

DE LA INCORPORACIÓN SUBORDINADA A LA CONCERTACIÓN EN EL CAMPO MEXICANO

Arturo WARMAN *

La Constitución de 1917 estableció la propiedad originaria de la nación sobre el territorio y sus recursos y adquirió la facultad de imponer a la propiedad las modalidades que dicte el bien público. De ahí surgieron el ejido y la comunidad indígena como modalidades de la propiedad social de bienes rústicos inmobiliarios. Con muy diferente ritmo e intensidad, desde 1910 hasta 1985 se habían traspasado a la propiedad social por resolución presidencial un poco más de cien millones de hectáreas, la mitad del territorio nacional, en beneficio de dos millones ochocientos treinta y cinco mil campesinos. Valga una nota al margen: las resoluciones presidenciales se obedecen pero no siempre se cumplen. Hasta 1970 habían sido dotados por resolución presidencial casi dos millones cuatrocientos mil ejidatarios y comuneros. El análisis del censo agropecuario del mismo año realizado por la CEPAL sólo registró a un millón ciento sesenta y tres mil productores agropecuarios que fueran ejidatarios o comuneros, apenas el 46% de los beneficiados por resolución presidencial. Utilizo los datos de 1970 porque pese a promesas y explicaciones son los últimos disponibles. De todas maneras, los casi veinticinco mil ejidos y comunidades representan proporción muy importante de la población rural y juegan un papel estratégico en la producción y abasto de los alimentos básicos más importantes en el consumo popular del país.

Por definición jurídica, por realidad política y por necesidad económica, el Estado juega un papel predominante en la formación, preservación, funcionamiento y producción de la propiedad social rural. Recíprocamente, la propiedad social tiene un papel estratégico en el bien público, función esencial del Estado, tanto por lo que se refiere a su impacto sobre el conjunto de la sociedad como por su reflejo en el bienestar de sus sujetos. Es evidente que la relación entre Estado y propiedad social, por voluntad de la nación, está y debe estar privilegiada:

* Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

constituye una vinculación primordial y esencial en el orden público. Pasado tanto tiempo desde que se inició la reforma agraria, en el que cambiaron las intenciones y las condiciones, las relaciones entre el Estado y la propiedad social en el campo son complejas, variadas en su tipo e intensidad. Sin ignorar la diversidad es posible afirmar que la mayoría de las relaciones pueden analizarse a través de un modelo de incorporación subordinada de la propiedad social al Estado. Incorporación tiene el sentido lato de agregar de manera subalterna a los intereses del Estado la propiedad social. Pero el término tiene similitud y resonancia con el de corporativismo, modelo de relación subordinada, piramidal, centralizada y frecuentemente autoritaria, entre el Estado y sectores sociales artificialmente aislados e internamente estratificados. Este contenido no está ausente en la definición de incorporación subordinada que utilicé pero no es su equivalente ni sinónimo. Perdón por la densidad, pero déjenme echarle la culpa de mi falta de claridad a la tiranía del tiempo.

La incorporación subordinada está inscrita desde el proceso mismo de la redistribución territorial. El Estado monopoliza todas las acciones, excepto la solicitud de dotación que hacen los campesinos, y todas las decisiones sobre el reparto agrario. Su poder no es ilimitado sino que está confinado por las leyes respectivas. Pero dentro de éstas, la concertación y centralización de las decisiones en los organismos federales es excesiva, casi total. Esto no fue gratuito ni maquiavélico; puede explicarse por las barreras conservadoras que se levantaron en contra del reparto agrario, pero tampoco era fatal. Las leyes establecieron otro camino: la restitución de las tierras expropiadas a los pueblos y comunidades. Conforme a esta vía la acción del Estado estaba limitada a la reparación de los derechos históricos de las comunidades civiles. Pero las mismas leyes que reconocían el derecho histórico establecieron procedimientos que hacían casi imposible su aplicación. La mayoría abrumadora de las tierras del sector social no se entregaron por la vía de la restitución sino por la de la dotación, la donación por el Estado que tiene capacidad para aceptar o rechazar una solicitud, para modificarla en su magnitud y localización, para postergarla indefinidamente por la categoría de derecho a salvo, que en buen romance significa el reconocimiento de algo que nunca podrá ejercerse. Puede discutirse largamente sobre si la centralización fue gratuita o inevitable, pero la pregunta relevante es si todavía es funcional. La incapacidad para llevar a cabo la regularización agraria después de diez años de intentarlo nos sugiere que no, menos aun cuando la regularización se ha convertido

en un pretexto para congelar la estructura agraria existente y suspender la redistribución.

La centralización también se expresa en una tutela permanente sobre las unidades de la propiedad social y sus autoridades. Los ejidatarios no tienen ni siquiera el derecho para convocar a la asamblea, el máximo organismo, sin la intervención de autoridades agrarias gubernamentales. Sus dirigentes no pueden actuar sin haber recibido la confirmación de su nombramiento. En fin, un claro intervencionismo gubernamental que no está presente en ninguna otra de las modalidades de la propiedad. Para poner un ejemplo dramático: la comunidad indígena de Juchitán carece de autoridades desde hace diez años por la reticencia gubernamental a convocar elecciones; mientras tanto sus tierras siguen siendo expropiadas por particulares. Pero la tutela es más grave todavía, desde la promulgación de la Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal en 1925, los ejidos y las comunidades agrarias no tienen la facultad de decidir sobre cómo van a aprovechar los recursos territoriales y la fuerza de trabajo de que disponen. Esa ley obligó a los ejidos a fragmentarse en tantas parcelas permanentes e inalienables como integrantes tenían, a romperse en unidades minifundistas que implicaban el desperdicio de recursos, de trabajo y sobre todo de potencialidades. La parcelación sólo podía modificarse por un decreto presidencial. Los que se expidieron fueron para constituir ejidos colectivos, el otro extremo, que fueron administrados autoritariamente por dependencias gubernamentales como empresas agrícolas de mediana y gran escala y sin participación de sus integrantes. En 1982, las reformas a la ley establecieron al colectivo como la modalidad obligatoria en todos los futuros repartos. No los ha habido. Pero la comunidad agraria no ha recuperado el derecho para manejar su tierra como mejor convenga a sus recursos, a sus intereses y sus tradiciones, a su libre y soberana autonomía como sujetos de la propiedad social.

A la centralización inscrita en las leyes se agrega otra fuerza centralizadora. Desde 1935, por decreto presidencial, se integró una única organización representativa de los participantes en la propiedad social. Poco más tarde, esta organización se integró al partido del gobierno. A esa organización, la Confederación Nacional Campesina, se le entregó el monopolio en la intermediación entre la propiedad social y el gobierno, que la reconoció como su único interlocutor válido en cuestiones agrarias y más tarde hasta en las económicas. Al mismo tiempo, la CNC fue asumiendo tareas de aparato de Estado con dirigentes nombrados directamente por el presidente. La mezcla entre la represen-

tación política y la función de Estado creó una arena en que la atención a los derechos y demandas campesinas podía intercambiarse por subordinación política. En ésta, como en otras muchas de las iniciativas para lograr la incorporación subordinada, el Estado no ha tenido un éxito total. Han surgido otras centrales que han quebrado el monopolio de la CNC, pero en ellas se ha preservado la estructura vertical y la función intermediadora por la que se trueca la atención, o a veces solamente la esperanza, a cambio de la subordinación política.

En el terreno de la economía la propiedad social se encuentra en una posición peculiar. Su tierra está al margen del mercado en una estructura en que la tierra privada, los recursos y los bienes se mueven por las vías del mercado. Obviamente, las tierras dotadas en pequeñas parcelas a campesinos pobres requerían de recursos e inversiones para producir. Por su pequeña escala, así como porque estando exceptuadas del mercado no podían ofrecer garantías hipotecarias, los recursos para la producción sólo podían proceder de los propios campesinos, de la usura ilegal con altísimos intereses o del Estado. Las tres cosas sucedieron, aunque históricamente fueron los recursos campesinos los más importantes aunque siempre fueron pocos y pobres. El crecimiento agrícola del país se ha sustentado básicamente en los recursos y esfuerzos de los productores y sólo secundariamente en los recursos públicos.

Para el Estado, la producción de la propiedad social es central y estratégica. Carente de instrumentos para vincular la producción particular con los intereses nacionales y los requerimientos del proyecto de desarrollo, el Estado dejó que los particulares se fueran por la vía de especulación. Hoy el Estado tiene esos instrumentos pero carece de la posibilidad o de la voluntad para negociar la vinculación de la producción particular con las prioridades nacionales. La propiedad social era el único recurso que podía manejar el Estado para que la producción agrícola jugara su papel en el proyecto de desarrollo. Este fue subordinado ya que la industrialización dependiente por la vía de la sustitución de importaciones conformaba el eje del proyecto modernizador del país. A través de mecanismos como el crédito, el seguro agrícola, los precios de garantía y otros muchos secundarios o restringidos, cada uno manejado por un organismo especializado del gobierno federal, el Estado pudo incorporar a sus objetivos económicos a la producción en la propiedad social. El condicionamiento de los recursos públicos que en muchos casos son esenciales para realizar la producción en la propiedad social, no sólo promovió la falta de capitalización en ese sector sino también la pérdida de autonomía en las decisiones

técnicas y productivas, que son tomadas por funcionarios gubernamentales. La incorporación implicó otra vez más subordinación y la pérdida de autonomía por parte de los sujetos de la propiedad social.

Uno de los productos de las relaciones de incorporación subordinada fue el desmesurado crecimiento de la burocracia gubernamental dedicada a conformar este tipo de relaciones. Conforme a la información disponible hay cuando menos un burócrata por cada diez productores agropecuarios o un burócrata por cada cien hectáreas cultivadas. El enorme aparato captura una proporción muy importante de los recursos públicos destinados al campo. Mucho más de la mitad de ellos en tiempos de crisis como los que vivimos. El aparato público, con su propia dinámica, actúa como un excluyente de la participación campesina, como su sustituto.

Una larga lista de horrores podría agregarse a los costos del modelo de incorporación subordinada de la propiedad social en el campo. Pero el principal problema del modelo es que ha dejado de funcionar desde cualquier perspectiva en los últimos veinte años. Desde la perspectiva del Estado la obsolescencia del modelo se expresa en el lento crecimiento de la producción agropecuaria en las últimas dos décadas, en las que cayó por debajo de la tasa de incremento de la población. El país se volvió dependiente del exterior para mal satisfacer las demandas nacionales de alimentos básicos. Pese a incrementos sustanciales en la inversión pública destinada al fomento de la producción agropecuaria en la década de los setenta, que en algunos años alcanzaron una magnitud muy similar a la del valor de la producción, la tendencia no se pudo revertir. La inyección de dinero por los tortuosos canales del aparato gubernamental había perdido su capacidad transformadora. Con la emergencia de la crisis generalizada a partir de 1982, muchos de los instrumentos, la acción gubernamental para la preservación del modelo de incorporación subordinada, simplemente se colapsaron, mientras que otros se debilitaron tanto que no pueden cumplir con sus funciones. Parece claro que desde la perspectiva estatal y gubernamental los mecanismos tradicionales para mantener la incorporación subordinada no pueden ser restaurados, que deben ser sustituidos por nuevas formas de relación.

Desde la perspectiva de los campesinos que carecen de tierra o de los cientos de miles que la tienen en cantidad y calidad insuficiente bajo el régimen de la propiedad social, la suspensión del reparto agrario amenaza no sólo su crecimiento sino hasta su sobrevivencia. El estancamiento o deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de

los ejidatarios, por debajo de los mínimos de bienestar, parece irreversible mientras persistan las restricciones que impone el modelo de incorporación subordinada. La pérdida de la autonomía en el manejo de sus recursos se manifiesta en la degradación ambiental: deforestación, erosión, desertificación son procesos que afectan con más rigor a los ejidatarios pobres de nuestro país. Conforme a los datos que tenemos, que no son muchos, los niveles de nutrición en el medio rural han descendido de manera pronunciada y están muy por debajo de todas las recomendaciones y aspiraciones. No puede haber peor crítica que ésta para una economía que había crecido hasta antes de la crisis de manera sostenida y en proporciones sustanciales, ya que indica que el crecimiento se pagó con el incremento en la desigualdad social.

Está surgiendo un consenso respecto a la necesidad de alterar radicalmente el desgastado e inoperante modelo de la incorporación subordinada de la propiedad social al Estado. Por mucho tiempo la conciencia de esa necesidad no estuvo acompañada de una propuesta para un modelo sustituto. Hoy la propuesta comienza a delinearse a partir de las iniciativas de los mismos campesinos. Estas proceden de diversas fuentes, de distintas organizaciones y movilizaciones, y surgen de la experiencia de la gestión de demandas concretas y precisas. En esencia, esas propuestas inciden en abolición de la subordinación y en su sustitución por el pacto, por la concertación derivada de la negociación, por la alianza. El pacto supone el reconocimiento de la autonomía de los campesinos. El reconocimiento, la admisión de un hecho, no puede ni debe confundirse con la concesión. Con sus acciones e iniciativas los campesinos han mostrado en la práctica que no sólo han preservado regiones de autonomía sino que en algunos aspectos han logrado su ampliación pese a las restricciones de la subordinación. En esas regiones en que la autonomía se ejerce es donde ha surgido una dinámica de crecimiento, un impulso de transformación que ha logrado éxitos importantes que destacan en un medio donde el estancamiento es la tónica. Del pacto, de la concertación como sustituto de la subordinación, se deriva necesariamente un replanteamiento de los términos de la incorporación. Todavía no se ha avanzado en la exploración de sus consecuencias, pero parece claro que se reflejará en la descentralización y democratización del Estado por la participación efectiva y plena de los campesinos.

La propuesta campesina ha avanzado mucho más allá de lo que yo, preso en un nivel analítico por acuerdo con mis colegas, debo tratar. Sin embargo, la propuesta campesina para la firma de convenios de

concertación social en que públicamente se pactan los objetivos de las partes, las organizaciones sociales y los aparatos del Estado, y en los que se establecen responsabilidades concretas, montos de recursos y calendarios para las tareas de los firmantes, implica el establecimiento de un nuevo tipo de relación entre el Estado y la propiedad social. La introducción de los convenios de concertación social no elimina automáticamente las inercias, las resistencias y las pesadas tradiciones burocráticas ni hará surgir organizaciones campesinas ya no por decreto sino por convenio. No es ni panacea ni varita mágica pero es acción transformadora, una apuesta por la esperanza. Basta pues, por lo que a mí respecta, y dejo en mis colegas el aterrizaje de mis vagas especulaciones.