÍA DE LOS RECURSOS EXTRALOCALES
Estrategias de actores en torno a la tenencia de la tierra en Los Tuxtlas, Ver.

Por Eric Léonard
IRD - CIESAS-Golfo

Fonds Documentaire ORSTOM



010019093

Fonds Documentaire ORSTOM

Cote ; B*19093 Ex : 1

LA REGULACIÓN LOCAL DE LA ECONOMÍA DE LOS RECURSOS EXTRALOCALES

Estrategias de actores en torno a la tenencia de la tierra en Los Tuxtlas, Ver.

Éric LÉONARD*

Introducción: La reproducción de las economías campesinas en el mercado global: 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 deceso 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 depresores para las economías domésticas¹; 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 temporaleros 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 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. 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), al sector informal (ambulante, empleo doméstico) o a la esfera ilegal (cosecha y transporte de drogas) 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 et Marchal, 1997).

No menos relevante es la importancia creciente de los flujos financieros provenientes de instituciones extralocales diversas (administraciones públicas, partidos políticos, ONGs, 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, etc.) como fuera de ésta (ayudas directas a los grupos sociales más pobres - como PROGRESA, 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.

* Agroeconomista, IRD. CIESAS-Golfo, av. Encanto, col. El Mirador, CP 91 170 Xalapa, Ver.
E-mail : eleonard@cieras-golfo.edu.mx

¹ En la región de Los Tuxtlas, el maíz y del frijol han perdido respectivamente 51 y 52 % de su valor comercial real entre 1990 y 1998. En el mismo periodo, el costo de los principales insumos y servicios empleados para estos cultivos ha sufrido un alza promedio de 22.5 % en términos reales (fuentes : SAGAR, distrito de desarrollo rural 009, Los Tuxtlas ; Unión de Ejidos Primitivo R. Valencia).

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 paquetes tecnológicos de alta productividad - como brindan ejemplos, en el sur veracruzano, los ramos del tabaco, del sorgo, de las frutas tropicales (piña, plátano) o las producciones agroforestales (hule, eucalipto). Sin embargo, el acontecimiento mayor en las dinámicas de las sociedades rurales en este fin de milenio es, sin lugar a duda, el cambio de registro que se está dando 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 antepone a la producción en la definición de las estrategias de los actores².

Esta diversificación de los flujos de recursos y de las actividades se identifica con el proceso de «globalización». El debilitamiento de los modos 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. En segundo término, lleva a interesarse a las formas que toman las relaciones de interfase entre, por una parte, los modos locales de organización social y acción económica y, por otra, los recursos y apremios que acarrea el 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 permanencias - que dichas funciones inducen a nivel 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, que integran las distintas etapas del ciclo doméstico y los cambios de estatuto relacionados con éstas, al potenciar su inserción en nuevos espacios de actividad, a la vez que perenizan sus derechos sobre los recursos de la comunidad campesina y sus posibilidades de reinsersión en el espacio productivo local.

En esta perspectiva, la reforma liberal del estatuto de las tierras ejidales que se está llevando a cabo 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 Programa de certificación de derechos ejidales (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.

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

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 extravención 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 permiten la realización de tales 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 los espacios reticulares, a veces transfronterizos, que sirven de soporte a las estrategias de reproducción social de sus miembros, 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 eventualmente sacar provecho de un entorno macrosocial inestable. El funcionamiento de la migración reviste sin embargo aspectos aparentemente paradójicos: mientras la migración concierne a la parte de la población rural que menores perspectivas de inserción en el espacio productivo tiene, debido a su posición marginal en las cadenas de circulación y transmisión de la tierra, se ve ritmada por regresos periódicos y sistemáticos a la comunidad de origen, aún cuando el migrante goza de una cierta estabilidad en cuanto a empleo³. Estos regresos tienen por objeto principal la participación del migrante a 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. ¿Como 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 su subsistencia de una familia⁴, 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 asalariado son complicados por la fuerte incompletud de dichos mercados, su segmentación, la distancia estructural y cultural entre los sectores sociales implicados en la transacción salarial y, de manera general, por la asimetría de información que padecen los trabajadores oriundos de zonas rurales, singularmente las indígenas: el dominio deficiente que los migrantes ejercen sobre los sistemas extralocales de información incrementa sus costos de transacción y los ubica en una situación de inestabilidad que limita su capacidad a moverse de manera autónoma y provechosa en los mercados laborales.

³ 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.

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

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 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 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 "reticulación de los 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 inestable⁵.

Apremios similares rigen el acceso a los demás recursos extralocales : la captación de los subsidios, incentivos o créditos que diversas instituciones (administrativas, cíviles, políticas, religiosas) dirigen hacia el campo impone el dominio de un panel extenso de códigos, normas y reglas que enmarcan las relaciones entre las diferentes partes, cuya variabilidad es directamente proporcional al número de actores extralocales implicados en los procesos locales. Aquí también, los espacios de encuentro, las interfases entre la información transmitida por las instituciones extralocales, de tipo experto, y los sistemas locales de conocimiento y de difusión de la información 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

⁵ Cabe aquí 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 y el dominio de los sistemas extralocales de conocimiento por una gran parte de los migrantes permiten una mayor autonomía de éstos. Las estrategias de los actores se orientan entonces hacia la inserción en espacios de actividad múltiples y variados, sin referencia necesaria 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.

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 - PROGRESA), 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 de social. En particular, la administración de los recursos de los ramos 026 y 033 del presupuesto público, afectados a la realización de proyectos sociales descentralizados, 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 extracomunitario⁶. 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 extralocales, 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, y, eventualmente, acceder a una parte de los recursos percibidos a través de los programas públicos y privados de asistencia (PROCAMPO, PROGRESA, etc.). 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 al 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 lo 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 a la 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 al grupo doméstico de su suegro 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 detentores 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 entre sistemas expertos y locales de conocimiento y los nudos de redistribución de los recursos exteriores definen igual número de espacios sociales de concentración de poderes. El control de estos espacios permite estimular, manipular, canalizar o bloquear los flujos de personas, tecnología e 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

⁶ Sobre la noción de «contrato migratorio» vinculando el migrante con su comunidad, véase Guilmoto (1997).

estudiada a partir de los planteamientos de Wolf (1976). El poder de los intermediarios (*brokers*) 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 efectuar 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 deriva del carácter de exclusividad con que cumple estas funciones, es decir del monopolio que ejerce sobre los canales de acceso a los recursos que están en juego (Silverman, 1965, citado por Sánchez Saldaña, *cit.* : 6). 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 solicitud y dotación de tierras al momento de la reforma agraria (periodo 1924-1940). Estos líderes agrarios, además del papel político que les asignaba el modelo de regulación corporativo y control social formalizado durante el cardenismo⁷, fungieron como intermediarios de la 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 tierra que habilitaba cualquier jefe de familia, fuese o no ejidatario, a desmontar y cultivar las tierras sin más limitación que la fijada por la fuerza de trabajo que podía movilizar⁸, 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 comerciales⁹. La diversificación de los intermediarios comerciales, la política de subvención a los insumos (fertilizantes y demás agroquímicos) y precios agrícolas y, de manera más anecdótica, la extensión de la asesoría técnica a cargo de la Secretaría de agricultura, propiciaron una difusión rápida de los nuevos medios de

⁷ 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 Reforma Agraria) o empresas públicas y paraestatales del sector agropecuario.

⁸ 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.

⁹ Cabe precisar que el Banco de crédito rural (BANRURAL) nunca tuvo un impacto significativo en la región.

producción (fertilizantes químicos, herbicidas, productos fitosanitarios, tractores). Con ello, se incrementaron sensiblemente los niveles de productividad y la superficie cultivable por trabajador (Léonard, 1998). A 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 por el 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 coercición sociopolítica. Éste se restringió paulatinamente a la mediación con las estructuras corporativas, ellas mismas en fuerte retroceso a partir de la segunda mitad 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 el efecto de 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 tierra¹⁰.

Cabe sin embargo matizar este panoramá. 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 1960), y por una posición periférica en relación a la red de actividades que gira en torno a los principales centros urbanos de la región (véase el mapa)¹¹. La pulverización temprana de las tierras 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 (cuadro 1). Ahí, las reformas en la tenencia de la tierra y su posterior formalización mediante el Programa de certificación de derechos agrarios (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.

Con los cambios macroestructurales experimentados desde principios de la actual década, esta transición en la tenencia de la tierra 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

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

¹¹ En la parte central de Los Tuxtlas, estos ejidos representan aproximadamente el 12 % de la población rural (véase el cuadro 1).

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 ONGs o las iglesias para la realización de pequeños proyectos productivos o sociales y, hoy, las ayudas directas a los grupos más pobres (PROGRESA) constituyen recursos esenciales para la reproducción de numerosos grupos domésticos, pero también para la construcción de los poderes locales¹². Asimismo, se ha reforzado el peso de la remesas de los migrantes - quienes están ingresando 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.

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 - PROGRESA) 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 de 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, etc.) para negociar en las mejores condiciones el acceso a la información, 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 relevancia¹³.

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 las condiciones de implementación de la reforma del estatuto del ejido y de sus expresiones locales arroja una luz singular sobre los recursos centrales de los juegos de poder en los diferentes niveles de la organización social.

¹² A título indicativo, los recursos canalizados vía el Programa Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) representan actualmente 105 pesos de dotación mensual para las madres criando hijos de corta edad, así como para los niños escolarizados que han alcanzado el tercer grado de primaria. Las mujeres beneficiadas reciben así anualmente una suma de \$ 1260 por dotación, con un cúmulo posible de hasta 4 dotaciones. Para el año 1998, la remuneración neta que se podía obtener del cultivo de una hectárea de maíz en los dos ciclos de producción de temporal y de humedad (contando con una producción optimista de 5 toneladas, valorada en 1,100 pesos la tonelada, y asignando a la mano de obra familiar el salario jornalero vigente de \$ 30) no rebasaba 1350 pesos (\$ 800 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 1230 pesos por hectárea. En otros términos, tanto la dotación anual afectada a cada beneficiario de PROGRESA, como la correspondiente a PROCAMPO procuraban un ingreso equivalente al producto neto del cultivo de maíz en un minifundio.

¹³ Los subsidios directos a los sectores más pobres recientemente implementados con PROGRESA, merecen una atención especial, ya que están enfocados en forma exclusiva hacia las mujeres jóvenes y potencian grandes transformaciones tanto a nivel de las relaciones entre grupos domésticos como en el seno de éstos (relaciones esposa/esposo, padre/hijos, nuera/suegros).

La tenencia de la tierra en el centro de los procesos locales de regulación y control social

Una re-funcionalización de los títulos agrarios en el marco de las estrategias de control de los recursos de origen extralocal

Las reformas al artículo 27 de la Constitución que establecía el estatuto del ejido y la "propiedad social" de la tierra, tenían la doble finalidad de fomentar la capitalización del sector campesino, al potenciar tanto el acceso al crédito privado como las asociaciones con empresas agroindustriales o comerciales, y de propiciar una "democratización" del ejido, al promover los derechos individuales y romper con el control colectivo que se expresaba a través del comisariado ejidal, mediante la cesión en pleno dominio de las tierras a los productores (Mackinlay, 1991). Las reformas abren la posibilidad de reconocer como legítimos propietarios a todos los usuarios, sean ejidatarios o no, y de amparar sus derechos de usar de 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 dentro de los ejidos puede por lo tanto ser considerable: en 1990, en la parte central de Los Tuxtlas, cerca del 70 % 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 ejidal¹⁴. El reconocimiento de sus derechos agrarios potenciaría el cuestionamiento de las relaciones de poder y de clientelismo, tanto a nivel de los grupos domésticos como a escala de las comunidades. Sin embargo, y como se verá adelante, a los cuatro años de haberse iniciado el PROCEDE en la región, poco parece haber cambiado al respecto.

Una explicación a este hecho reside en la *centralidad* de los títulos agrarios en las dinámicas 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 de la reforma constitucional y 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.

En el caso de PROCAMPO, que ha llegado a proveer una parte casi mayoritaria de los ingresos que derivan del cultivo de granos básicos¹⁵, 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 enlistadas entonces. El subsidio se atribuye en base a la presentación del certificado de PROCEDE que ampara la propiedad de la parcela o, en su defecto, del título

¹⁴ En referencia al censo de población de 1990 y en base a 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, dicho ratio rebasaba 3.5.

¹⁵ 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, 1998); en 1998 esta participación alcanzaba entre el 48 y el 60 % del mismo (para rendimientos de 5 y 4.5 tons/ha, véase la nota 12).

ejidal - en los ejidos donde el PROCEDE aún no se ha implementado - o un contrato de arrendamiento legalmente registrado de la misma. Basta pues con que los dueños de las tierras las reclamen a los arrendatarios que las cultivaban para que se apropien *de facto* de la subvención, aunque acto seguido las alquilen a otras personas. La concentración paulatina del subsidio se puede comprobar a través de la evolución del número de beneficiarios en Los Tuxtlas : de 6,449 en 1993/94, el número de campesinos que reciben la subvención pasó a 10,992 en 1994/95 (+70 %) y 12,568 en 1995/96 (+14.3 %), año en que se cerró el padrón de beneficiarios, pero bajó a 10,115 en 1997 (-19.5 %) y 8,437 en 1998 (-16,6 %) ; en total, el número de beneficiarios ha bajado en un 33 % en el curso de los tres últimos años cuando la superficie financiada se mantenía estable (+1.6 %) ¹⁶. Este retroceso resulta aún más marcado en las zonas densamente pobladas del centro de la región, donde el número de beneficiarios ha sufrido un decenso promedio cercano al 40 %.

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 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 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 sorprendente cuando se trata de recursos que no se relacionan directamente 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, etc.) 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 funcionan 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. Las autoridades ejidales y la « asamblea ejidal », integradas únicamente por titulares de un derecho agrario, funcionan 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 recaudar y administrar cooperaciones a nivel local para fomentar y mantener los servicios colectivos (agua potable, caminos, escuela, centro de salud) ¹⁷. El título agrario aparece así como un recurso en sí, casi dissociado de la tierra que ampara, y que permite la refuncionalización 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 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

¹⁶ Fuente : Cuadros anuales recapitulativos del ejercicio de PROCAMPO, SAGAR, Distrito de desarrollo rural 009 Los Tuxtlas.

¹⁷ 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).

ciclos anuales de cultivo rebasaba en 35 % a la ganancia neta que se podía esperar de dos cultivos 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 % del valor mercantil de la tierra¹⁸, 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 *stricto 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 marco 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 los grupos domésticos rural.

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 afectados a la realización de infraestructuras colectivas de beneficio social. Resulta interesante establecer un paralelo entre el desarrollo de esta renta sobre la tierra 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 comicios posteriores; sin embargo, las elecciones realizadas desde 1994 han evidenciado un retoceso creciente de los partidos 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 permiten entender la forma en que el PROCEDE se está llevando a cabo a nivel local. La implementación del programa de certificación sufre una fuerte variabilidad acorde a 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 los funcionarios (véase los estudios publicados por W. Cornelius y D. Myhre, 1998). Así, 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 and Mummert, 1998). 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 en referencia al entramado de relaciones sociales y de poder que vinculan los ejidatarios entre ellos y con el resto de la población.

¹⁸ Mientras una evaluación optimista ubica la ganancia neta potencial del cultivo del maíz en 1350 pesos por hectárea en 1998 (véase 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 % del valor de la tierra.

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, de manera a elaborar técnicas de promoción y mediación que otorgaban ulteriormente un progreso rápido en las localidades donde las tensiones en torno a la tierra eran mayores (*ibid.* : 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 administración central: en los cuatro años que lleva el PROCEDE en Los Tuxtlas, la Procuraduría Agraria ha «regularizado» la tenencia de la tierra en 94 de los 144 ejidos con los que cuenta la región, es decir un 65 % del total, y esta llevando a cabo la certificación de otras 15 comunidades.

En la mayoría de los casos, la resolución de los innumerables litigios y resistencias, tanto a nivel intracomunitario como entre ejidos vecinos, en torno al estatuto y las formas de apropiación de la tierra requirió del apoyo de poderosos auxiliares 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 aún 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 los avecindados a distancia de las operaciones de medición y deslinde de las parcelas¹⁹. 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. Cuando se dió, la titulación de usuarios no ejidatarios fue consecuencia de arbitrajes realizados por los mismos ejidatarios en el seno de su 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 herederos²⁰.

El análisis de las expresiones locales del programa de certificación a nivel de una muestra de 37 ejidos ubicados en la parte central de Los Tuxtlas arroja tendencias contrastadas, pero con 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 siguiente y el mapa adjunto:

¹⁹ En la parte central de Los Tuxtlas, Almeida (1998) 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 antiguos usuarios.

²⁰ Resulta sin embargo común observar prácticas tendientes a contornar este obstáculo legal, mediante el registro, ante un notario público, de las ventas o las cesiones entre vivos de fracciones de las parcelas tituladas, de manera a dar alguna legitimidad 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.

Cuadro 1: Las diferentes expresiones del PROCEDE en la parte central de Los Tuxtlas

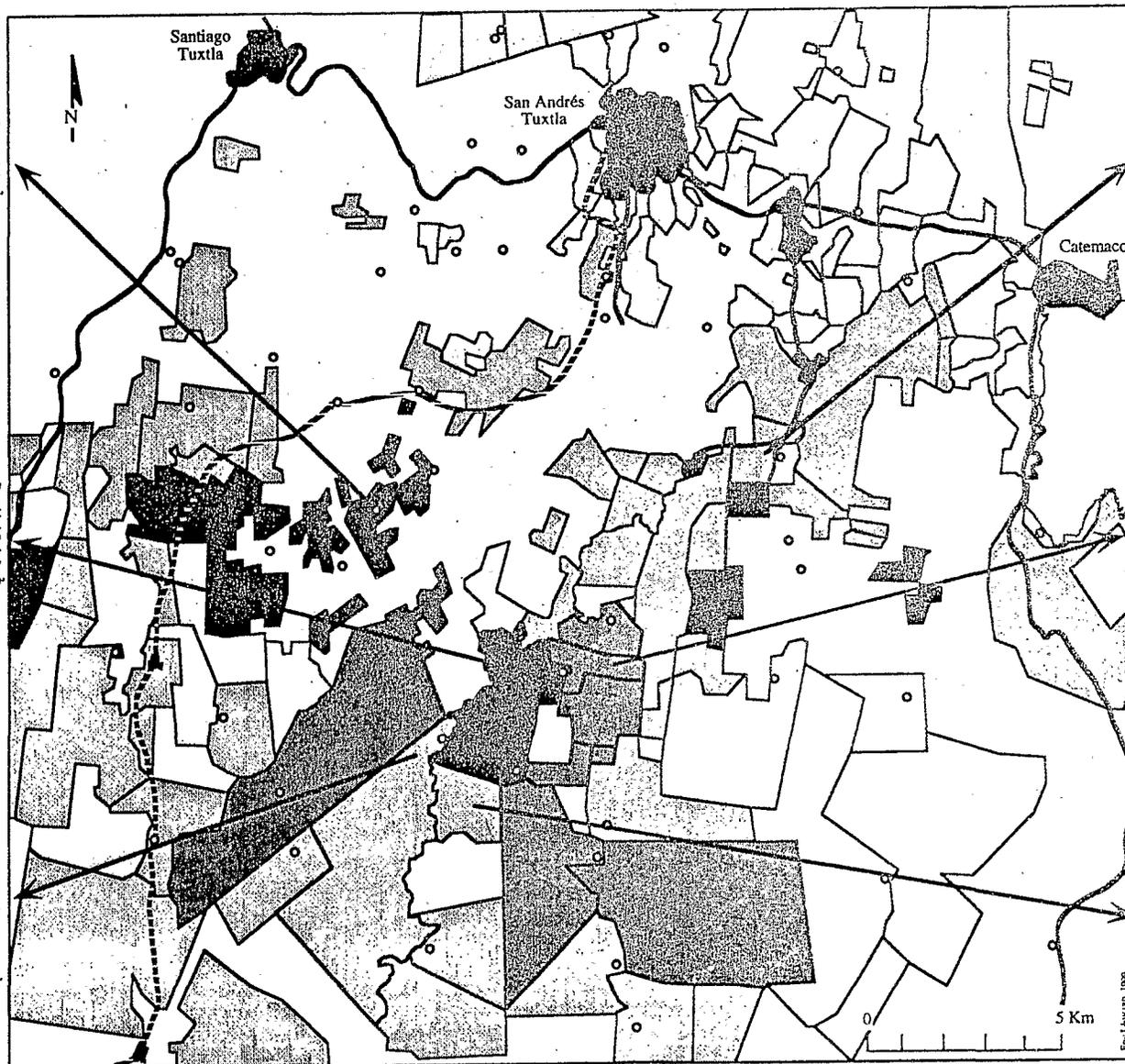
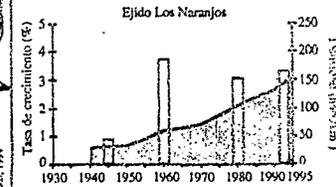
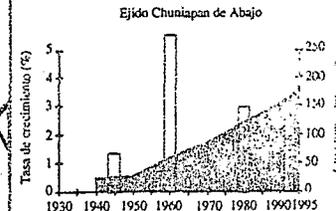
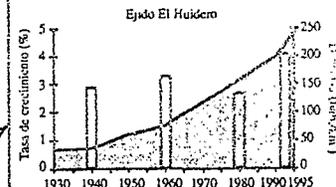
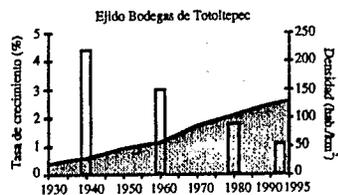
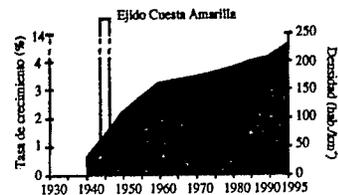
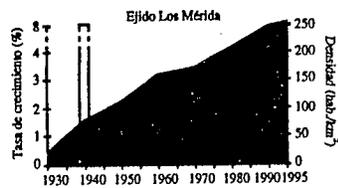
	Número de ejidos	% Población muestra	Densidad de población	Incremento/ ejidatarios 1991	Titulares/ jefes familia	Superficie/ titular	Indice de pobreza
Situación 1.1	11	43 %	322	13 %	31 %	5.2	0.23
Situación 1.2	17	32.6 %	132	21 %	37 %	9.5	0.47
Situación 2	5	11.8 %	225	109 %	60 %	3.6	1.21
Situación 3	4	12.6 %	131	43 %	60 %	7.0	0.92
Conjunto	37	100 %	181	31 %	40 %	6.6	0.54

Fuentes: Procuraduría Agraria, Residencia San Andrés Tuxtla; Inegi 1991, 1992, 1995.

La situación 1 predomina en el ámbito regional, tanto en número de ejidos como en población (más del 75 % de los casos y de la población de la muestra) y coincide con las comunidades donde se ha conformado una "clase media" campesina que fue cuestionando el poder de los antiguos líderes agrarios en el curso de los años 1970 y 1980. Estos ejidos presentan niveles de pobreza medianos a bajos en referencia al contexto regional caracterizado por altos índices de marginación. En este grupo, la implementación del PROCEDE resultó en la retención de la tierra por parte de los ejidatarios: el incremento promedio en el número de titulares de un derecho agrario fue de 18 % y tan sólo la tercera parte de los jefes de familia dispone, hoy en día, de derechos formales sobre la tierra. Sin embargo, estas características comunes encubren cierta heterogeneidad entre las localidades concernidas. 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 a la superficie ejidal, pero donde la disponibilidad en 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 centraban de manera exclusiva en el acceso a la tierra (situación 1.1). Por otra parte, esta situación es también característica de comunidades ubicadas al sur de la región, donde las densidades de población son bajas en términos relativos (menos de 150 habitantes por km²); 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 (situación 1.2).

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 % en relación al padrón inicial de ejidatarios, y la proporción de detentores actuales de un derecho agrario no rebasa el 30 % de los jefes de familia. El PROCEDE tuvo una incidencia casi nula sobre la estructura social y la repartición de los poderes a nivel local: la propiedad de la tierra sigue siendo el privilegio de las clases de edad mayores de cincuenta años y la reforma sólo ha incidido en una leve feminización de los propietarios, al permitir la regularización de los derechos pendientes de las viudas de ejidatarios (fig. 1).

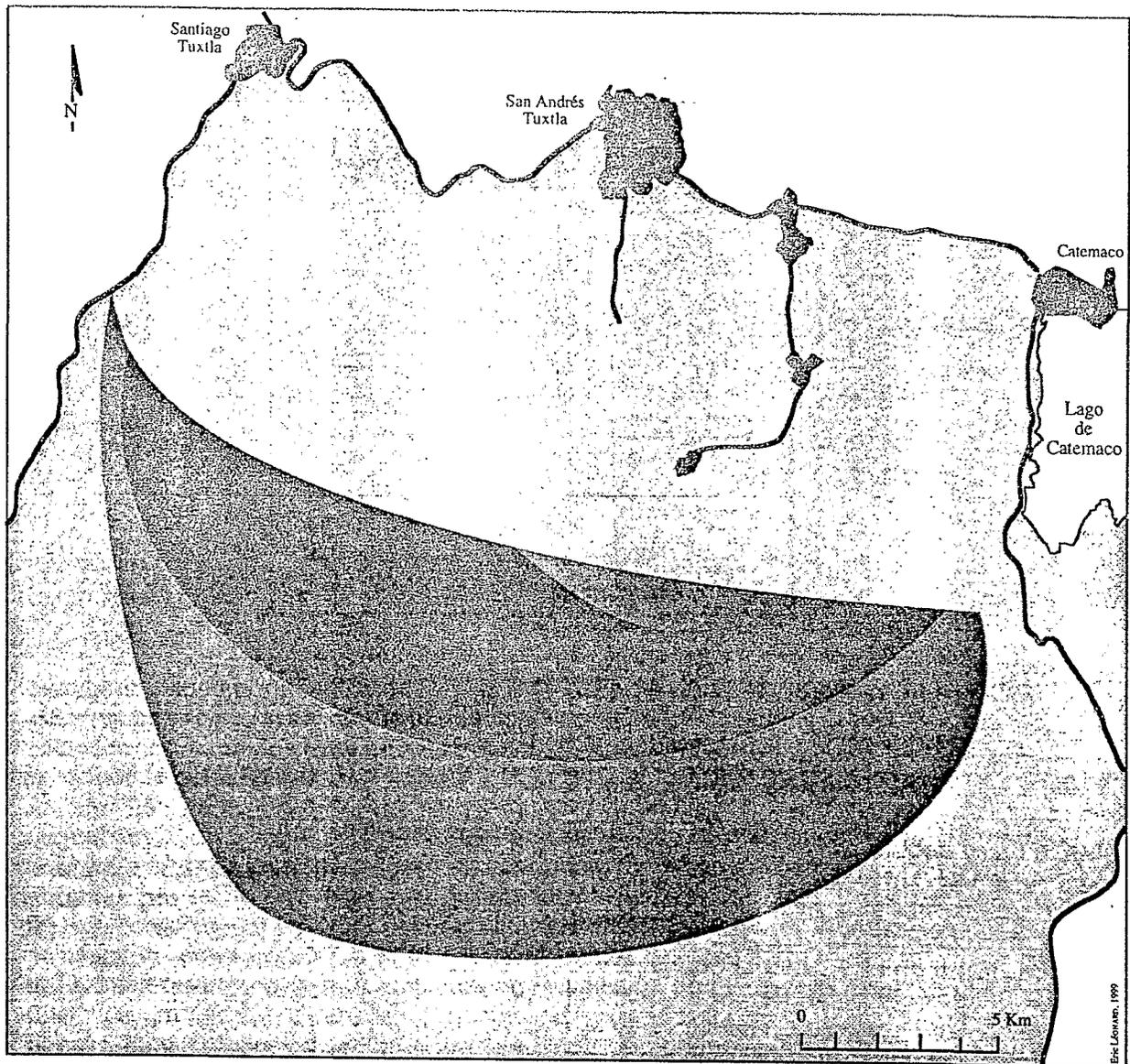
Las expresiones locales del PROCED en la parte central de Los Tuxtlas, Ver



- Ejidos representativos de la situación 1
- Ejidos representativos de la situación 2
- Ejidos representativos de la situación 3
- Ejidos aún sin cumplir el proceso de certificación
- Carreteras asfaltadas en 1997
- Antigua vía de ferrocarril
- Principales localidades
- Centros urbanos

Fuente : SIG Sotavento, IRD-CIESAS

Espacialización esquemática de las diferentes expresiones del PROCEDE
en la parte central de Los Tuxtlas

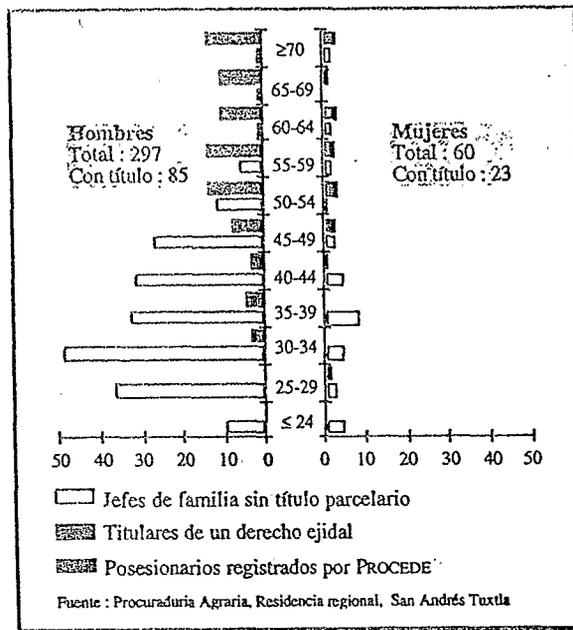


-  Zona donde predomina la situación 1
-  Zona donde predomina la situación 2
-  Zona donde predomina la situación 3

 Carreteras asfaltadas en 1997

 Centros urbanos

Figura 1 : Piramide de edades de los jefes de familia del ejido Bodegas de Totoltepec, Mpio de San Andrés Tuxtla, en 1995



Sin embargo, la predominancia de los casos de retención de la tierra por parte los antiguos ejidatarios no debe llevar a subestimar la importancia, en cuanto a los procesos sociales que evidencian, de los ejidos (un poco menos del 25 % 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 (para 1960, las densidades de población se acercaban ya a los 200 habitantes por km²) 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 fue el caso para 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 muy 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, resultó ser 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 - si necesario 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 situación 3 parece resultar de condiciones intermedias entre los dos casos anteriores: por un lado, los ejidos concernidos comparten con las comunidades del tipo 2 características similares de pobreza y la misma posición periférica en relación a la red de actividades que gira en torno a los principales centros urbanos de la región; por otro lado tuvieron un crecimiento demográfico más lento y presentan hoy en día densidades de población cecanas a las de las

comunidades representativas de la situación 1.2. Asimismo, el PROCEDE dió lugar a un incremento mediano del número de titulares de tierra (+43 %), pero éstos representan una proporción mayoritaria de los jefes de familia, equivalente a la que existe en los ejidos de la situación 2 (60 %). En ausencia de información directa relativa a los procesos históricos de diferenciación y regulación social que tuvieron lugar en estas comunidades, resulta arriesgado formular hipótesis acerca de las condiciones que rigieron en la implementación del programa de certificación. Las cifras disponibles sugieren simplemente que 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, a pesar de la relativa disponibilidad de tierras, sin que esto se tradujera en una extrema polarización de las estructuras social y de poder. La expresión matizada del PROCEDE podría ser el reflejo de una situación particular en el contexto regional, que otorgaría un papel secundario a la tenencia de la tierra en las estrategias de reproducción social y de acceso a las funciones de intermediación.

Sin minimizar el interés sociológico que puede revestir esta situación, las expresiones del PROCEDE en la parte central de Los Tuxtlas evidencian, en la gran mayoría de los casos, la importancia que conserva la tenencia de la tierra 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, a contrario, se han mantenido las estructuras tradicionales, verticales, de intermedicación y control sociopolítico, la tierra sigue funcionando como el principal instrumento de legitimación de los poderes, aún cuando las bases materiales de la reproducción social sufren una creciente desvinculación de la producción agrícola. Esta situación es indisociable de la consolidación del ejido, en tanto espacio de organización social, como principal instancia de mediación y nivel de interfase con las instituciones supralocales, y como espacio de construcción de los poderes.

Esto explica en gran parte porque 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 registro como propiedad privada. La instauración 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 intermedio" de la tierra reúne para ellos varias ventajas: por un lado formaliza la tenencia y plasma, en el 75 % 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; por otro, pereniza los canales existentes de representación sociopolítica y las instituciones que les dan el control sobre los flujos de capital e información de origen extralocal. Aún cuando el nuevo Código Agrario abre la posibilidad de conferir el estatuto de ejidatario, con todas sus prerrogativas, a los nuevos poseedores, ninguno de los ejidos estudiados, ni siquiera los que propiciaron un ingreso masivo de nuevos titulares, ha adoptado esta medida: si bien los poseedores pueden asistir a las asambleas ejidales, el derecho a voto y la toma de decisiones permanecen como privilegios exclusivos de los ejidatarios. «PROCEDE se ha beneficiado con un apoyo amplio porque legitima las prácticas existentes. Formaliza el estatuto intermedio [*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»²¹.

²¹ Goldring (1998) : 170.

Conclusión : Políticas de descentralización y fomento de la ciudadanía : ¿un compromiso imposible ?

En forma contradictoria con uno de sus objetivos proclamados (la democratización de las instituciones ejidales), la reforma actual esta 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: el título agrario funge como un recurso en sí, disociado de la tierra en tanto factor de producción, que permite la re-funcionalización de las nuevas y antiguas formas de clientelismo en el marco de las estrategias de captación de los flujos de recursos de origen extralocal (créditos productivos, subsidios, proyectos de desarrollo social, remesas). Por otro lado, el ejemplo de Los Tuxtlas apunta a un éxito de la reforma del ejido en relación 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 has, mejor dotadas para ubicarse en un mercado abierto e interesar a potenciales inversionistas.

La apropiación del programa de certificación por los poderes locales aparece en conformidad con la lógica que rige 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 microsocia, estas organizaciones, y el Banco Mundial en primer lugar, estan 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 estos programas, 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.

A escala de Los Tuxtlas, en las comunidades donde no contribuye a relegitimar el poder de los antiguos caciques, el PROCEDE constituye un factor importante para la 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 que afectara a 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 locales [municipales]» (*ibid.*: 498). Estas condiciones representan un obstáculo mayor al surgimiento de una verdadera ciudadanía local.

Referencias bibliográficas

- Almeida, E., 1998 - Cambios y probables tendencias en el mercado de tierras ejidales en la zona de transición maíz-tabaco de la región de Los Tuxtlas, al sur del estado de Veracruz, ponencia presentada en el seminario *Dinámica regional y reproducción de las pequeñas-agriculturas en el Istmo veracruzano*, CIESAS-Golfo - Orstom, Xalapa, 1-2 de junio de 1998, 18 p., mimeo.
- Baitenmann, H., 1998 - The Article 27 Reforms and the Promise of Local Democratization in Central Veracruz, in *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector* (Cornelius, W. and Myhre, D., eds), San Diego-La Joya, Center for Mexican-American Studies, UCSD : 105-23.
- Gastellu, J.-M. et Marchal, J.-Y. (eds), 1997 - *La ruralité dans les pays du Sud à la fin du XX^e siècle*, Paris, Orstom, col. Colloques et Séminaires, 768 p.
- Goldring, L., 1998 - Having Your Cake and Eating it too : Selective Appropriation of Ejido Reform in Michoacán, in *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector* (Cornelius, W. and Myhre, D., eds), San Diego-La Joya, Center for Mexican-American Studies, UCSD : 147-72.
- Gordon, S., 1993 - La política social y el Programa Nacional de Solidaridad, *Revista Mexicana de Sociología*, 55(2) : 351-66.
- Guilmoto, C., 1997 - Migrations en Afrique de l'Ouest, effets d'échelle et déterminants, in *La ruralité dans les pays du Sud à la fin du XX^e siècle* (Gastellu, J.-M. et Marchal, J.-Y., eds), Paris, Orstom, col. Colloques et Séminaires : 495-529.
- Hoffmann, O., 1997 - L'ejido, laboratoire des pratiques sociales et fondement de la ruralité contemporaine au Mexique, in *La ruralité dans les pays du Sud à la fin du XX^e siècle* (Gastellu, J.-M. et Marchal, J.-Y., eds), Paris, Orstom, col. Colloques et Séminaires : 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.
- Inegi, 1992 - *Veracruz, resultados definitivos del VII Censo Agropecuario, 1991*, México
- Inegi, 1995 - *Veracruz, resultados definitivos, Conteo de población y vivienda, 1995*, México.
- Kearney, M., 1996 - *Reconceptualizing the Peasantry. Anthropology in a Global Perspective*, Oxford, Westview Press, 210 p.
- Léonard, É., 1998 - Nuevas formas de intervención en el agro y reconstrucción de las clientelas rurales en la sierra de Los Tuxtlas, Veracruz, ponencia al Congreso *Las políticas de ajuste estructural en el campo mexicano, efectos y respuestas*, UAM-UNAM-UQ, Querétaro, 1-4 de marzo de 1998, 16 p., mimeo.
- Long, N., 1996 - Globalización y localización : nuevos retos para la investigación rural, in *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio (I), La inserción de la agricultura mexicana en la economía mundial* (Lara Flores, S. y Chauvet, M., coor.), México, UAM-UNAM-INAH-Plaza y Valdés : 35-74.
- Mackinlay, H., 1991 - La política de reparto agrario en México (1917-1990) y las reformas al artículo 27 constitucional, in *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, México, UAM-Iztapalapa : 117-67
- Sánchez Saldaña, K., 1998 - Intermediarios en el mercado laboral agrícola y reestructuración social en el campo, ponencia al *V Congreso Latinoamericano de Sociología Rural*, ALASRU, Chapingo, 10-14 de octubre de 1998, 20 p., mimeo.
- 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, in *Peasants and peasant societies* (Shanin, T., ed.), London, Penguin Modern Sociology Readings.
- Zendejas, S. and Mummert, G., 1998 - Beyond the Agrarian Question : the Cultural Politics of Ejido Natural Resources, in *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector* (Cornelius, W. and Myhre, D., eds), San Diego-La Joya, Center for Mexican-American Studies, UCSD : 173-201.