

El cotidiano 61

¿Reforma o Contrarreforma Campesina?: Notas Sobre el Impacto de las Reformas al 27 Constitucional [*]

Marzo-Abril 1994

Luis Hernández Navarro [**]

Las reformas en marcha han tocado de muerte al ejido tal y como se conocía. La versión moderna del ejido, la que se gesta en el marco del período cardenista y lo concibe como un instrumento de organización económica, se desarrolló en el marco de una economía cerrada y de un sistema corporativo. Esas dos características están hoy en proceso de desaparición acelerada -más la primera que la segunda-.

Reformas e incertidumbre

Una tras otra, las reformas en el agro para reanimar la producción y llevar a la sociedad rural a la tierra firme de la modernidad se han sucedido vertiginosamente. Apertura comercial, fin a los precios de garantía, reestructuración del sistema crediticio, desmantelamiento de las instituciones de aseguramiento, privatización de las empresas estatales (y su transferencia, en muchos casos, a agentes privados y no a organizaciones de productores) programas de atención a la pobreza extrema -Pronasol- y promoción de formas de asociación entre los beneficiarios diferenciados de las organizaciones tradicionales, instauración de subsidios directos "desacoplados", fin del rezago-reparto agrario y reformas constitucionales a su marco jurídico, han sido, todas, obras de cirugía mayor. Otras, como la Bolsa Agropecuaria -a la que se le pretendió "vender" como una de las herramientas estratégicas de la modernización agropecuaria-, han quedado hasta el momento como meros anuncios de futuras operaciones, después de anunciar ocasión tras ocasión, su inminente entrada en funcionamiento.

Una tras otra, las operaciones quirúrgicas practicadas han modificado profundamente el perfil de la sociedad rural y transformado de fondo el viejo esquema de relación entre el Estado, los productores y los mercados. Empalmadas frecuentemente en el tiempo, sin un plan preciso de estructuración, parecen en ocasiones ser más efecto de una política macroeconómica adversa al sector y una reforma institucional desarticulada y confusa que ha creado una situación próxima a la balcanización, que de una política sectorial articulada. Así las cosas, el paciente no parece distinguir ya los remedios de la enfermedad, ni los efectos de cada una de las medicinas.

Muchas de estas reformas han sido acompañadas de modificaciones en el marco legal, otras, lisa y llanamente, han sido presentadas como situaciones de hecho, requirieran o no adecuaciones jurídicas. Sin embargo, por la profundidad y la magnitud del cambio en el piso jurídico sobresalen las modificaciones constitucionales al 27 Constitucional. Estas modificaciones son una cirugía mayor entre otras varias. En esas condiciones, realizar la

evaluación aislada de una sola de las intervenciones ejecutadas es un ejercicio que debe efectuarse con suma cautela.

Para el productor rural la situación es, por decir lo menos, confusa. Los tres grandes programas de la actual administración (Pronasol, Procede y Procampo) caminan por canales institucionales diferenciados. Los dos primeros han construido su normatividad y su burocracia por afuera de los canales institucionales del sector, a menudo "haciendo camino al andar", con poca coordinación con otras agencias estatales -si no es que en franca hostilidad- y, el tercero se dispone a entrar en acción para derramar subsidios después de cinco años de un discurso oficial que señalaba la necesidad de eliminarlos. Los testimonios de los funcionarios de cualquiera de los dos primeros programas son ejemplares: los campesinos plantean a todos, indistintamente, desde la necesidad de resolver problemas de linderos hasta la de reparar un pozo de agua. Más allá de una cultura de "quien quita y pega" el hecho muestra un problema más generalizado: no hay claridad de la ventanilla a la que hay que acudir.

La magnitud de la confusión puede medirse con más claridad al ver la reestructuración de la política crediticia. Durante años Banrural fue más un instrumento de control político que de financiamiento al desarrollo. Junto con la aseguradora operaba la tristemente célebre industria del siniestro. A partir de la actual administración se decidió que Banrural sólo acreditara a productores potencialmente productivos y que operara sobre criterios de rentabilidad. El número de acreditados se redujo drásticamente. Algunos pasaron a ser apoyados por Pronasol, otros por nadie. En el camino, para bien o para mal -probablemente más para bien que para mal- los productores dejaron de recibir los paquetes de asistencia técnica, las semillas mejoradas y el fertilizante al que el crédito estaba condicionado. ¿Quién ocupó este hueco que antes ocupaba el Banco? Usualmente nadie. ¿A qué ventanilla pueden acudir ahora? Nadie lo sabe a ciencia cierta. Simultáneamente se redujo la cobertura del seguro, se mantuvieron altas las tasas de interés, se abrió drásticamente la frontera, se acabó con los precios de garantía de la mayoría de los productos y se elevaron los costos de los insumos. Es decir, se crearon condiciones de falta de rentabilidad en muchas ramas del sector. En esas condiciones hacia 1991 la cartera vencida representaba el 40% de la cartera crediticia de la institución. La renegociación se volvió así una necesidad impostergable.

En resumen, este apresurado recuento de las reformas en marcha tiene el objetivo de mostrar que las modificaciones legales relacionadas con la producción agropecuaria en lo general y con el cambio al 27 Constitucional en particular, se realizan en un contexto preciso: el de la "balcanización institucional" y el de una enorme incertidumbre. Esta incertidumbre es, a su vez, expresión de la ausencia de una política agropecuaria integral, de una intervención institucional que ha consistido básicamente en aplicar la política macroeconómica al sector y modificar el marco legal, pero no al diseño ni mucho menos implementación de una política sectorial específica coherente. Es decir, que más allá de una serie de definiciones generales -y a menudo ambiguas- no existe un proyecto sobre la nueva agricultura nacional. Esta situación de incertidumbre ha creado condiciones generales de desconfianza en muchas regiones y franjas de productores sobre el alcance y las intenciones de las reformas constitucionales.

El impacto en las organizaciones campesinas

El fin del rezago agrario cerró las puertas de crecimiento a las organizaciones de matriz agrario-electoral que habían hecho de la lucha por la tierra su principal frente de acción. Ello afecta por igual a organizaciones independientes y oficiales. Y, más allá de un discurso que en abstracto sigue reivindicando la justeza del reparto agrario (sobre todo en estados como Chiapas, que sigue esperando la llegada de una verdadera reforma agraria) la inmensa mayoría de los acuerpamientos campesinos nacionales han aceptado las nuevas reglas del juego: obtener del Gobierno Federal recursos para la compra de tierra para grupos de solicitantes específicos a cambio de renunciar (si no en las palabras, sí en los hechos) a la demanda genérica de reparto para grupos desarticulados. De esta manera, la mayoría de las centrales nacionales han logrado tener acceso a parcelas para sus grupos de solicitantes en una magnitud mucho mayor que la que habían obtenido por medio de los tortuosos caminos de la acción directa y el laberinto burocrático de las instituciones oficiales durante los últimos diez años.

En esas condiciones, las dirigencias independientes que reivindicaban como eje de su acción la lucha por la tierra, y los "líderes tradicionales de la industria de la invasión" tendrán que reconvertirse o jubilarse. La reconversión es, sin embargo complicada, pues se topa, entre otros obstáculos con el resto de las reformas en marcha, es decir, en concreto, con el hecho de que la gestión de servicios pasa irremediablemente por la "ventanilla" de Pronasol y éste ha escogido a sus propios interlocutores usualmente distintos a las direcciones nacionales e incluso a las regionales, y la formación de empresas productivas no puede improvisarse de un día para otro. [1] Así las cosas será cada vez más frecuente que estas organizaciones campesinas mantengan una clientela sobre la base de la lucha por la tierra... urbana, es decir, que sobrevivan convirtiéndose en organizaciones urbano-populares, o que encabezen luchas por demandas tales como la regularización de vehículos (no en balde la UCD ha sido bautizada como la "Unión de Camionetas Democráticas"). Por lo demás, en parte de estas dirigencias podrán negociar su sobrevivencia argumentando ser el contrapeso obligado al avance del cardenismo o de organizaciones autónomas y haciendo el trabajo sucio contra ellas.

Las reformas al 27 y las intensas presiones gubernamentales para que las dirigencias campesinas las aprobaran abrieron o exacerbaron un ciclo de conflictos y reacomodos por los liderazgos que aún hoy no termina. Dirigentes de diversas organizaciones tuvieron que presentar ante sus bases la renuncia a su posición. Generalmente la renuncia no fue aceptada pero su liderazgo quedó severamente cuestionado. Los ejemplos abundan. La UGOCP prácticamente se escindió, y las direcciones del tronco principal permanecen aún hoy en una intensa "guerra interna". Meses después uno de los dirigentes históricos de la UNORCA tuvo que abandonar sus filas, la CIOAC en Chiapas -uno de sus bastiones fuertes- se partió. El dirigente principal de UNTA estuvo a punto de ser removido en su último Congreso. Estos conflictos expresan, entre otras cosas, la creciente inadecuación del conjunto de las organizaciones campesinas nacionales a las transformaciones en curso así como la pretensión gubernamental de fomentar un corporativismo de oropel.

Las reformas al 27 parecen haber sentado un piso base para un recambio de época dentro de la CNC. De la misma manera en la que las reformas a la Ley Agraria durante la administración de Luis Echeverría y el apoyo en las organizaciones por rama productiva crearon las condiciones para que el grupo Gómez Villanueva se hiciera de la dirección de la Confederación durante casi veinte años las actuales reformas al 27 y su apoyo en las organizaciones de productores son el terreno para un recambio de liderazgo que parece ser de época alrededor de la tendencia encabezada por Hugo Andrés Araujo. Este recambio y modernización en el liderazgo cenecista ha sido -junto con el sindicalismo magisterial agrupado en el SNTE- la única reforma exitosa del salinismo dentro de las organizaciones sociales tradicionales. Se topa, sin embargo, con la inconsistencia de la mayoría de las organizaciones por rama de producción y empresas campesinas cenecistas -con excepciones notables como Conagro en Jalisco o las convergencias de uniones de ejidos de Morelos-, con el control de los gobernadores de las ligas de comunidades agrarias y con la influencia de la vieja nomenclatura agrarista en cuadros y destacamentos destacados de la Confederación.

Las reformas al 27 y la recomposición en la dirección de la CNC trataron de aterrizar en la formación de una convergencia más amplia de organizaciones de productores denominada nuevo movimiento campesino. La convergencia finalmente fracasó al querer sumar fuerzas rurales que veían con profundo recelo una parte sustancial de las reformas campesinas en marcha y fuerzas dispuestas a subordinarse a ellas, y al no cuestionar un modelo organizativo que hace de la CNC una correa de transmisión del partido oficial. Fueron significativos en los encuentros en que se buscó procesar la confluencia de las reiteradas críticas de los dirigentes cenecistas medios a las reformas al 27. Aunque éstas no pasaron los filtros de las conclusiones, los asistentes dieron cuenta del malestar. La reorganización de un nuevo movimiento campesino verdaderamente plural a partir de redes de empresas sociales y ramas de producción pasa por una definición política clave: las nuevas organizaciones deben ser autónomas del Estado y del conjunto de los partidos políticos. Casi ninguna de las fuerzas campesinas autónomas que se han construido en las dos últimas décadas está dispuesta a diluirse en un proyecto organizativo adscrito al partido de Estado, y tampoco están dispuestos a renunciar aun programa de lucha que defiende una vía campesina de desarrollo. Una convergencia de esta naturaleza sigue esperando el terreno de una hipotética reforma del PRI para ser viable.

Las reformas al 27 redefinieron el marco de las relaciones tradicionales entre la vieja nomenclatura agrarista, la nueva clase política del sector (agroyupis y pronasoles) y las dirigencias campesinas. La vieja nomenclatura agraria, que poseía un indudable peso político ejerciendo la administración del viejo marco legal perdió interlocución no sólo dentro de la CNC sino fuera de ella. Sin embargo, la nueva clase política del sector no pudo agarrar los hilos de control sobre las organizaciones campesinas. En los hechos, la CNC renovada reconquistó la interlocución que había perdido ante el Ejecutivo y ante la gran mayoría de centrales campesinas. El grueso de las negociaciones significativas relacionadas con la agricultura pasan por su dirigente nacional.

Apocalípticos e integrados: ni ventas masivas ni inversiones significativas

Las reformas al Artículo 27 han abierto el paso a un proceso de renta y venta selectiva de parcelas ejidales. Ciertamente, este proceso se daba ya antes de las reformas, pero éstas indudablemente lo han acelerado. Este proceso se manifiesta desigualmente en todo el país. Es más acelerado en las ricas tierras de riego del Noroeste (donde los otros orgullosos agricultores privados se han dedicado no ha de comprar tierras sino a venderlas), en los terrenos turísticos y en las propiedades ejidales que rodean las ciudades. En todos estos casos, la presión para la venta viene tanto de capitales externos y de movimiento de pobres urbanos en búsqueda de suelo para vivienda como de los mismos ejidatarios agobiados por deudas o ingresos inseguros. Pero también está presente en tierras pobres o sin agua donde existen grandes concentraciones de población -mayor número de avecindados que ejidatarios- y una presión de quien no tiene tierra por acceder a ella. En estos casos la presión proviene del interior mismo de la comunidad. Ciertamente, esta venta de tierras -generalmente al margen de todo marco legal- no ha sido tan abrumadora como un sector de los críticos a las reformas al 27 habían previsto de manera apocalíptica, pero está allí presente. Funcionarios menores de la SRA y de Banrural y dirigentes de centrales oficialistas han jugado un papel importante en "facilitar" e inducir a las transacciones.

La actitud de las comunidades rurales hacia el Procede varía en mucho dependiendo de su disposición a entrar el mercado de tierras. En regiones donde hay un mercado de tierras significativo previo a las reformas (Morelos y partes del Bajío) hay disposición a que el programa entre. Donde no las hay de productores han resistido la entrada del Programa. Más que de la defensa abstracta de la propiedad ejidal, la resistencia a incorporarse al Programa proviene del temor de las comunidades a la titulación en un contexto de descapitalización y deudas crecientes, es decir, de que ésta sea la vía corta para perder la tierra. Por lo demás la orientación del trabajo de campo de los funcionarios de Procede alimenta este temor. Asimismo, en diversas regiones en donde alrededor del establecimiento de los linderos hay una vieja historia de agravios y conflictos intercomunitarios, la labor del Programa ha traído a la memoria los tiempos idos y ha estimulado una nueva fase de difíciles negociaciones. Así las cosas, en muchas regiones, el Procede no procede.

La modificación de los mecanismos de asociación entre agentes económicos e intermediarios políticos propiciada por el conjunto de las reformas estatales en el nivel regional, están dibujando ya un nuevo mapa político que pronto harán evidente un nuevo sustrato rural. Tenemos así antiguos dirigentes campesinos de organizaciones económicas de punta convertidos en agentes comerciales para rentar tierras (caso de Alcano), nuevos dirigentes rurales potenciados alrededor de Pronasol participando en la dirección de la CNC (experiencia de Morelos) o viejos cuadros cenecistas convertidos hoy en beligerantes cardenistas (prácticamente en toda la república pero, destacadamente en Tabasco y Michoacán). Más temprano que tarde la asociación de empresarios y campesinos harán que la vieja estructura de comisariados ejidales o comunales sea desplazada por nuevos intermediarios políticos.

La otra cara de las reformas, las que la justificaban en base de las inversiones que el sector privado realizaría a partir de ellas no parece tener, en el corto plazo, mayor

sustento. La danza de las cifras es aquí significativo: en enero del 92 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reportó la existencia de 600 proyectos. Según la Reforma Agraria eran sólo 120. Para la SARH se trataba de mil. El informe presidencial de noviembre de 1992 reportaba 394 proyectos de asociación entre empresarios privados y sector social en marcha hasta el 24 de agosto, sólo el 24% contaba con financiamiento de la banca privada, por un monto de 151,600 millones de pesos. El resto habían sido financiados en fondos públicos. La información de Banrural hablaba de resultados más modestos: 61 proyectos durante 1992. [2] Estas asociaciones son, en muchos casos rentas de tierra disfrazadas. Los inversionistas ponen capital, tecnología, semillas, mercado y asumen la administración del proyecto, los ejidatarios, su tierra, y en el mejor de los casos, su trabajo. Es decir, estamos ante rentas disfrazadas de asociación. Los ejemplos sobran: Chiquita Brown y Banana Nava en los ejidos de Marte R. Gómez en el Soconusco -acompañados de mano de obra guatemalteca-.

De cualquier forma, la creación de estos nuevos polos de desarrollo agropecuario y forestal en ciertas regiones del país, estrechamente ligados al proyecto gubernamental de creación de fuertes grupos empresariales capaces de competir exitosamente en una situación de libre mercado, plantean una profunda modificación del mapa político-organizativo en el campo y, la necesidad de un proyecto campesino de alternativa capaz de responder precisamente en el mismo terreno. Los proyectos de Univasa en Yucatán son significativos en este terreno. [3] Instalados como "asociación en participación" para la producción de puercos cuentan con financiamiento gubernamental de alrededor de 100 millones de nuevos pesos. Estos megaproyectos se han instalado en una región en la que alrededor de 1,660 ejidatarios y cerca de 500 pequeños y medianos productores han logrado satisfacer la demanda local de carne de cerdo (20 mil toneladas en 1991). Los productores del sector social organizados en la Unión de Ejidos "Corporativo Agroporcino del Mayab" transformaron la porcicultura de traspatio en una actividad más organizada. Los megaproyectos plantean producir 1.5 veces la producción actual de carne de cerdo usando sólo poco menos de 500 empleos, aunque se ha dicho que el destino final de esa producción es la exportación, ésta se topa con barreras fitosanitarias y costos de producción más alto que el mercado internacional. Al final se corre el peligro de que el destino de los megaproyectos sea el mercado regional poniendo en peligro a los 2,100 pequeños productores.

El futuro del ejido y de las organizaciones de segundo nivel

Las reformas en marcha han tocado de muerte al ejido tal y como se conocía. La versión moderna del ejido, la que se gesta en el marco del período cardenista y lo concibe como un instrumento de organización económica, se desarrolló en el marco de una economía cerrada y de un sistema corporativo. Esas dos características están hoy en proceso de desaparición acelerada -más la primera que la segunda-. Modificado el marco general que hizo posible su sobrevivencia como unidad productiva, el ejido pasará a ser más un elemento de organización territorial y de identidad grupal que un aparato económico. Por lo demás, la acción combinada de nuevos actores rurales en el espacio físico del ejido y el envejecimiento de generaciones enteras de ejidatarios, habían ya diversificado y

erosionada la realidad ejidal al punto de que, en muchas regiones, los ejidatarios son una absoluta minoría con respecto al resto de la sociedad rural.

De hecho, en el marco de las actuales reformas, su función tradicional ha sido ya profundamente erosionada. El ejido y el comisariado ejidal no son ya un instrumento para la obtención de crédito, en la medida en la que éste tiende a contratarse de manera individualizada o a través de otras figuras jurídicas. Tampoco son el canal para gestionar recursos de bienestar social, pues éstos se pactan a través de los comités de solidaridad, organizados, usualmente, para realizar una obra específica.

Un fenómeno relevante que algunos dirigentes campesinos asocian a las reformas al 27 es la parcelación de los ejidos colectivos y de las figuras asociativas de segundo nivel y la integración a su interior de SPR y SSS. La tendencia en ellos, pero también en muchos otros lugares, pareciera ser la de organizar unidades productivas a partir de grupos de afinidad -frecuentemente con lazos familiares- en lugar de organizar la producción desde el ejido. El fenómeno, sin embargo, es anterior a las reformas y pareciera no tener relación directa con ellas, aunque apunta también a la erosión del ejido como eje de la organización productiva.

Algo similar ocurre con las figuras asociativas de segundo y tercer nivel (ARICs y uniones de Ejido, UE). De entrada de las 1,145 UE y 138 ARICs existentes en el país sólo alrededor del 15% sostiene una actividad sostenida. Desgastadas también por Pronasol y por las reformas al crédito bancario y sujetas a restricciones organizativas de importancia, han pasado a ser sustituidas de manera tendencial por organizaciones de servicios (comercializadoras, Uniones de Crédito, Fondos de Aseguramientos, Bufetes técnicos, etc...) y por empresas campesinas que adoptan la figura jurídica de sociedad anónimas o sociedades civiles.

También como resultado de la modificación de la legislación agraria han cambiado las reglas para elegir a las autoridades al interior de los ejidos. Hoy, la presencia de los funcionarios de la Reforma Agraria es innecesaria para ratificar los procesos eleccionarios. Ello ha permitido que en ejidos relativamente organizados en lucha contra cacicazgos sea más fácil ganar el comisariado ejidal (por ejemplo, El Paraíso, en el municipio de Atoyac, Guerrero). También en este caso, las transformaciones en marcha modificarán la relación entre los campesinos y sus organizaciones. Pero, de la misma manera, los nuevos agentes económicos tenderán a controlar a las autoridades de ejidos y comunidades, como sucedió en el pasado -y también está sucediendo en el presente- con los ejidos y comunidades forestales que rentan sus bosques y las empresas madereras. [4]

Por lo demás, esta nueva normatividad ha relajado en muchas regiones la vida asamblearia regular, pues las asambleas ejidales deben realizarse ahora sólo una vez al año. Por lo demás, si es poco lo que hoy puede solucionarse a través del ejido ¿qué sentido tiene reunirse?

En resumen, podemos señalar que las reformas al 27 no han producido ni la pérdida acelerada de tierras en el sector social, ni la inversión masiva de capitales privados

anunciada por sectores gubernamentales. Su impacto es diferente en las distintas regiones del país. Sumada al conjunto de reformas en marcha, y sin una política estatal de fomento que lo proteja y desarrolle, ha propiciado la profundización de la descomposición ejidal en cuanto a organismo para impulsar la producción en el campo. Más que impulsar la formación de ciudadanos ha alentado la articulación de viejos y nuevos grupos de interés. Y, pocas, muy pocas fuerzas campesinas están de acuerdo con que se trata de una reforma campesina.

CITAS:

[*] Este trabajo fue realizado en el marco de los debates sostenidos en el CECCAM, la UNORCA y la CNOC. El autor quiere agradecer los comentarios de Armando Bartra, Fernando Celis, Jonatahan Fox, Arturo García, Alberto Gómez, Ana de Ita, José Juárez, Ernesto Ladrón de Guevara, Pedro Magaña, Luis Meneses, Julio Moguel, Miguel Tejero y Alfonso Valenzuela. La responsabilidad final es, sin embargo, mía.

[**] Asesor de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras.

[1] Véase, por ejemplo, las quejas de la Coduc ante el secretario de Sedesol publicadas por el periódico El Financiero el 29 de octubre de 1993.

[2] Según su boletín núm. 4.

[3] Véase: Villanueva, Erik y Manuel Martín, "Crisis Henequenera, Reconversión Económica y Movimiento campesino en Yucatán", Revueltas, núm. 1, agosto-octubre 1993.

[4] Véase el caso de la Unión de Comunidades Indígenas y Huichilas, en el que las autoridades del comisariado y la subdelegación de la SARH otorgaron al margen de la comunidad la concesión para explotar su bosque a una empresa maderera.