

## **De Zapata a Zapata: un sexenio de reformas estatales en el agro \***

**Luis Hernández Navarro**  
**30 de junio, 1994**

### ***Tormentas sexenales***

A pocos meses de que la administración de Carlos Salinas de Gortari termine, los mismos fantasmas que dieron la señal de arranque a las protestas masivas contra su candidatura a la Presidencia de la República se han vuelto a hacer presentes. Efectivamente, si el malestar campesino se hizo presente en La Laguna durante 1988 en contra del futuro Jefe del Ejecutivo evidenció las turbulencias que soplaban en el subsuelo del mundo rural y preparó el terreno para el ascenso electoral del cardenismo, hoy, a casi seis años de distancia, la protesta de los indígenas y los hombres del campo, se han vuelto a hacer presentes no sólo a través de la insurrección armada chiapaneca y la protesta de los agricultores medios organizados en El Barzón sino también en múltiples movilizaciones regionales a lo largo y lo ancho del país. El incendio del campo mexicano ha provocado la peor crisis política del sexenio y ha terminado por opacar muchos de los resultados exitosos de la actual administración.

El hecho no pude dejar de ser significativo. Primero que todo, porque no deja de ser irónico que la explosión rural en marcha que ha tomado la bandera de Zapata y el zapatismo como símbolo de su lucha, tenga lugar precisamente durante la administración que ha proclamado haber realizado la reforma campesina más profunda y que ha izado, una vez tras otra, la misma bandera de quienes hoy protestan: la de Zapata y el zapatismo. Segundo, porque muestra con toda claridad, que las reformas al agro impulsadas desde la administración pública pudieron circunstancialmente ser avaladas por las

---

\* 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, Laura Carlsen, Fernando Célis, Jonatahan Fox, Arturo García, Alberto Gómez, Ana de Ita, José Juárez, Ernesto Ladrón de Guevara, Pedro Magaña, Luis Meneses, Julio Moguel, Rosario Robles, Miguel Tejero y Alfonso Valenzuela. La responsabilidad final es, sin embargo, mía.

direcciones de algunas organizaciones campesinas nacionales o aprobadas incluso por el Poder legislativo, pero estaban muy lejos de contar con el aval de los propios campesinos. Tercero, porque evidencia, con absoluta claridad la enorme importancia que para la estabilidad política del país tiene la cuestión rural, a pesar del hecho de que allí se concentre poco más de la cuarta parte de la población económicamente activa. Cuarto, porque señala los riesgos implícitos de la vía de modernización vertical, autoritaria y excluyente aplicada por la actual administración, así como de los conflictos que surgen de pretender reformar la economía sin democratizar sustancialmente al país.

Las notas que a continuación presentamos buscan explicar de manera breve algunos de los efectos de las reformas estatales hacia el agro en los ejidos y las organizaciones campesinas.

### ***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 diferenciadas 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 ido acompañadas de modificaciones en el marco legal, otras, lisa y llanamente, han sido presentadas como situaciones de hecho, requirieran o no de adecuaciones jurídicas. Sin embargo, por la profundidad y la magnitud del cambio en el piso jurídico, sobresalen las modificaciones constitucionales al 27 constitucional. Estas transformaciones 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 dirigidos al campo 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 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 que 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 el centro de esta confusión se encuentra, sin lugar a dudas, el fin de la vieja intervención estatal en el agro y su sustitución, drástica y a menudo desorganizada, por mecanismos de mercado. El retiro de una modalidad de intervención estatal -en contra de la que, ciertamente, una franja importante de organizaciones campesinas se había manifestado- dejó a millones de pequeños productores ante la disyuntiva de "modernizarse" a golpes de mercado o desaparecer. Las políticas de compensación creadas -básicamente

Pronasol- tuvieron una cobertura limitada y sesgada. En los hechos, este "abandono" estatal decretado desde la administración pública terminó en un desmantelamiento de las instituciones del sector que sólo de manera muy forzada puede ser catalogada como reforma institucional. A juzgar por los resultados prácticos (cinco secretarías de Estado y un innumerable ejército de agencias estatales de desarrollo definen, a menudo sin coordinación entre sí, las políticas hacia el sector) más bien habría que hablar de desmantelamiento institucional.

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 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 periodo 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, cuando menos tres elementos adicionales habían ya modificado la realidad ejidal independientemente de las reformas en marcha. El primero de ellos fue la acción combinada de nuevos actores rurales en el espacio físico del ejido y el envejecimiento de generaciones enteras de quienes tenían derechos sobre la tierra, que habían ya diversificado y erosionado la realidad ejidal al punto de hacer que, en muchas regiones, los ejidatarios sean una absoluta minoría con respecto al resto de la sociedad rural. El segundo consiste en que, en muchas ocasiones, la vía ejidal fue el único camino posible de las comunidades campesinas -e incluso indígenas- para tener acceso a la tierra, a contracorriente de si éstas querían funcionar como comunidades indígenas o propiedades privadas, de manera que la propiedad ejidal fue una realidad sobrepuesta a la de la comunidad. Finalmente, pocos ejidos dotaron desde sus orígenes a sus integrantes de tierras de igual magnitud y calidad; se propició por esta vía, un proceso de diferenciación social dentro del ejido reproducido después por otros mecanismos económicos (usura, transporte, comercialización, etc...) o extraeconómicos (corrupción alrededor de los comisariados ejidales, posiciones políticas, etc...). Todos estos elementos habían desnaturalizado ya su viabilidad como un proyecto de desarrollo campesino.

Sin embargo, las actuales reformas han provocado que su función tradicional haya sido 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. No 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. Rara vez son el conducto organizativo para "jalar" recursos para proyectos productivos.

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). 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 Aseguramiento, 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 modificaran

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. (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.)

Por lo demás, esta nueva normatividad ha relajado en muchas regiones la vida asamblearia regular pues las asambleas ejidales deben de 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?.

Esta tendencia a la desaparición del ejido y las organizaciones ejidales de segundo nivel como ejes de la producción social rural contrastan, empero, con el discurso de la mayoría de las organizaciones campesinas nacionales y regionales que siguen reivindicándolo como elementos centrales para una propuesta de desarrollo en el sector. Esta esquizofrenia entre lo que pasa abajo y lo que sucede en las dirigencias muestra, sin embargo, no sólo la poca capilaridad que hay entre las realidades campesinas y las propuestas de sus dirigencias sino también, las dificultades de pensar al sector social rural como algo mucho más complejo que el ejidalismo como vía productiva.

### ***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 la inmensa mayoría de los acuerpamientos

campesinos nacionales parecieron aceptar, hasta el estallido del conflicto chiapaneco, 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 si 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. Dos organizaciones nacionales, empero, se han negado a funcionar en esta lógica. Una, es el Movimiento Nacional de los 400 Pueblos -presente básicamente en el estado de Veracruz- que pretendió utilizar la presión de la lucha por la tierra como un elemento de negociación para posiciones políticas en el marco de las elecciones estatales de Veracruz, y que sufrió el encarcelamiento de su principal dirigente; el otro, es el de la Coordinadora nacional Plan de Ayala que, a pesar de haberse "transformado" en una fuerza campesina orientada básicamente a la gestión de proyectos productivos sigue enarbolando con cierta beligerancia la bandera de la lucha por la tierra.

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 (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). 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 encabecen 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, 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 Comagro en Jalisco o las convergencias de uniones de ejidos en Morelos-, con el control de los gobernadores de las ligas de comunidades agrarias, con la influencia de la vieja nomenclatura agrarista en cuadros y destacamentos destacados de la Confederación, y, con la incapacidad de la dirección renovada para enarbolar un conjunto de demandas que vayan más allá de la capacidad o voluntad estatal de respuesta. Sin embargo, este piso es aún sumamente precario y su futuro está en mucho asociado al destino que la corriente salinista tenga en la próxima administración.

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 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 a un

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 temporalmente 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 pasaron durante algún tiempo por su dirigente nacional. La crisis chiapaneca modificó sin embargo este marco de referencia. De entrada, la participación política a mediados de la década de los setenta de una parte de la dirección renovada de la CNC en la zona de donde surgió la guerrilla sirvió como pretexto para lanzar una ofensiva de gran envergadura en su contra. Este hecho, resultó sin embargo secundario ante el práctico aislamiento del cenecismo -viejo y nuevo- de las negociaciones de San Cristóbal y su incapacidad para articular una fuerza alternativa a la levantada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional -EZLN-. El único papel relevante del cenecismo renovado en la coyuntura consistió en pretender colarse infructuosamente a las negociaciones sin la cobertura de la CNC -utilizando la presencia en la zona de la ARIC-Unión de Uniones-, y, en la defensa de su dirigente nacional a las reformas al 27 constitucional.

Por lo demás, la CNC renovada estuvo prácticamente ausente de la otra gran movilización rural de la actual coyuntura, la de las carteras vencidas. Su papel fue el de frenar el movimiento, señalar que detrás de él se encontraban los intereses de los grandes agricultores y, una vez que el conflicto chiapaneco

redimensionó la protesta, y obligó a dar una salida parcial y limitada, buscar aparecer como la fuerza interlocutora en la solución ofrecida .

*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 otrora orgullosos agricultores privados se han dedicado no a 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 movimientos 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 vecindados 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 al 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 los productores han resistido la entrada del Programa. Más que de la defensa abstracta de la propiedad ejidal, la resistencia a incorporarse al Programa

proviene, en el mejor de los casos, de la negativa a pagar impuestos a la tenencia de la tierra, y, en el peor del temor de las comunidades a la titulación en un contexto de descapitalización y deudas crecientes, es decir, de que esta sea la vía corta para perder la tierra. Que la aparente confusión no es exclusiva del sector rural lo muestra la aseveración hecha por la Revista Época (21 de febrero de 1994) en la que en el marco de una entrevista con el titular de la SRA señala: "Con el Procede, que es la fase superior en la privatización del ejido...". Por lo demás la orientación del trabajo de campo de los funcionarios de Procede alimenta este temor. "La inconformidad de la gente sobre el Procede -señala una transcripción realizada por Adriana López del Foro Agrario del 17 de noviembre de 1993 en Chiapas, publicado por El Día el 27 de enero de 1994- aquí en el estado de Chiapas, es que los visitantes de la Procuraduría Agraria no informan claro. El Procede únicamente sirve para la titulación de solares y el certificado de derechos ejidales. Para los visitantes dicen en las comunidades que, si se entra con el Procede había que autorizar el pleno dominio". 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 tiemposidos y ha estimulado una nueva fase de difícil negociaciones. Por lo demás, la resistencia de una importante franja de comunidades al Procede puede verse por la lentitud con la que han avanzado la certificación (tan sólo 180 mil 750 entrega de títulos agrarios en todo el país notificados oficialmente) a pesar de las promesas gubernamentales de culminar el proceso a la brevedad (el titular de la SRA señaló que en Julio de este año. En muchas regiones, el Procede no procede.

El que no se hayan producido ventas masivas de tierras y el que la mayoría de las organizaciones campesinas nacionales hayan aceptado entrar a un esquema de compras restringidas de tierras para solicitantes no debe, sin embargo, hacer suponer que entre la sociedad rural hay plena aceptación de las reformas al 27 constitucional. Nada más alejado de la realidad. De entrada

porque las organizaciones nacionales expresan una franja muy reducida de la demanda por la tierra. Pero, además, porque la rapidez con la que las reformas fueron aprobadas y las presiones que se ejercieron sobre las dirigencias nacionales para crear la ilusión del consenso en su aceptación desatendieron y subestimaron la opinión de campesinos e indígenas al respecto. En los hechos, y como lo señalaron diversos autores en su momento, bueno o malo, defectuoso e imperfecto, el 27 constitucional expresaba un pacto entre franjas significativas de la sociedad rural y el Estado que fue drásticamente violentado con las reformas. Asimismo, y a pesar de la evidencia de que siguen existiendo latifundios en algunos estados las reformas cercenaron la posibilidad estatal de expropiarlos. Por último, las reformas cancelaron la esperanza de tener acceso a la tierra en regiones enteras donde aún es posible tenerlas. Con los tiempos y las formas de la sociedad rural el malestar y la protesta se han ido haciendo sentir. La insurrección chiapaneca es aquí, una nueva llamada de atención.

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 Secretaria 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 con fondos públicos. La información de Banrural hablaba de resultados más modestos: 61 proyectos durante 1992 según su boletín No 4. 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. (Véase: Erik Villanueva y Manuel Martín, "Crisis Henequenera, Reconversión Económica y Movimiento campesino en Yucatán", Revueltas No1, Agosto-October 1993). 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 1660 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 está 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 2100 pequeños productores.

Por lo demás, los esquemas de asociación entre productores rurales e iniciativa privada que habían sido presentados como paradigmas del nuevo modelo de desarrollo y que habían sido estimulados desde el gobierno federal con grandes facilidades financieras (swaps incluidos) no han podido resistir la prueba de la práctica. las enormes dificultades de ese moderno "elefante blanco" que ha resultado ser el proyecto de Vaquerías muestran que la eficiencia y la filantropía de la iniciativa privada distan mucho de ser realidades.

De la misma manera con asociaciones en participación o sin ellas, la inversión privada al campo sigue sin llegar. Más de 600 proyectos de asociación se encuentran enlatados. La banca comercial otorgó durante el año pasado créditos al sector por solamente 10 mil millones de nuevos pesos (El Economista, 11 de enero de 1994). Tampoco llegó la anunciada inversión extranjera: durante 1993 ésta sólo alcanzó 34.5 millones de dólares, es decir el 0.7 % del total nacional que fue de 15 mil 617 millones de dólares. Así las cosas, en diversos foros el responsable de la SARH ha tenido que insistir de manera infructuosa a los banqueros y empresarios en la necesidad de invertir en el campo.

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.

### *Apertura y TLC*

Desde la lógica de una muy importante franja del movimiento campesino, con la aprobación definitiva del TLC se cerró un ciclo de debate sobre su conveniencia o inconveniencia, abriéndose la discusión sobre las medidas más adecuadas para fortalecer a aquellos sectores que resultarán beneficiados y aquellas acciones que se requerirán para paliar los efectos negativos de quienes saldrán afectados. Evidentemente habrá quien quiera seguir poniendo el acento en la denuncia de lo que considera que es una medida antiagrícola y anticampesina. Sin embargo, y a diferencia de las reformas al 27, el Tratado es ya una realidad en la lógica de un buen número de organizaciones y de ese terreno es necesario partir.

¿Cómo explicar la relativa falta de oposición al TLC en el sector rural? Las primeras experiencias de lucha campesina en torno a las posibilidades de impulsar un comercio internacional distinto se dieron como respuesta a la drástica apertura comercial del sector en 1989. La respuesta, que llegó a ser masiva en algunas regiones y ramas de producción, no se generalizó, ni supuso modificaciones de fondo en el esquema general de la política. Esta apertura hizo que un buen número de organizaciones campesinas -sobre todo aquellas con capacidad propositiva- se plantearan que el TLC se estaba viviendo ya en el

país aunque no se hubiera firmado. ¿Para qué entonces, oponerse al TLC si ya se habían pagado los principales costos del acuerdo y no se habían recibido aún los beneficios?

Por lo demás, otros factores influyeron en la falta de respuesta campesina al TLC. En principio de cuentas, el hecho de que un importante sector del campesinado sigue agrupado en organizaciones oficiales, con muy poca autonomía y una gran dependencia de las iniciativas del Ejecutivo Federal. En segundo término, el hecho de que simultáneamente se estuvieran produciendo enormes transformaciones en la política agropecuaria que obligaban a respuestas inmediatas. En tercer lugar, en la medida en la que el TLC era, desde la lógica mexicana, una prioridad presidencial que contaba con el aval de Bush, un buen número de organizaciones vieron el acuerdo como un hecho consumado, y el costo de oponérsele como muy alto. En esa lógica prefirieron tratar de influenciar algunos puntos de la agenda más que oponerse a la idea global de un acuerdo. Por lo demás, de manera correcta o errónea, se asoció la oposición al acuerdo como una oposición de matriz partidaria-cardenista, y, un número significativo de organizaciones no estuvieron dispuestas a ser identificadas con esta corriente.

El resultado final del capítulo agrícola del TLC es producto de tres situaciones básicas. Primero, de la acción combinada de los intereses nacionales por tener acceso a los mercados de sus contrapartes y de la intención de las élites políticas nacionales por dismantelar los programas de protección rural existentes. Segundo, de procesos productivos en los que ya existe una estrecha vinculación comercial regional previa. Y, tercero, en el caso norteamericano, de un conjunto de concesiones de último momento realizados por la administración Clinton -y los negociadores mexicanos- para garantizar votos de legisladores de los estados de Florida y California.

Desde la lógica de la representación gubernamental mexicana el TLC forma parte de un conjunto de reformas más amplias que buscan cambiar el viejo modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones por un nuevo modelo basado en las políticas de ajuste estructural y estabilización. De acuerdo a este nuevo modelo, una importante corriente dentro del gobierno considera que la agricultura juega un papel secundario en la economía, y que valdría la pena concentrar esfuerzos solamente en un sector dedicado a la exportación. Ello implica prescindir de la producción campesina y de un modelo de desarrollo sustentable. Objetivos explícitos de esta política han sido--como hemos señalado anteriormente- modernizar al sector a "golpes de mercado" -"nada o se hunde"- y mantener bajos los precios de los productos agrícolas para controlar la inflación.

Desde la lógica del modelo global es inadecuado que la agricultura contenga cerca del 26% del PEA pero produzca menos del 7% del PIB. Para una importante corriente dentro del Estado, esta inadecuación debe resolverse por medio de la cirugía: reduciendo la población rural a no más del 10% de la PEA. Desde su lógica, los bisturíes estatales son: los instrumentos de política gubernamental hacia el sector (básicamente una política de precios y subsidios que da el control sobre quien se queda y quien se va) y la apertura comercial asociada al TLC, sobre todo en un aspecto básico: la liberalización de los mercados del maíz.

Esto significa que el resultado final de la negociación parte más de la voluntad por impulsar estas reformas en el agro -que se aplicarían con o sin Tratado- que de la presión de las contrapartes norteamericanas y canadienses. El TLC es en este contexto el candado que cierra la puerta para garantizar la continuidad de esas reformas. Así las cosas, la liberalización de los mercados de maíz -como ha quedado demostrado alrededor de Procampo- fue más el resultado de una medida de política interna que resultado de una negociación internacional.

Contra la versión oficial que vendió el Tratado señalando que era una iniciativa en la que "todos ganaban" es evidente que en el sector agrícola hay perdedores y que muchos de los que se anunciaban como ganadores requerirán de importantes apoyos para serlo. Y si en Estados Unidos una parte de los potenciales perdedores pudieron negociar protecciones especiales y políticas de compensación sobre la base de oponerse al Tratado, nada de esto se vio en México. La oposición de las organizaciones campesinas agrupadas en el CAP a incorporar en las negociaciones granos básicos, lácteos y forestales fue desechada a cambio de nada.

Los hechos muestran, sin embargo, que habrá perdedores, o más bien, y aunque, formalmente el TLC no entre aún en vigor, señalan que ya hay perdedores. La prueba viviente de ello es la movilización de los agricultores organizados en el Barzón. Más allá del contexto político en el que el movimiento se ha desenvuelto, de la disputa por las rentas institucionales, y de que la protesta aparezca en la forma como una acción en contra de las carteras vencidas, la lucha anuncia por anticipado los efectos del TLC en el sector: una apertura económica sin -o con muy pocas- transiciones y sin colchones, que pone a competir en condiciones de igualdad a productores que laboran en condiciones de desigualdad. Así, si hoy quienes protestan son los otrora orgullosos agricultores privados, generalmente poco dispuestos a movilizarse, mañana lo serán el resto de los estratos de productores afectados. Chiapas, otra vez, no es la excepción sino el antecedente de lo que puede suceder.

Aprobado el TLC aparecen con mucho mayor claridad las enormes limitaciones que aquejan la intervención gubernamental en el campo. En primer lugar y como lo señalamos antes, la ausencia de una política agropecuaria integral. Ello nos lleva a un segundo gran hueco: la falta de una propuesta de reconversión productiva. Ciertamente, en distintos momentos de la actual administración se ha anunciado -en ocasiones con "bombo y platillo"-

la puesta en marcha de una gran reconversión en el agro. Las declaraciones, sin embargo, no han aterrizado en propuestas. Anunciar que se van a hacer cosas no implica hacerlas. Por lo demás, algunos de los estudios preparados por la SARH para la reconversión de ciertas ramas que se han filtrado a la opinión pública evidencian tanto una falta de visión de conjunto como ejes ordenadores de una propuesta viable. Asimismo, y como lo muestran las experiencias de reconversión exitosas -el café en Brasil o Colombia- deben de ir acompañadas de recursos frescos, estudios agroecológicos y de mercado, y programas de capacitación y asistencia técnica. La tercera gran carencia para enfrentar adecuadamente el modelo de inserción en el mercado internacional alrededor del TLC está relacionada con la ausencia de instituciones y políticas de fomento. El antiguo modelo de extensionismo burocrático ha sido sustituido por un modelo privatizador y excluyente, y por algunas becas Pronasol para las organizaciones. La modernización de la agricultura que implicará el TLC requerirá de una enorme inversión en la formación de recursos humanos de calidad para el sector, tanto en la educación básica como en la gestación de una cultura empresarial; paradójicamente, la sociedad rural concentra los mayores niveles de analfabetismo, deserción escolar y los menores niveles de escolaridad. Necesitará de investigación científica -en áreas claves- y asistencia técnica y de los instrumentos para diseminarlos entre los productores. Requerirá de instrumentos de comercialización y canales de información. Todo ello es, en parte, responsabilidad del Estado. Y, hasta el momento, ha privado más una política de desmantelamiento y privatización de estos servicios que de verdadera construcción institucional.

El camino pactado alrededor del TLC lleva a renunciar no sólo a la posibilidad de impulsar la autosuficiencia alimentaria sino incluso, a limitar enormemente la viabilidad de alcanzar la soberanía alimentaria. En su lugar se ha impuesto la visión de volver a nuestra agricultura complementaria de la norteamericana impulsando una política de "seguridad alimentaria", argumentando, entre otras cosas, el agotamiento del orden agroalimentario

mundial y el que países importadores de comida como Japón han alcanzado capacidad de negociación importante. Entre otra muchas cosas, esta posición tiende a olvidar las implicaciones que para la industria lechera nacional tuvo la importación de leche en polvo "barata", y el que Japón sigue protegiendo ramas enteras de su agricultura -el arroz, aunque haya abierto de manera muy marginal las importaciones de este cereal- por consideraciones de soberanía, así como el hecho de que, para generar capacidad de negociación como consumidor, ha realizado cuantiosas inversiones ligadas a la investigación y producción agropecuaria de diversos países. ¿Cómo negociaría México como consumidor para tener fuerza? ¿Puede hacerlo en el marco de los jugosos subsidios a la exportación -permitidos en el TLC- del que disponen los productores norteamericanos? ¿Es factible una estrategia de este tipo en el marco del TLC? Quienes proponen la política de seguridad alimentaria no han dado respuestas a estas interrogantes, y, la mayoría de las organizaciones campesinas han presionado poco para obtenerla, a pesar de declarar formalmente que el país requiere de una política de autosuficiencia alimentaria.

A contracorriente de lo que el tono triunfalista de la propaganda oficial proclama, los afectados por el TLC en el sector rural serán muchos. Señalamientos como el hecho por el Secretario de Comercio a los agricultores de Chihuahua cuando protestaban por la falta de rentabilidad del sector asociado a la apertura comercial -"Si no es rentable dedíquense a otra actividad"- son un indicador de la falta de sensibilidad que priva entre los responsables de instrumentar las políticas públicas. Evidentemente, se requieren medidas inmediatas para atenuar el daño de los afectados. La lógica de los mercados no lo hará. La movilización de el Barzón no es más que una nueva llamada de atención -los productores de soya y sorgo de Sonora y Sinaloa, los de manzana en Chihuahua, los arroceros en Veracruz ya han protagonizado otras- de lo que será el campo mexicano si no se toman medidas

compensatorias y se instrumenta una verdadera política de fomento sobre un nuevo tejido institucional incluyente. El tiempo avanza.

### *De Procampo ¿santo? a Procafé*

¿Cómo valorar la decisión gubernamental de otorgar apoyos directos a los productores agrícolas de maíz, frijol, trigo, arroz, soya, sorgo y algodón? ¿se trata tan sólo de un programa populista con tintes electorales destinado a ganar votos y apoyos en el medio rural? ¿es acaso una solución de fondo a los problemas del campo? ¿es una medida más de política interna dictada por la lógica de los acuerdos del Tratado de Libre Comercio?

De entrada habría que señalar que, voluntaria o involuntariamente, la medida constituye una autocrítica práctica del Gobierno Federal. Después de declarar públicamente una y otra vez que estaba en contra de los subsidios y de haber emprendido una enérgica campaña contra ellos, dio marcha atrás y aceptó su necesidad. El Gobierno Federal admitió que la agricultura requiere subsidios y accedió, tardíamente, a otorgarlos.

De la misma manera, el que el criterio básico para otorgar el recurso sea el del número de hectáreas y no el de la producción, supone una modificación en el franja rural beneficiada por los subsidios. Aunque el Programa otorgará a los grandes propietarios una renta significativa y seguirá concentrando desigualmente la asignación de recursos (66% de sus beneficiarios recibirá tan sólo el 12 % de los recursos), de haberse aprobado la propuesta de dar pago directos dependiendo de la producción los grandes productores habrían obtenido una renta diferencial mucho mayor de la que obtendrán con este programa. Además, los productores de autoconsumo (más de 2 millones) obtendrán recursos a los que tradicionalmente no tenían acceso.

Y, a pesar de que la mayoría de las organizaciones campesinas nacionales quisieron "apropiarse del Programa" y presentarlo como una respuesta a sus demandas -demandas que se hicieron hasta el momento en que el Programa estaba siendo discutido dentro de la administración pública- dista mucho de tener las virtudes "mágicas" que los funcionarios del sector han anunciado.

En primer lugar porque se trata de una política de compensación muy limitada de un mal mucho mayor: la condena a muerte de amplias franjas de la producción cerealera al alinear sus precios con los existentes en el mercado internacional. Evidentemente es mucho mejor tener una compensación que no tenerla, pero es mucho peor renunciar a mantener viva la producción nacional de básicos. Muchos de los precios de muchos de ellos son artificialmente bajos pues hay en marcha una creciente guerra comercial para posicionarse de mercados. Así, por ejemplo, aunque el costo de producción por tonelada del maíz en los Estados Unidos es de aproximadamente 120 dólares el precio internacional es de 90. Los productores mexicanos tendrán que operar como si los 90 dólares fuera su "principio de realidad". Por si ello fuera poco, los productores mexicanos tendrán que enfrentar el efecto devastador de los subsidios a la exportación -verdaderos instrumentos de dumping- facilitados por los gobiernos del primer mundo -especialmente los Estados Unidos a través del EEP- a las grandes empresas comercializadoras de granos y oleaginosas. Así, por ejemplo, mientras que en 1986-87 los costos de producción en dólares por bushel para maíz, trigo y soya fueron respectivamente de 3, 4.8 y 6.8 dólares respectivamente, los precios de exportación fueron de 2, 3 y 5.8 dólares. No se trata de un hecho intrascendente. El 18 de marzo de 1985, en una entrevista en la revista Time, el Senador Boschwitz (impulsor en los Estados Unidos de una propuesta de subsidios desacoplados muy similar a la mexicana) señaló: "Si no bajamos el precio de nuestros productos agrícolas para desalentar a otros países ahora, nuestra posición de competitividad en todo el mundo continuará deslizándose y será mucho más difícil recuperarla.

Este debe ser uno de los objetivos más importantes de nuestra política agrícola."

En segundo término, porque deja fuera a productores significativos fuertemente golpeados por la crisis y la apertura económica (cacaoteros, productores de lácteos, forestales, etc...). Significativamente deja fuera a los productores ubicados en la franja de la agricultura tropical. Ellos han padecido prácticamente sin apoyos un severo deterioro de su nivel de vida y sus condiciones de producción. De manera tal que, en la perspectiva del TLC lo que pareciera ser una de nuestras pocas ventajas comparativas (el trópico húmedo) es, como resultado de la falta de apoyos, un sector débil y descapitalizado, es decir, un verdadero "talón de Aquiles".

En tercer término resulta evidente que la iniciativa no tiene una incidencia directa en la producción. A los productores de pocas hectáreas les proporcionará recursos de subsistencia que se destinarán, básicamente, al consumo. A los grandes propietarios les proporcionará una renta nada despreciable que podrá destinarse a fines no relacionados con el impulso a la producción. Por lo demás, el acuerdo no ha sido acompañado de medidas eficaces para promover la producción al campo. Se corre el riesgo de que el conjunto del apoyo estatal al sector se concentre casi exclusivamente allí y se descuide todos los otros instrumentos de una política de fomento (investigación, capacitación, asistencia técnica, etc...)

El cuarto gran problema se refiere a su implementación. Se ha anunciado ya la realización de un censo y de instancias posteriores de validación y supervisión. Sin embargo nada garantiza la transparencia ni eficacia en su operación. La Institución responsable, la SARH, es una dependencia desmantelada y dividida. Aunque se han hecho avances significativos en la moralización de su personal, los productores rurales tienen una gran desconfianza a muchos funcionarios y empleados de campo. No se trata de una

desconfianza injustificada. Ellos han sufrido permanente un extensionismo burocrático y coercitivo en el que el cohecho no ha sido definitivamente erradicado. Un ejemplo no puede dar una idea más precisa de la magnitud del problema. En 1992 comenzó a ejecutarse en Yucatán el Programa Regional de la Zona Henequera. Uno de los puntos del plan consistió en la indemnización y jubilación anticipada de los ejidatarios henequeneros. Cuando el Gobierno estatal publicó las listas de los ejidatarios con derecho a jubilación aparecieron mágicamente nombres de gentes que no habían vivido en las comunidades, empleados de dependencias públicas, profesionistas, etc... ligados a las camarillas de poder local. Por el contrario, no fueron incorporados al padrón, alrededor del 25% de los ejidatarios considerados. Si un problema de este tipo se presentó con un programa que operaba en un sólo estado y con un sólo tipo de productores, nada permite suponer que no sucederá lo mismo en un programa de la complejidad y extensión de Procampo. En los hechos, muchos productores se han negado a inscribirse en el padrón de la SARH, y, en las zonas de riego se ha gestado un fuerte conflicto entre quienes son los dueños de la tierra pero la han rentado y los rentistas que recibirán el apoyo directo.

Un quinto problema se refiere a la incertidumbre en su mantenimiento. A pesar de que se ha anunciado que el programa continuará hasta por quince años no se ha establecido ningún procedimiento jurídico para formalizarlo. Su sobrevivencia es, entonces, incierta. La propuesta de establecer un mecanismo similar al Farm Act de los Estados Unidos como instrumento para negociar y dar rango constitucional a la iniciativa no está contemplada, por más que diversas organizaciones campesinas han insistido en ello.

Un sexto problema se vincula a la relación entre la magnitud de subsidios que reciben nuestros productores y los productores de otras partes del mundo contra los que se está compitiendo. Un sólo ejemplo: mientras que los agricultores vecinos del norte tienen ingresos de aproximadamente 45 mil dólares anuales, de ellos alrededor del 35% provienen de pagos gubernamentales directos en programas de apoyo diversos (esto no incluye

subsidios ligados al crédito, al transporte, a la asistencia técnica, etc...) además de contar con la certidumbre de un precio por periodos de cinco años. Los agricultores mexicanos recibirán un apoyo anual de unos 110 dólares por ha.

El séptimo asegún tiene que ver con el inminente desmantelamiento de los aparatos de comercialización estatales sin haber creado efectivamente mercados regionales y, facilitando el recrudecimiento del agiotismo y/o la entrada de grandes empresas agroindustriales o ocupar los espacios dejados. Ello implica también la cancelación por un largo periodo de tiempo de programas de manejo de oferta.

El último problema, es que el programa marcha en contra de uno de los objetivos implícitos de las reformas al 27 constitucional: el crear un mercado de tierras. Los subsidios por superficie deforman la posibilidad de crear un mercado de tierras que opere con cierta racionalidad pues añaden de inmediato al valor a la propiedad la magnitud de la renta transferida.

### *Procafé*

La tendencia inicial del gobierno federal a negarse a hacer extensiva la nueva política de subsidios a otras ramas agrícolas fue, sin embargo, replanteada como resultado de la acción combinada de la insurrección chiapaneca y la lucha de los productores sociales de café, particularmente de aquellos agrupados en la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOOC).

Entre 1989 y 1993 los ingresos de los productores de este grano disminuyeron en un 65%, a pesar de los apoyos que Pronasol ha otorgado. Ello fue resultado de tres elementos distintos: la caída de los precios, la sobrevaluación del peso y la caída de la productividad.

La caída de los precios fue provocada por la ruptura de las cláusulas económicas de la OIC y el establecimiento de un mercado libre -que el gobierno mexicano aprobó con júbilo-; así, si el precio de café en el mercado internacional se movía en una banda de precios de 120 dólares las 100 libras, ésta bajó a una banda entre 60 y 70 dólares. Los intentos de los países productores de regular el precio reteniendo parte de la producción han sido boicoteados por el gobierno mexicano, lo que le ha valido internacionalmente el calificativo de "esquirol".

El café es un producto de exportación que se vende en el mercado internacional en dólares. La sobrevaluación del peso mexicano ha castigado a quienes lo venden de manera drástica. Mientras el diciembre de 1988 la paridad peso-dólar era de 2 mil 297 pesos por dólar, en diciembre de 1993 fue de 3.2 nuevos pesos. La inflación durante el mismo periodo fue del 89.30 por ciento. En resumen, el productor recibió dólares baratos y tuvo que comprar sus insumos con pesos caros.

La producción mexicana de café disminuyó entre 1989 y 1993 en un 35%. La productividad del pequeño productor cayó de 7.5 quintales por ha. a 5 quintales durante el presente ciclo. Ello fue resultado de costos de producción por arriba del precio de mercado y del retiro del Inmecafé y el práctico abandono al combate de las plagas y la asistencia técnica.

Por si todo esto fuera poco, los productores tuvieron que enfrentarse, ante el retiro del Inmecafé con la necesidad de comercializar ellos mismos su producción o caer en manos de "coyotes". El costo de acceso a los mercados tuvo que ser pagado por los productores.

Las demandas de las organizaciones de productores democráticas para enfrentar la crisis han tenido como eje central la propuesta de establecer un Fondo regulador del precio y, a partir del establecimiento del Procampo, de

echar a caminar un programa de apoyos directos a los productores de café. La respuesta gubernamental ha sido parcial y limitada: primero se creó un programa especial que otorgó más créditos a los productores y sus organizaciones -es decir más deudas- y, posteriormente, se aceptó transferir esos recursos a los productores.

Los ecos de la explosión chiapaneca llegaron muy pronto a los oídos de los productores de otras regiones y renovaron sus ánimos de lucha -tres mil productores marcharon en Jalapa, Veracruz el pasado 26 de enero exigiendo apoyos directos al café y lanzando vivas a los campesinos chiapanecos-. Finalmente, la posición gubernamental cambió y terminó aceptando la otorgación de un apoyo directo de 700 pesos por ha hasta cuatro has.

### *De Zapata a Zapata*

El levantamiento campesino-indígena de Chiapas articulado en torno al EZLN despojó, de tajo, a la actual administración de las banderas del zapatismo con las que había buscado cubrir sus reformas. El EZLN creó en cuestión de días una nueva referencia político-ideológica en el conjunto de la nación pero de manera muy especial en el campo: las banderas de Zapata eran las que se asociaban con la continuación del reparto agrario y el fin del latifundismo, las que se imbricaban con la sobrevivencia digna de sociedad rural y, ello no tenía nada que ver con las reformas al 27 constitucional. La novedad estaba no en el discurso -levantado por muchas otras fuerzas rurales y urbanas- sino en que éste se acompañaba de un levantamiento armado y una insurrección campesina que alcanzó, rápidamente, una enorme legitimidad nacional.

Muy pronto quedó muy claro que el discurso del EZLN iba aún más lejos. Si durante muchos años, los neozapatistas habían actuado como una fuerza de autodefensa campesina contra los guardias blancas y los finqueros decidieron constituir un ejército regular cuando las reformas salinistas al 27

constitucional cancelaron el reparto agrario. Es decir, que más allá de sus demandas de democracia política y autonomía para las comunidades indígenas, las reformas al 27 pasaron a ser parte central de su discurso.

La respuesta gubernamental fue aquí también decidida. Muy rápidamente diversos funcionarios gubernamentales y el dirigente nacional de la CNC salieron a defender las reformas. Lo mismo hicieron los representantes gremiales de los ganaderos, los propietarios privados y el presidente del Consejo Coordinador Empresarial. El presidente de la Confederación Nacional Ganadera destacó, en frase digna de ser recopilada por Carlos Monsivais que "con las reformas hechas al artículo 27, por primera vez en 500 años de lucha por la tierra se tiene la absoluta libertad para definir el destino de lo que quieren hacer en el campo los trabajadores mismos" (El Nacional, 14 de enero de 1994). Todos señalaron que las reformas eran necesarias y daban certidumbre. El mismo Salinas de Gortari, el 3 de marzo, declaró que el nuevo 27 era fiel a Zapata.

Pero, más allá de la apasionada defensa de las reformas, la administración de Salinas tuvo que realizar algunos ajustes en su propuesta. Los Compromisos por una Paz Digna en Chiapas mediante los cuales el gobierno federal dió respuesta a las demandas del EZLN reconocen que en Chiapas no se "realizó en plenitud el proceso de reforma agraria de la Revolución Mexicana. Allí mismo se plantea la necesidad de instrumentar una Ley de Justicia Agraria del estado de Chiapas con tres ejes: fraccionamiento y enajenación de los latifundios; integración y protección del patrimonio familiar en las comunidades indígenas, y la integración del fondo de tierras para la atención de sus necesidades urgentes. Dígase lo que se diga, y aunque formalmente no se hayan realizado reformas a las reformas, la declaración oficial constituye un enorme golpe moral a la legitimidad de la iniciativa salinista.

Sin embargo, la férrea defensa que el Jefe del Ejecutivo hizo de sus reformas han distado mucho de aparecer en la opinión pública como un triunfo. Todo lo contrario. La demanda de reformar el reformado 27 constitucional para que recupere su sentido original se ha extendido ampliamente y amenaza con convertirse en un de los ejes centrales del debate político nacional. Las 280 organizaciones que formaron el Consejo de Organizaciones Indígenas y campesinas del estado de Chiapas han salido a las calles exigiendo la reforma de este artículo. Por lo demás, el hecho de que hasta el momento se encuentren invadidas por diversos grupos de campesinos chiapanecos cerca de 30 mil hectáreas muestra que, aunque las reformas estén aprobadas en el papel, los solicitantes han decidido ignorarlas y el gobierno federal ha tenido que aceptar su violación.

De cualquier manera, la explosión chiapaneca mostró, más allá del debate sobre el futuro de las reformas al agro, tres elementos adicionales entre otros muchos más. El primero es la estrecha relación que existe entre estabilidad política y sociedad rural. Las intentonas de modernizar el sector a "golpes de mercado", de drenar la población rural porque son incompatibles un país moderno y un territorio con una importante población rural, de juzgar a la historia nacional como una coartada para impedir los cambios han mostrado que, tarde o temprano, provocan inestabilidad política. Cualquier política de modernización hacia el futuro debe partir de considerar que los campesinos existen y que pretender prescindir de ellos tendrá un enorme costo político y social. El segundo, es la estrecha relación que existe entre la lucha rural y la democratización política del país. Aunque las presiones para avanzar a una democracia plena estaban ya presentes en amplios sectores sociales y políticos del país, la insurrección indígena y campesina los extendió y amplificó. La modernización política nacional en marcha fue, en mucho, precipitada por la explosión chiapaneca, es decir, surgido de abajo y de adentro. Fue un mentís para todos aquellos que esperaban que la democracia mexicana vendría de afuera y de arriba. El tercero es la profunda imbricación que sigue existiendo

entre las demandas rurales y la cuestión étnica. A lo largo y ancho de todos el país, la recuperación de la etnicidad por parte de multitud de pueblos indios ha roto con una visión culturalista de la problemática impuesta desde el Estado y ha puesto en el centro del debate nacional la cuestión de la autonomía y el autogobierno.

La disputa por Zapata ha cerrado un círculo en la política nacional. Las reformas de la actual administración, por más necesarias que parecieran haber sido, fueron impulsadas de manera vertical y autoritaria, y acabaron por crear un modelo de modernización excluyente. Por más que hayan querido arrojarse con la imagen del caudillo del Sur han terminado generando un extendido malestar campesino. Y por más que hayan pretendido mostrarse como reformas campesinas, pocas, muy pocas fuerzas campesinas están de acuerdo con ello. Curiosamente, la oposición a estas reformas han abierto un nuevo ciclo de luchas democratizadoras. Tal y como hace más de siete décadas sucedió con Zapata.

\*) 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, Laura Carlsen, Fernando Célis, Jonatahan Fox, Arturo García, Alberto Gómez, Ana de Ita, José Juárez, Ernesto Ladrón de Guevara, Pedro Magaña, Luis Meneses, Julio Moguel, Rosario Robles, Miguel Tejero y Alfonso Valenzuela. La responsabilidad final es, sin embargo, mía.