

UC Santa Cruz

Reprint Series

Title

Cambio politico en la nueva economia campesina en Mexico

Permalink

<https://escholarship.org/uc/item/3t2213sc>

Author

Fox, Jonathan A

Publication Date

1996

Peer reviewed

Cambio político en la nueva economía campesina de México

Jonathan Fox

INTRODUCCIÓN

El Estado mexicano está reconfigurando actualmente su ya añejo papel de vanguardia en el proceso de desarrollo económico nacional. A partir de la década de 1920, el Estado posrevolucionario logró equilibrar los desafíos en competencia del crecimiento económico y la estabilidad política, mediante la cuidadosa regulación de la distribución tanto de los ingresos como de la propiedad. Este modelo de regulación fue el marco del desarrollo político de México hasta el momento de la crisis económica de 1982. Desde entonces, los presidentes mexicanos comenzaron a reestructurar la naturaleza de la intervención estatal en la economía, desmantelando paulatinamente gran parte del legado "nacionalista revolucionario" en favor de la creciente integración al mercado internacional.

Deseo expresar mi agradecimiento a los editores y a Luis Hernández, Sergio Zermeño, Judy Harper, así como a un funcionario del gobierno, quien prefiere permanecer anónimo, por sus útiles comentarios.

Uno de los requisitos de la nueva ideología oficial del "liberalismo social" es que el Estado estimule el desarrollo económico dirigido por el sector privado, retirándose de la mayoría de sus anteriores actividades reguladoras y productivas y demostrando simultáneamente su continuo compromiso con la justicia social a través de reformas distributivas más eficientes y menos paternalistas. Sin embargo, al igual que los anteriores funcionarios mexicanos encargados de la creación de políticas, los social-liberales obtienen gran parte de su legitimidad política debido al éxito que han tenido en estimular el crecimiento y la distribución. Y puesto que tanto las controvertidas elecciones presidenciales de 1988 en México, como la experiencia de Gorbachov, subestimaron hasta qué punto la competencia política podría complicar los esfuerzos por lograr un cambio económico, los funcionarios mexicanos han trabajado fundamentalmente dentro del sistema político heredado de sus predecesores para realizar su proyecto de reforma económica.

A pesar del ritmo relativamente lento del cambio en las instituciones políticas nacionales, las reformas a las políticas económicas y sociales han alterado el contexto político del país. Estos cambios alteran la estructura de las oportunidades políticas de que disponen los actores en competencia, de la misma manera en que el equilibrio político de las fuerzas condiciona la viabilidad de las opciones de las políticas en competencia. En este artículo exploraremos una dimensión de este proceso interactivo mediante el análisis de la manera en que las políticas económicas han afectado a la política en un terreno muy importante de la sociedad mexicana: el campo.

Durante más de dos décadas, México ha sido predominantemente una sociedad urbana; sin embargo, más de la cuarta parte de la población económicamente activa se dedica a la agricultura. La participación "rural" de la población nacional es significativamente mayor, aunque está subrepresentada en la información de los censos nacionales. La pobreza más extrema en México aún se concentra en las zonas rurales, pero ello es también cierto en lo referente al apoyo electoral para el partido en el poder. Si la competencia política en el campo se volviera tan abierta como en las principales ciudades del país, el escenario político nacional general se vería

muy diferente. La economía campesina, precaria desde hace tanto tiempo, se vuelve cada vez menos viable para grandes números de productores. ¿Cómo afectará esta situación a un régimen que desde hace tanto depende de la paz social y de los resultados electorales predecibles en el campo?

La pobreza en la economía campesina no es un problema nuevo. Las tierras dotadas por la reforma agraria a menudo eran demasiado reducidas o de muy baja calidad como para mantener a una familia, y desde entonces se han seguido subdividiendo debido al crecimiento de la población. La frontera agrícola ya no puede absorber a los campesinos hambrientos de tierras, y la redistribución de las grandes propiedades privadas prácticamente terminó a fines de los años setenta. Para sobrevivir, la mayoría de quienes se quedan en el campo combinan la agricultura con la migración y el trabajo asalariado (Grindle, 1988). Para quienes poseen tierras, el apoyo del gobierno a la producción ha sido desigual en cobertura, poco confiable en calidad y a menudo condicionado a la subordinación política. Sin embargo, si anteriormente la pregunta clave de la política de desarrollo rural era hasta qué punto ésta favorecería a los productores campesinos, actualmente la pregunta es más bien si seguirá existiendo una política agrícola para la economía campesina.

Los principales encargados del diseño de las políticas del sector agrícola han pronosticado que la combinación de reducciones en los subsidios, la apertura comercial y la privatización del sector agrario probablemente reducirán *a la mitad* el número de habitantes del campo en una o dos décadas.¹ Los analistas en este terreno concuerdan en que la polarización de la sociedad y la economía rurales está aumentando,

¹ Véanse las declaraciones del subsecretario de Agricultura, Luis Tellez, citado en Golden (1991). Durante el foro de Harvard en mayo de 1992, el doctor Tellez hizo un seguimiento de la predicción en torno a que la población económicamente activa en la agricultura probablemente disminuiría, entre 26% y 16%, en la década siguiente. Hace 20 años fueron los críticos radicales del gobierno quienes predijeron una proletarianización rural masiva, pero en gran medida subestimaron el papel de los subsidios estatales, combinados con la capacidad del campesinado para resistir el desplazamiento total.

pero las implicaciones políticas siguen siendo poco claras.² Es difícil generalizar acerca de política rural debido a que el campo está formado por un mosaico de escenarios contrastantes. Este artículo analizará las principales tendencias políticas que se están desarrollando durante este periodo de transición abierto, y argumentaremos que la principal diferencia en la política campesina será entre “voz” y “salida” (del campo). Algunos campesinos se movilizarán para hacer económicamente viable a la familia campesina, mientras que otros decidirán unirse a los ya duraderos flujos de trabajadores migratorios hacia las urbes y el norte.³

Nuestro ensayo se inicia con un panorama de los principales cambios de la intervención económica estatal en la agricultura de pequeña propiedad, y posteriormente analiza las tendencias políticas recientes en el campo desde principios de los años ochenta, entre las que podemos destacar: política electoral rural, contexto ideológico, reformas en la política rural y los patrones cambiantes de la organización social en el campo.

INTERVENCIÓN ESTATAL EN LA ECONOMÍA CAMPESINA

La mayoría de los productores mexicanos se ubican en una de dos categorías distintivas: son campesinos a mediana y gran escala, generalmente con riego, o son pequeños campesinos de temporal con poca tierra que necesitan obtener el equivalente de un año de empleo aunque sea con el salario mínimo (CEPAL, 1982). México también

² Según un estudio patrocinado por el prominente Consejo Coordinador Empresarial (CCE), “la modernización [del campo] sigue dos caminos: la integración económica y política de los productores con acceso al mercado internacional, y la exclusión económica de la mayoría de los campesinos no productivos, quienes aún se encuentran bajo el control tutelar [del gobierno], cuyo acceso a los recursos es restringido y quienes están ideológicamente subordinados” (Varela, *et al.*, 1992 : 2).

³ Este ensayo se centra en las distintas acciones políticas emprendidas por los pobres del campo, no porque serán necesariamente su respuesta principal, sino porque son las acciones que con mayor probabilidad afectarán al sistema político de manera más general.

tiene un importante segmento intermedio de campesinos orientados al mercado y productores de excedentes, pero la polarización “bimodal” general contrasta mucho con el patrón “unimodal”, en el cual predomina la familia campesina, como en el medio oeste de Estados Unidos, en Taiwán después de la reforma agraria, en Corea y en China (Johnston *et al.*, 1987). En México, los productores de subsistencia tienden a estar poco organizados, pero recientemente la economía familiar está moderadamente bien organizada y la organización de los grandes productores es muy eficiente.

Este patrón polarizado es la herencia de la anterior intervención estatal; los subsidios del gobierno y la inversión en infraestructura de riego sirvieron para la creación de gran parte de las actuales agroindustrias modernas, mientras que las oleadas intermitentes de reparto agrario asentaron a grandes números de ex agricultores en parcelas de temporal de calidad desigual (Barkin y Suárez, 1985; Grindle, 1986; Sanderson, 1981). Esta política “doble”, que se alterna de administración presidencial en administración presidencial desde la Revolución, ha reflejado las corrientes políticas en competencia en el interior del Estado, una de las cuales consideraba la creación estatal del ejido o de la comunidad de la reforma agraria como algo temporal, políticamente conveniente y como una fuente de reserva de mano de obra migratoria. La otra corriente veía al sector ejidal como pilar clave de un proyecto de desarrollo nacional (Gordillo, 1988b). En general, la política rural destacaba la inversión y los subsidios a las agroindustrias, excepto en el periodo comprendido desde mediados de los años treinta a los setenta, momento en el cual los populistas dominaron brevemente la creación de políticas agrarias nacionales y los movimientos campesinos lograron obtener importantes concesiones. Aunque en gran medida olvidado durante la inestabilidad económica mexicana de las décadas de 1970 y 1980, este modelo doble de regulación de la agricultura contribuyó en los terrenos económico y político desde los años cuarenta hasta el final de los sesenta, a lo que se solía llamar el “milagro mexicano” de industrialización basada en la sustitución de importaciones.

La reforma agraria de la década de 1930 construyó los cimientos de la estabilidad política en el campo. Sin embargo, esta reforma fue

desigual: en algunas regiones, el Estado firmó pactos con las élites locales en lugar de redistribuir la tierra, cediendo la autonomía a cambio de la subordinación política. El pacto social con los beneficiarios de la reforma agraria implicó un arreglo similar, en el cual el Estado jugó con la "política de las promesas"—ofreciendo la esperanza de acceso a apoyos sociales y económicos a cambio de subordinación política. Para fines de los sesenta, este arreglo se había erosionado mucho, produciendo una amplia oleada de invasiones de tierras en todo el país y el surgimiento de movimientos guerrilleros en algunas regiones. Mientras las fuerzas de seguridad respondían con la represión, los reformistas del Estado ofrecían programas de desarrollo rural para aplacar la inquietud. El Estado respondió a las presiones de abajo con una gama cada vez más complicada de programas de apoyo a la agricultura desde mediados de los años setenta hasta la crisis de 1982, pero, debido a la falta de mecanismos de responsabilización, resultaron ventajosos sólo para los empresarios burocráticos en busca de ganancias en el interior de las agencias estatales cada vez más amplias (Fox, 1922b).

CAMBIOS ECONÓMICOS, IMPACTO SOCIAL RURAL Y COMPORTAMIENTO POLÍTICO

Los recientes cambios en el papel desempeñado por el Estado en la economía agrícola no son los únicos factores que conforman la política rural. El panorama está plagado de tendencias independientes en la sociedad civil, los partidos políticos y las organizaciones sociales rurales, que discutiremos posteriormente. Sin embargo, la intervención económica estatal en la agricultura campesina establece ciertos parámetros clave y está cambiando fundamentalmente de tres maneras.

Primero, el Estado ha abandonado su tradicional papel regulador de la economía campesina. Desde hace muchos años, los programas del gobierno protegían de las fuerzas del mercado a ciertos ámbitos de la economía campesina. A partir de los primeros años de la década de 1970, las empresas estatales proporcionaban casi todo el crédito formal a la producción, los seguros a las cosechas y los fertilizantes para los campesinos. Por otra parte, el Estado regulaba la mayoría de los mercados para los productos campesinos, protegiéndolos de las importaciones

baratas del extranjero, ofreciendo al mismo tiempo precios de garantía a las cosechas para poder adquirir directamente grandes cantidades de granos, semillas oleaginosas y materias primas industriales clave como café, azúcar, algodón, tabaco y productos forestales. La producción de frutas y verduras para la exportación estaba menos regulada, aunque el Estado aún desempeñaba un papel central a través de la inversión pública en riego, agua subsidiada, energía eléctrica y crédito, así como en las licencias de exportación concesionadas. De 1980 a 1982, los reformistas intentaron cambiar la inclinación anticampesina de la política agrícola con el "Sistema Alimentario Mexicano", pero los obstáculos políticos tendieron a favorecer más el incremento en el gasto para la producción que el cambio institucional (Fox, 1992b). La crisis económica de 1982, provocada por un enfrentamiento entre las ambiciosas políticas económicas dirigidas por el Estado y las fuerzas del mercado internacional, desacreditó al prevaleciente modelo de regulación. Lo que siguió fue la reducción de los subsidios y las inversiones agrícolas, y para fines de los años ochenta, la mayoría de las agencias agrícolas habían sido privatizadas o muy recortadas.

Una de las fuerzas clave de la intervención estatal en la producción de la pequeña propiedad fueron los "precios de garantía" para los granos básicos, pero a principios de la década de 1990, sólo el maíz y el frijol contaban con esta ventaja.⁴ Otra importante política de apoyo, los préstamos subsidiados para las cosechas, se redujo a una pequeña minoría de campesinos relativamente adinerados.⁵ Los apoyos generalizados a la producción eran políticamente muy vulnerables, ya que en gran medida se les consideraba corruptos e ineficientes, pero, desde 1982, no habían sido sustituidos por políticas más centradas de producción de la pequeña propiedad. La mayoría de los productores

⁴ Véase Apendini (1991, 1992); Hewitt (1992); Gordillo (1990), y Salinas de Gortari (1990). A pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno para retirarse totalmente de los mercados del trigo, sorgo y frijol de soya, las adquisiciones *ad hoc* del gobierno continuaron vía "precios de concertación", los cuales dependían de las cosechas, las importaciones recién liberalizadas y la presión directa de los productores movilizados.

⁵ Según una encuesta reciente, durante el periodo 1985-1989, el 22% de los propietarios ejidales recibió préstamos del gobierno, disminuyendo a 16% en 1990 (SARH-CEPAL, 1992: 19).

res más pobres jamás habían tenido acceso a los apoyos generalizados a la producción, por lo que los más afectados fueron los campesinos productores de excedentes. Sin embargo, varios programas de protección social clave se mantuvieron, o ampliaron notablemente las amplias redes de tiendas de alimentos y clínicas rurales provistas por el gobierno, así como los préstamos blandos del Programa Nacional de Solidaridad y las obras públicas para los poblados. Para mediados de los ochenta, los principales creadores de políticas agrícolas consideraban que los productores campesinos eran un problema de bienestar social más que de política económica.

El segundo gran cambio en la política económica fue la apertura del sector de los granos básicos a las importaciones internacionales. Para mediados de la década de 1980, sólo el maíz y el frijol contaban con algo más que cierta protección *ad hoc*. El maíz es aún la cosecha más importante de México en términos de uso de la tierra, y sigue siendo la dieta básica de la economía campesina. La regulación de las importaciones, a través del otorgamiento de licencias, es un obstáculo vital para el precio de garantía interno del maíz blanco, el cual es aproximadamente 80% superior a los precios internacionales. Los analistas políticos se debaten acerca de los posibles efectos sociales de la apertura del sector de producción de maíz bajo el propuesto Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Existe un acuerdo amplio en el sentido de que, puesto que la mayoría de los campesinos productores de maíz carecen de riego y capital, jamás podrán competir frente a los productores estadounidenses.⁶ Sin embargo, los analistas no están de acuerdo acerca de si se crearán grandes números de nuevos empleos en la agricultura de exportación. Si pensamos en "lo peor que podría ocurrir", que a corto plazo se abriera el mercado del maíz, un modelo econométrico predice que 850 000 jefes de familia abandonarían la agricultura, lo cual representa el 12% de la fuerza de trabajo rural, y de éstos, 600 000 emigrarían a Estados Unidos

⁶ Por ejemplo, 85% de los ejidatarios cosechan maíz, pero sólo 56% de ellos es capaz de adquirir fertilizante. Los rendimientos promedio del ejidatario son de sólo 1.4 tons /ha y 40% menos en zonas de temporal (SARH-CEPAL, 1992: 40).

(Robinson *et al.*, 1991; Solís, 1991).⁷ Otros estudios acerca de la emigración en la agricultura prevén un aumento neto más modesto, y subrayan la absorción de la mano de obra campesina desplazada en la creciente agricultura de exportación (Cornelius, 1992; Cornelius y Martín, 1991; Levy y Wijnbergen, 1991).⁸ No obstante, las predicciones sobre las oportunidades que México tiene para crecer en las agroexportaciones son bastante diversas (Bardacke, 1991; Monjarás, 1992; Zabin, 1992). La cuestión clave podría ser una secuenciación, ya que es difícil saber si los empleos relacionados con la exportación se crearán antes, durante o mucho después de haber bajado el precio del maíz.

⁷ Calva predice problemas mucho más dramáticos (1991). Véase también Piña Armendáriz en torno al sector de producción de granos (1993).

⁸ Levy y Wijnbergen subrayan el impacto social positivo de reducir los precios del maíz para los pobres del campo, consumidores netos de este producto (1991). Los pobres sin tierra deben desembolsar mucho más por su maíz debido a la protección comercial y los precios de garantía para los productores de maíz. Sin embargo, su análisis sobrestima los beneficios de la apertura comercial, pues si las importaciones de maíz se liberalizaran totalmente, los mercados automáticamente "se limpiarían" y los consumidores en áreas rurales remotas tendrían acceso a precios significativamente más bajos. No obstante, gran parte del campo se caracteriza por mercados regionales fragmentados y poco competitivos que no transferirían necesariamente los precios menores a los consumidores rurales. Hasta cierto punto, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares de México de hecho interviene en muchos de estos mercados a través de 18 000 tiendas rurales. En contraste con los millones de beneficiarios de los subsidios urbanos a la leche y la tortilla, los consumidores rurales de bajos ingresos no reciben los beneficios de los precios más bajos de estas tiendas, pero el efecto regulador de la red de tiendas rurales efectivamente reduce los precios al consumidor hasta niveles significativamente menores que en otras tiendas no subsidiadas. Si las importaciones de maíz se liberalizaran y esta red permitiera el acceso amplio de precios más bajos a la población en general, entonces los campesinos sin tierras se encontrarían en mejores condiciones, el pequeño propietario productor de excedentes sería afectado y el empleo disminuiría. El efecto que tendría en los productores de subsistencia sería ambiguo, ya que aunque producen menos de lo necesario para alimentar a la familia durante un año, muchos de ellos actualmente venden una parte de su cosecha a los precios al productor (más altos) y compran maíz para el consumo familiar a precios más bajos en las tiendas rurales del gobierno. El punto que se discute aquí es que el conflicto de intereses entre los productores de bajos ingresos y los consumidores de maíz es real, pero puede y de hecho ha sido amortiguado por las políticas públicas dirigidas.

Aunque el borrador tentativamente firmado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte pospone la apertura total del sector del maíz por el máximo de 15 años, los estrategias de la agricultura mexicana proyectan disminuir los precios internos del maíz a los niveles internacionales con mucha más rapidez, antes del fin del mandato del presidente Salinas (*The Economist*, 13 de febrero de 1993). El presidente Salinas anunció, en enero de 1993, que la nueva política sería apoyar a los productores de maíz con pagos compensatorios directos (Gallegos, 1993). Esta política sería más acorde con el TLC y el GATT que la existencia de los actuales precios, aunque la secuencia del cambio político, los mecanismos institucionales para proporcionar el apoyo, su cobertura y cantidad siguen siendo tema de un debate de alto nivel.

El tercer cambio fundamental en la política económica es la reforma al artículo 27 de la Constitución mexicana en noviembre de 1991. Esta medida permite la venta privada y el alquiler de tierras por vez primera en el sector ejidal, el cual representa aproximadamente la mitad de la tierra arable de México. Anteriormente, los beneficiarios de la reforma agraria (ejidatarios) no podían vender o rentar legalmente sus derechos de uso de la tierra y muchas otras formas de actividad económica se veían profundamente obstaculizadas por la regulación del gobierno. El sector privado también se quejaba desde hacía mucho en el sentido de que los umbrales de la propiedad y la amenaza de expropiación desalentaban la inversión. En respuesta a ello, la reforma formalmente pone fin al proceso de redistribución de tierras iniciado hace décadas (aunque *de facto* ya se había detenido en 1976). Por otra parte, actualmente ya son legales las empresas conjuntas con inversionistas privados y la propiedad directa de la tierra por parte de agroempresas.⁹ La reforma constitucional también cambia de manera importante la estructura del ejido, ya que reconoce su legitimidad como forma de tenencia, permite la transferencia de

⁹ El efecto de la reforma al artículo 27 sobre la inversión en agroindustrias es incierto, pues depende en gran medida de las tasas de interés. Al menos parte, después del primer año de la reforma, la mayoría de los inversionistas mantenían una actitud de "espera" (Shwedel, 1992). Las primeras empresas conjuntas de alto perfil entre las grandes empresas y los ejidos fueron muy subsidiadas por el gobierno, por lo que las perspectivas de un "efecto de contagio" son pocas.

tierras intra-ejido, debilita los poderes del "comisariado" ejidal, y al mismo tiempo fortalece a los miembros de la asamblea ejidal y reduce la intervención del gobierno en asuntos internos del ejido. Por otra parte, la reforma también creó un "Mediador del interés público agrario" oficial y tribunales agrarios para alentar la responsabilización en el proceso de otorgamiento de títulos de propiedad y disputas de límites.

El impacto de la reforma a la tenencia de la tierra es difícil de predecir, pero está lejos de ser uniforme. Es probable que aparezcan tres patrones de cambio en la tenencia: a) la consolidación de grandes y medianas propiedades de riego por parte de agroempresas a través de adquisición, empresas conjuntas, subcontratación y renta a largo plazo, especialmente en los estados del noroeste; b) la transferencia entre pequeños propietarios, consolidando así una clase capitalizada de pequeños campesinos, particularmente en las planicies del centro; y c) concentración de tierras por parte de los caciques locales, tanto dentro como fuera de los ejidos, en ocasiones con uso de violencia, especialmente en el sur.¹⁰ Aún es prematuro predecir la importancia relativa de cada uno de los patrones, aunque el último probablemente tendrá que ver con pequeñas parcelas de tierra y altos grados de violencia localizada. Sin embargo, antes de que puedan llevarse a cabo los cambios en la tenencia de la tierra, el gobierno debe poner en práctica la tarea masiva y compleja de proporcionar títulos de propiedad individuales a los ejidatarios, permitiendo así que las decisiones en torno a derechos de propiedad (ejido vs. propiedad privada) se tomen con base en propiedades documentadas. Este proceso probablemente será mucho más lento de lo planeado, en parte debido a que, según la SARH, sólo entre 2 000 y 28 000 ejidos cuentan con límites internos claramente definidos entre las parcelas, sin mencionar los conflictos potenciales entre comunidades cuyos títulos de propiedad se superponen y que necesitan ser resueltos por el Mediador agrario.

Es bastante difícil predecir el efecto político que tendrán estos tres tipos de grandes cambios económicos, fundamentalmente por dos razones. Primero, desconocemos en gran medida su impacto social en el fu-

¹⁰ Respecto de las implicaciones de la reforma a la tenencia en Chiapas, por ejemplo, véase García de León (1992).

turo, particularmente dadas las complejas interacciones entre los tres cambios de política y los nuevos valores de la tierra para los ejidos, los precios fluctuantes de las cosechas, la incertidumbre del apoyo del gobierno a los esfuerzos de conversión y las condiciones del mercado laboral que afectan las decisiones de emigración. Por ejemplo, si los precios de mercado caen a niveles internacionales y las tierras ejidales se venden antes de la creación de suficientes empleos nuevos en otros sectores de la economía, entonces los salarios rurales probablemente se verán aún más deprimidos por una sobreoferta de mano de obra migrante.

La segunda razón, por la cual el efecto político del retiro económico del Estado es difícil de predecir, es que incluso un impacto social negativo no se traducirá automáticamente en un comportamiento político. La suspensión de muchos programas agrícolas estatales ha cambiado el contexto en el cual la población rural decide participar en acciones colectivas y de qué manera decide hacerlo. Antes de 1992, la política electoral no era lo suficientemente competitiva en el campo como para que el voto se convirtiera en un canal importante de representación en la creación de políticas nacionales. La principal alternativa de representación, los grupos de interés campesino, se encuentra en transición desde hace más de una década. Los patrones tradicionales de protesta y demanda ya no funcionan. Sin embargo, deben aún constituirse nuevas formas de concertación social como alternativa de consolidación. Pero algo tal vez más importante es que la relación entre movimientos de representación para los intereses sociales y económicos de los pobres del campo debe todavía entretenerse completamente con los movimientos en pro de cambios políticos tanto dentro como fuera del partido en el poder.

TENDENCIAS ACTUALES DE LA POLÍTICA CAMPESINA

Para principios de los años noventa, la situación política de la economía campesina recientemente liberalizada resultaba ya un mosaico complejo. Es posible organizar las principales tendencias en las siguientes categorías: política electoral rural, ideología oficial de desarrollo rural, políticas públicas cambiantes y la transición continua de formas corporativas a formas de representación de intereses campesinos.

Política electoral y el campo

Los votos rurales siguen pesando mucho en las elecciones nacionales, aun cuando el electorado mexicano es predominantemente urbano. Los patrones de votación rurales son distintivos por tres razones. Primero, los electores rurales cuentan con poco acceso a múltiples fuentes de información política, con lo que se reduce mucho la competencia electoral efectiva. Segundo, el fraude es más amplio en las zonas rurales y afecta la información electoral tanto absoluta como relativa.¹¹ Tercero, por lo que toca a la competencia en el Congreso, los límites distritales, como se delimitan en la actualidad, llevan a una sobrerrepresentación de las zonas rurales.¹²

El indicador más notable de la continua importancia del voto campesino fue la distribución geográfica de los resultados de las elecciones presidenciales de 1988. Según los ajustes oficiales tan controvertidos, la ligera mayoría obtenida por el presidente Salinas dependió en gran medida del voto campesino. En zonas "muy urbanas", Salinas sólo obtuvo el 34%, pero en áreas "muy rurales", recibió el 77% del recuento de votos. Mientras que los distritos rurales y semi rurales representaban el 43% del electorado, produjeron el 57% de los votos oficiales para Salinas (López, *et al.*, 1989: 31-32). La mayoría de las votaciones cuestionadas ocurrieron en zonas rurales, en las cuales la vigilancia ciudadana y de los medios de comunicación fue especialmente difícil y donde la amenaza de violaciones a los derechos humanos limitaban la libertad de expresión y reunión de los opositores.¹³

¹¹ Según el completo panorama de Juan Molinar sobre la política partidaria (1991: 9), "el fraude electoral es una práctica generalizada en el sistema electoral mexicano, pero no es universal ni homogénea. Es más común e intensa en zonas rurales y remotas [...] Ello no es sólo porque el PRI obtiene mejores resultados al utilizar mecanismos clientelistas tipo cacique de movilización electoral más que técnicas modernas de campaña; también tiene que ver con la oposición, la cual, con pocas excepciones, sólo llega a los límites del camino pavimentado".

¹² Los límites distritales no toman en consideración los efectos de más de dos décadas de urbanización. Sin embargo, como un secretario de Agricultura los describió, "si no está roto, entonces no lo arreglen".

¹³ Por lo que respecta a la situación de los derechos humanos en el campo, véase Amnesty International (1986) y America's Watch (1990; 1991).

Después de las elecciones parlamentarias celebradas a mediados del mandato presidencial, en 1991, el partido en el poder afirmó haber recuperado su base urbana. En su búsqueda de una imagen más “moderna”, su dependencia electoral del “voto verde” se había vuelto vergonzosamente retrógrada. Era claro que el partido gobernante no había recuperado el apoyo urbano, pero según la encuesta posterior de Gallup/Televisa, su participación del voto rural seguía siendo significativamente más alta (74% contra 51%, respectivamente) (Medina Peña, 1991: 25). La continua controversia en torno a la validez de las cifras del resultado general dificulta la cuantificación de la diferencia entre el voto urbano y el rural. Oficialmente, este resultado fue significativamente superior que en las elecciones de 1988, las cuales eran mucho más importantes, pero las fuentes cercanas a la amplia encuesta final de Gallup estiman que el resultado general de la votación era al menos 10% menor que las cifras proporcionadas por el gobierno. Además, la competencia en las elecciones parlamentarias fue mucho menor que en las de 1988; sólo los resultados de las elecciones de 1994 nos permitirán una comparación más clara. Si tuviéramos que destacar un indicador para comparar las elecciones de 1991 y las de 1988, éste sería lo ocurrido en las competidas elecciones a gobernador en los estados de Guanajuato y San Luis Potosí, donde el partido gobernante siguió produciendo victorias abrumadoras en los distritos rurales.¹⁴

A pesar del continuo fraude electoral en el campo, la estrategia electoral rural del gobierno es ahora mucho más compleja que en otros tiempos. En otras épocas, el voto rural aparecía como algo negociable (a cambio de obras públicas, etcétera), en un contexto de políticas maquinadas y clientelistas que dejaban poco espacio para

¹⁴ El proceso de votación en la mayoría de los distritos rurales de estos estados no fue analizado sistemáticamente ni por los observadores independientes ni por los medios de comunicación. Con un fraude tan evidente en sus áreas urbanas, podríamos suponer que fue igualmente amplio en los distritos rurales. Sin embargo, irónicamente, las encuestas privadas y algunos funcionarios políticos concuerdan en que, con tan poca competencia efectiva en el campo, el partido en el gobierno bien podría haber podido ganar con elecciones libres en estos estados.

la organización social o política.¹⁵ Sin embargo, aunque la mayor parte de las zonas rurales carece de un debate programático amplio, generalmente relacionado con la política partidaria democrática, el voto se vuelve más valioso para los campesinos pobres cuando convergen dos nuevas tendencias —una mayor competencia electoral por una parte, y el aumento y ampliación de las organizaciones campesinas autónomas, por la otra. El partido en el gobierno sigue negociando los votos a través del patrocinio y los proyectos, tanto antes como después de las elecciones, pero a cambio, algunas organizaciones campesinas han obtenido una mejor posición de negociación. En algunas regiones, en las cuales las organizaciones corporativas oficiales han sido eclipsadas por otras más nuevas, autónomas y representativas, el apoyo campesino no puede darse por sentado, ya que con cada vez mayor frecuencia se reconoce que ciertos tipos de imposición política son contraproducentes.

Estos cambios comenzaron a surgir a mediados de los años ochenta en las zonas rurales de Sonora y Chihuahua, cuando las autoridades federales y estatales ofrecían importantes incentivos a cambio de al menos un apoyo indirecto contra el Partido de Acción Nacional (PAN). En los primeros años de la campaña presidencial de 1988, los emisarios del candidato se reunieron sistemáticamente con los líderes de una amplia gama de las organizaciones regionales más representativas, aunque la mayoría de ellas hasta entonces se habían mantenido al margen de la política electoral. En lugar del proceso tradicional, mediante el cual los funcionarios estatales insistían en

¹⁵ En torno a los patrones cambiantes del clientelismo, véase Fox (1993). La discusión de Bonfil sobre los patrones de votación en las zonas indígenas sugiere que la continuidad del voto por el PRI en muchas regiones indica que son decisiones “hechas ‘en corto’, es decir, con base en consideraciones a corto plazo sin relación alguna con los programas políticos que proponen alternativas para el futuro de la sociedad. El voto aparece en esos casos más como un recurso para el presente, para utilizarse a cambio de promesas de terminar una carretera, construir una escuela, instalar agua potable, iniciar un proceso de titulación de propiedades u otros pequeños favores que ayudan a resolver los problemas ancestrales de la vida cotidiana. Todo lo demás [en la competencia política] ‘les’ sigue perteneciendo. [...] Los partidos políticos tendrán que cavar mucho para tocar fondo y ser capaces de movilizar al ‘México profundo’ ” (Bonfil, 1990: ii-iii).

imponer a sus propios líderes, ofreciendo al mismo tiempo algunas concesiones económicas, este nuevo acuerdo negociado respetaba a la nueva generación de líderes campesinos y ofrecía apoyar su desarrollo económico regional autogestionado, así como aliarse con ellos contra sus enemigos inmediatos en el gobierno local y estatal, a cambio de apoyo, aunque fuera indirecto, en la campaña presidencial. Lo que es notable es que la principal red de organizaciones regionales autónomas, la UNORCA (Unión Nacional de Organizaciones Campesinas Regionales Autónomas), mantuvo su pluralismo a pesar de las presiones cuando sus miembros tomaron decisiones con una gran carga política, algunos inclinándose hacia Salinas, otros que se mantenían neutrales y otros más que se pronunciaban por Cárdenas.¹⁶

El valor negociador de los votos campesinos, sea a través del viejo tipo de clientelismo o de los nuevos acuerdos “concertados”, depende de las alternativas políticas percibidas. Hasta 1992, la mayoría de los partidos políticos no tenían presencia en el campo. En la derecha, el PAN no intentaba ganarse a los pobres del campo, mientras que el apoyo rural organizado en pro del partido de oposición de centro-izquierda, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) se limitaba a unos cuantos estados (Michoacán, Tabasco, Guerrero y el sur de Veracruz). El apoyo rural a la presidencia de Cárdenas había sido bastante desigual durante la campaña electoral de 1988, ya que combinaba las defeciones de organizaciones campesinas corporativistas tradicionales en La Laguna y Michoacán, con sentimientos cívicos anti-corrupción y antiautoritarismo, así como un nuevo cambio electoral por parte de algunas organizaciones campesinas autónomas —algo parecido a la

¹⁶ Véase Hernández (1989a; 1989b y 1990). Consúltense la declaración clave de UNORCA en torno a la campaña electoral: “Entendemos [...] la autonomía como el respeto mutuo por la capacidad de cada organización de tomar sus propias decisiones. Por la propia naturaleza de la UNORCA, no puede optar ni optará por una posición partidaria en las elecciones venideras. Cada organización regional es libre de decidir [...] por la posición más apropiada.” (*La Jornada*, 16-VI-88). Aunque la reunión nacional de agosto de 1988 de la UNORCA se celebró en el centro del territorio cardenista (la Costa Grande de Guerrero), mantuvo su compromiso de pluralismo político a pesar del momento político profundamente polarizado. Véase UNORCA (1988).

combinación de diversos géneros de apoyo encontrados en las ciudades de México, aunque los movimientos sociales independientes probablemente desempeñaron un papel más importante en las urbes.

La mejor encuesta de ejidatarios disponible encontró que, en 1990, 20% de ellos simpatizaban con el PRD, mientras que el resto decía apoyar al PRI. Sin embargo, lo más sorprendente es que el apoyo al PRI era bastante escaso, ya que sólo 10% de sus afiliados lo apoyaban “por convicción” y el resto decía apoyarlo porque era “conveniente”, debido a diversos tipos de imposición o porque no sabía que existían otras alternativas (Morett Sánchez, 1991: 110-111).

Prácticamente todos los análisis de las transiciones democráticas se centran en la “alta política” —elecciones y acuerdos negociados en el plano nacional. Sin embargo, en México, la institucionalización de elecciones libres y justas está ocurriendo de manera mucho más desigual y a un ritmo mucho más rápido en los planos municipal y estatal que en el nacional.¹⁷ Específicamente, la democratización rural en México sigue siendo poco frecuente y hasta ahora dirigida por la política local más que por la política nacional. Para impulsar las acciones cívicas masivas sostenidas y a veces riesgosas necesarias para promover la transición hacia una democracia electoral en las zonas rurales, es necesario combinar alternativas populares reales con la percepción de que este esfuerzo podría tener resultados favorables. Es más probable que estas dos condiciones se den en elecciones municipales locales, donde los resultados de las acciones tanto de electores como de elegidos sean más inmediatas y públicas.

El proceso de democratización rural generalmente es dirigido por movimientos regionales cívicos y sociales más que por las ramas locales de los partidos políticos nacionales. Como ocurre en gran parte de América Latina, los movimientos cívicos regionales de protesta combinan la demanda de la defensa de la urna con la de un gobierno responsable, representativo con demandas económicas de inversión para el desarrollo regional (Fox, 1990a). Sin embargo, cuando las organizacio-

¹⁷ Esto podría caber dentro del modelo del Partido del Congreso Indígena, en el cual el partido en el poder mantiene el poder federal cediendo las elecciones estatales y locales (Cornelius, Gentleman y Smith, 1989).

nes sociales comienzan a desempeñar el papel de partidos políticos, se arriesgan a subordinar sus metas sociales y económicas a largo plazo a las exigencias políticas a corto plazo. Su reto es participar en movimientos cívicos y políticos sin perder su identidad autónoma.

Los conflictos electorales obligan a las organizaciones campesinas a hacer elecciones políticas. Pueden actuar como grupo de interés, buscando satisfacer sus intereses económicos, provocando enfrentamientos entre los diferentes partidos. O pueden definir una identidad política pública aliándose con un partido establecido o presentando a sus propios candidatos. Pero según las actuales reglas del juego en México, las organizaciones campesinas rara vez escogen las concesiones políticas; definir una identidad política o cívica clara puede poner en peligro su acceso a las élites políticas y los recursos discrecionales que éstas controlan (Bartra, 1992). Aun si se abstienen de participar en la oposición electoral, pero defienden las urnas contra el fraude electoral, como en la región de la Costa Grande de Guerrero, siguen arriesgando su limitado acceso a los fondos estatales para lograr un desarrollo económico autogestionado.¹⁸ La condicionalidad política fue particularmente estricta después de las elecciones de 1988,

¹⁸ Nótese, por ejemplo, el caso de la Coalición de Ejidos de la Costa Grande, con sede en Atoyac, Guerrero, una de las organizaciones regionales más consolidadas, democráticas y autónomas (García, 1989). La mayoría de sus bases apoyaron a Cárdenas en 1988, pero la dirigencia decidió permanecer sin partido, preocupada por la amenaza de las represalias del gobierno en sus esfuerzos de desarrollo económico. Las opiniones cardenistas de las bases se pronunciaron nuevamente durante las elecciones municipales, las cuales llevaron a meses de protestas masivas anti-fraude. El conflicto ampliado pareció resolverse cuando se nombró un candidato consolidado del PRI para dirigir un consejo municipal pluralista, pero los elementos más autoritarios del partido en el poder tomaron represalias de cualquier manera. El comandante de la policía estatal tomó la alcaldía proclamando: "Tengo a mil hombres para que se sienten y hablen con ustedes". Mientras tanto, los dirigentes del PRD no tomaron en consideración a la organización campesina en sus negociaciones a puerta cerrada con el gobierno. Tanto los funcionarios como las élites partidarias presionaron al grupo para que definiera sus alianzas políticas, pero la Coalición tomó la decisión política de destacar su proyecto democrático de desarrollo económico defendiendo al mismo tiempo a la democracia de una oposición no partidaria. Véase Moguel (1991) y Nava (1991).

pero comenzó a relajarse un poco cuando el partido gobernante ganó las elecciones parlamentarias de 1991.

Una tendencia importante de la política electoral es la creciente capacidad de la oposición para centrar la atención política nacional en torno a conflictos electorales locales olvidados mucho antes. Iniciado por un movimiento izquierdista local en Juchitán, Oaxaca, a fines de los años setenta, este proceso fue dirigido por el PAN a mediados y fines de la década de 1980 en ciudades medianas. No obstante, la atención política nacional no se centró claramente en los municipios rurales hasta el momento de las controvertidas elecciones locales de 1989 en Michoacán y Guerrero, cuando las opiniones en conflicto acerca de cómo y si acaso "negociar" los resultados electorales complicaron la respuesta de la oposición ante el fraude. La popularidad y el éxito sin precedentes de la marcha masiva de protesta contra el fraude desde el campo de Tabasco hasta la ciudad de México, llamada el "éxodo por la democracia", tuvo un verdadero impacto nacional para el PRD a fines de 1991, cuando obtuvo su primera victoria desde la desmoralización producida por las elecciones parlamentarias de agosto de 1991.

Contexto ideológico nacional

La reforma constitucional reunió dos debates que desde hacía mucho se habían mantenido separados —la cuestión agraria, relacionada con la tenencia de la tierra, y la cuestión agrícola, en torno a la producción y el crecimiento. La política de tenencia de la tierra se encontraba estancada desde 1976, en parte por un *impasse* político entre los partidarios del sistema ejidal y sus opositores. Como resultado de ello, a partir de esta fecha, el debate acerca de política rural en gran medida se enmarcaba en términos de temas agrícolas más que agrarios; sin embargo, la reforma al artículo 27 propuesta por el gobierno rompió este *impasse* y "reagrarizó" el debate de la política rural.

El impacto ideológico de la reforma tuvo resonancias que superaron el ámbito del sector agrícola, puesto que demostraba que ni si-

quiera los símbolos más sagrados del legado revolucionario eran intocables. Pero el contexto ideológico del campo ha cambiado en muchos más terrenos que el de la tenencia de la tierra. El discurso oficial reforma toda la relación entre el Estado y los pobres del campo. Antes, el papel proclamado del Estado era el de defensor de los campesinos contra los ricos, pero ahora el enemigo es la pobreza. La nueva ideología agraria mantiene la relación del Estado con la sociedad rural, pero en un papel muy diferente. El populismo posrevolucionario reconocía la existencia y legitimidad del conflicto de clase; el papel del Estado era regular este conflicto y alinearse, al menos en ocasiones, con los oprimidos. Ahora, con el discurso de Solidaridad, el Estado reafirma su reconocimiento de que la pobreza es un problema, pero su causa no es contra la opresión de clase y la solución ciertamente no es la lucha de clases. En lugar de regular las estructuras económicas, el Estado propone una sociedad práctica y solucionadora de problemas con los pobres para enfrentar los problemas inmediatos de obras públicas y bienestar social.¹⁹

La ideología de Solidaridad es una combinación complicada de corrientes políticas diversas, como su homónimo polaco. Desde el centro del espectro, Solidaridad se basa en ideas demócrata cristianas de participación comunitaria. Desde la derecha, resuena con los patrones de estilos de organización laboral no confrontativos y pro-administrativos que desde hace mucho han tenido influencia de Costa Rica a Monterrey. Sin embargo, Solidaridad se basa, más directamente, en la tradición de "izquierda social" de México, la cual tradicionalmente ha desempeñado un papel clave en la organización de movimientos sociales autónomos (Moguel, 1993). Debido a su inspiración ideológica original de la interpretación francesa idealista de la Revolución Cultural China, estas corrientes políticas tenían como objetivo construir organizaciones de masas que dieran a los pobres un mayor control de sus vidas cotidianas. La política considerada verdaderamente importante era local. No obstante, al igual que la izquierda social, la idea de participación de Solidaridad se

¹⁹ En torno a los diversos panoramas, véase Dresser (1991) y Cornelius, Craig y Fox (1993).

limita a la participación local, excluyendo así el debate en torno a las alternativas nacionales.

La ideología oficial del desarrollo rural ocupa un espacio ideológico notablemente amplio, apropiándose de alternativas tanto de la izquierda como de la derecha. Al igual que en el caso del discurso de Solidaridad, la ideología oficial del desarrollo rural sintetiza diversas corrientes tanto de izquierda como de derecha, lo cual divide a los posibles oponentes en todo el espectro. Existe al menos algo para casi todos, aunque muchos pueden estar en desacuerdo. Como ocurre en otras arenas políticas, el presidente Salinas se apropió de la posición del PAN cuando comenzó a centrar su atención en la seguridad de la tenencia de la tierra, la confianza del inversionista y el retiro del Estado. En contraste con ello, el PRD rechazó la reforma totalmente, defendiendo la herencia institucional de intervención del Estado en el agro heredada de Cárdenas y Echeverría. Las declaraciones iniciales del PRD insistían en que el ejido, como tal, no tenía fallas fundamentales, y que su principal problema era la falta de financiamiento.

LAS POLÍTICAS EN LA CREACIÓN DE POLÍTICA RURAL

Las dos maneras de crear políticas rurales —agrícola y agraria— comenzaron a unirse en el proceso de retiro del Estado. En la política agrícola, la intervención económica estatal pasó de ser sectorial a específicamente organizativa. Anteriormente, la política declarada hacia la economía campesina se centraba en los esfuerzos realizados para aumentar la producción de las parcelas más pequeñas, aunque en la práctica se inclinaba hacia los campesinos productores de excedentes y los agricultores más importantes (Fox, 1992b). Los administradores estatales pensaban que su capacidad de regular la economía era virtualmente ilimitada y que las políticas sectoriales eran la norma. Incluso ya durante la era del Sistema Alimentario Mexicano de 1980-1982, los productores campesinos con tierras de temporal se consideraban actores económicos de importancia nacional; actualmente, en su mayoría éstos son blanco de las políticas de bienestar más que de las de producción.

Desde el retiro del Estado a fines de los años ochenta, las políticas de producción campesina se han dirigido en términos de grupos con poder negociador en lugar de como sector en su conjunto.²⁰ Guiar la política de producción campesina implicaba centrarse en la minoría en general mejor dotada que ya producía un excedente para el mercado. Esta nueva política económica corre el riesgo de ampliar la brecha existente entre los organizados y los no organizados (la mayoría de los ejidos, por ejemplo, no funcionan como unidades económicas).²¹ Esto también plantea la necesidad de que las organizaciones tengan que hacer importantes concesiones políticas, puesto que quienes critican demasiado los cambios generales de la política del gobierno se arriesgan a perder el acceso a los programas de apoyo dirigido. El resultado de esto es mucho menos costoso para el Estado que intentar aumentar la eficiencia

²⁰ Al inicio del mandato de Salinas, la Secretaría de Agricultura firmó numerosos acuerdos de "concertación" para financiar algunos proyectos de desarrollo tanto de organizaciones oficiales como de productores independientes. Los grupos de productores afiliados al gobierno fueron financiados en parte para apoyar al ala más "moderna" del CNC oficial contra la clase política agraria enraizada (véase la discusión de la CNC más adelante), mientras que muchos grupos autónomos se fundaron (en parte debido a que algunos de ellos tenían antecedentes sólidos de administración del desarrollo, y en parte para disuadirlos de unirse a la oposición política abierta durante el periodo de intensa polarización posterior a las controvertidas elecciones de 1988). La clase política tradicional se vio amenazada y contratada entre bastidores por ambas tendencias, las cuales afirmaban que entre 1989 y 1990, esta estrategia de financiamiento había provocado el aumento evidente de las protestas de los productores. Tal vez como resultado de ello, en 1990 se nombró una nueva coalición al frente de la Secretaría de Agricultura, la cual combinaba un secretario fuerte y a la vieja clase política con un economista inclinado hacia la desregulación y la apertura del mercado a cargo de la reforma política. El resultado fue que se retiraron los fondos a la estrategia de concertación.

²¹ Véase Morett Sánchez (1991: 9). A partir de 1981, el 26% de los ejidatarios eran miembros de las uniones ejidales actualmente existentes (Fernández y Rello, 1984). Este descubrimiento parece haber sido confirmado por Morett Sánchez, quien también concluyó que el 21% de los ejidos poseen algún tipo de organización interna (1990: 89). La encuesta realizada por Varela en torno a los pobladores del campo concluyó que el 18% participa en alguna forma de organización (1991: 8).

y responsabilización de las anteriores políticas sectoriales, y mientras que la dirección sea flexible, es capaz de manejar casi cualquier tipo de protesta.

Para aquellos movimientos de productores, cuya meta es ampliar y consolidar los enclaves organizados de pequeños propietarios que podrían sobrevivir económicamente en el futuro, este camino se ha denominado "apropiación del proceso de producción" (Bartra, 1989a; 1989b). Salinas nombró a algunos de los partidarios de la producción campesina manejada por organizaciones a cargos de creación de políticas, convirtiendo este procedimiento en parte del discurso oficial, especialmente durante 1989-1990.²² Uno de los ejemplos más avanzados del apoyo estatal a este proceso es el sector cafetalero, pero hasta ahora los resultados no son claros, ya que subrayan los límites de los apoyos específicos a grupos careciendo, al mismo tiempo, de un ambiente general de apoyo a la política para la producción de los pequeños propietarios. El sector cafetalero es un caso particularmente importante debido a que el café es uno de los pocos productos agrícolas de exportación cultivados por pequeños propietarios y mantiene a dos millones de personas.²³ Este proceso de ampliar la autogestión a través del crédito capitalizado, el procesamiento y la comercialización colectivos, tiene claros límites como alternativa de política, puesto que la mayoría de los campesinos carecen de los recursos organizativos o de opciones viables de producción (Bartra, 1990; 1991a).

Gran parte de los apoyos dirigidos a las organizaciones de productores, así como los apoyos de bienestar social para los productores "no productivos" se canalizan a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Este programa combina los elementos del clientelismo tradicional con un pluralismo relativamente "mo-

²² Algunos de los análisis que inspiraron este acercamiento se encuentran en Gordillo (1988a; 1988b y 1990).

²³ En torno a la política del sector cafetalero, véase Ejea y Hernández (1991); Moguel y Aranda (1992), Hernández (1992a y 1992c); Hernández y Celis (1992).

demo". El canal tradicional más importante es a través de la autoridad municipal, tanto para las obras públicas, como para el otorgamiento de líneas de crédito a la producción de Solidaridad para los productores que no alcanzan los umbrales de la banca estatal en términos de su capacidad de pago. Los alcaldes deciden quiénes recibirán estos préstamos "de palabra", por el equivalente a 100 dólares cada uno —cifra muy inferior a lo necesario para invertir en la producción y menos de lo suficiente como para sostener su consumo hasta la cosecha de su producto. El espectro de programas de PRONASOL también incluye programas más innovadores y orientados a la producción, los cuales cuentan con muchos más mecanismos de responsabilización y fortalecen a las organizaciones representativas de productores, particularmente en el caso del apoyo del Instituto Nacional Indigenista a los grupos de productores cafetaleros y sus Fondos de Solidaridad Regional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Los Fondos de Solidaridad Regional tienen como objetivo pasar la toma de decisiones de inversión socio económica a los consejos de las organizaciones indígenas sociales y económicas regionales representativas: en contraste con la mayor parte de los programas de PRONASOL, en los cuales el Estado crea sus propios interlocutores, estos nuevos canales de interacción pluralista entre Estado y sociedad son capaces de reforzar a las organizaciones representativas regionales (Fox, 1993).

Para principios de 1991, la política agrícola se encontraba estrictamente bajo el control de la corriente más pro-desregulatoria y la política de tenencia de la tierra era el siguiente punto de su agenda. El debate siguió una tendencia similar; las organizaciones campesinas eran en gran medida incapaces de influir en la creación de políticas nacionales, aunque encontraron un espacio para maniobrar en términos de sus problemas y proyectos regionales particulares. Las organizaciones campesinas han tenido un efecto reactivo, al menos parcial, como la temporal marcha atrás de algunas de las decisiones en política de importación de granos, así como en el impulso al tema de los "Diez puntos de libertad y justicia para el campo" del presidente Salinas como seguimiento al anuncio de la reforma al artículo 27 constitucional.

El debate acerca de este artículo revela mucho acerca de cómo se toman las decisiones, aunque muchos de los detalles más importantes siguen siendo secretos. Este debate se llevó a cabo en tres fases: primero, el gabinete presidencial y sus asesores discutieron a puerta cerrada acerca de las opciones. La reforma que se hizo pública fue una concesión, incluyendo medidas proempresariales y proejidales. Las propuestas originales iban desde las que no deseaban una reforma constitucional, particularmente aquellas con fuertes lazos con la vieja clase política, pasando por reformas moderadas a favor de la desregulación, hasta las que apoyaban las propuestas más radicales de desregulación. Algunos de los miembros del gabinete con inclinaciones más empresariales supuestamente apoyaban la parcelación y privatización inmediata y obligatoria de las tierras ejidales, aunque uno de los funcionarios sugería que ésta era una táctica de negociación que hacía que la posición de la privatización voluntaria pareciera, en comparación, más moderada. Finalmente, la propuesta del presidente dejó la decisión sobre la privatización en manos de los ejidatarios en lugar de imponer desde arriba la privatización en su conjunto, posición inconsistente con el discurso autonomista. Algunos funcionarios que sostenían la posición voluntarista surgieron de los intensos debates a puerta cerrada afirmando haber ganado la primera ronda, pero muchos de los líderes del movimiento campesino —que no formaban parte del debate— no estaban de acuerdo, y destacaban la gran brecha existente entre los aliados evidentes en el Estado y la sociedad.

La siguiente fase del debate se inició en el momento en que esta iniciativa se hizo pública. La reforma constitucional tomó por sorpresa y sin alternativas coherentes a los líderes campesinos de todas las corrientes. Esta fase pública del debate escindió a casi todas las principales organizaciones campesinas que desde antes tenían toda una serie de desacuerdos en este sentido (Hernández, 1992a; 1992b, y Moguel 1992). La iniciativa parecía una amenaza tanto para los jefes corporativistas tradicionales como para la izquierda tradicional, mientras que la nueva generación de líderes campesinos autónomos se encontraba igualmente alterada por el proceso de puerta cerrada y escalafón como por la propia iniciativa. Aunque muy pocos cambios

en la propuesta de enmienda eran inmediatos, el debate obligaba al presidente a reunirse con los representantes de los líderes campesinos, y a detallar los elementos del paquete de reformas más favorables al campo.²⁴

El gobierno de Salinas se las arregló para persuadir a casi todos los líderes campesinos regionales y nacionales, fueran estos oficiales o independientes, para que apoyaran o no se opusieran a las reformas al artículo 27.²⁵ El Congreso Agrario Permanente (CAP), grupo de protección nacional al que pertenecían prácticamente todas las grandes organizaciones campesinas y originalmente prometía una mayor representación campesina en el proceso de creación de políticas, resultó tener muy poco impacto en la propuesta gubernamental. El gobierno efectivamente abordó una de las preocupaciones fundamentales del grupo, es decir, el problema del "atraso" en el otorgamiento de tierras oficialmente dotadas a los demandantes por "resolución presidencial", pero *de facto* todavía en posesión de propietarios privados. La solución fue que el gobierno pagó a las organizaciones privadas el valor de las tierras disputadas. Como parte de la política general de limitar el apoyo a la producción campesina a determinados programas, los líderes que aún se oponían abiertamente a la reforma al artículo 27 eran amenazados con perder el acceso a los pocos programas de apoyo que seguían existiendo.²⁶ Los dirigentes que la apoyaban se arriesgaban a la alienación de importantes segmentos de sus bases, las cuales tenían muy poca información para llegar a sus propias decisiones e incluso menos oportunidad para expresarse debido a lo reducido del

²⁴ En torno a la reforma, los "Diez puntos" del presidente y las posiciones oficiales de las principales organizaciones nacionales, véase CAP (1992). Véase Zendejas para obtener un panorama general (1992). Sobre una muestra de las críticas, véase Bartra (1991b), Canabal (1991), CIOAC (1991, y Paré (1991).

²⁵ Véase el manifiesto del 2 de diciembre de 1991, publicado en los principales diarios.

²⁶ El líder de una organización campesina tradicional, el "Movimiento de los 400 pueblos", aceptó pagos del gobierno a cambio de su apoyo a la reforma, pero luego amenazó con oponerse en un intento por obtener más dinero. Algunos funcionarios gubernamentales lo consideraron como un "chantaje" que iba más allá de los límites de la corrupción y encarcelaron al líder.

periodo establecido para recibir las opiniones al respecto. No obstante, la protesta abierta a la reforma al artículo 27 fue mínima.

La tercera fase del debate se centró en la legislación que permitiría la instrumentación de la reforma y, en este sentido, los funcionarios que más apoyaban a las organizaciones campesinas perdieron terreno. Para las organizaciones campesinas independientes, tal vez el procedimiento más importante de la reforma es el proceso de toma de decisiones para la privatización, que se llevaría a cabo en asambleas ejidales. Los propios procedimientos tal vez no eran tan cruciales en zonas en las cuales las organizaciones campesinas tenían consolidada su fortaleza, pero sólo una minoría de los pobres del campo cuenta con este tipo de partidarios locales. Debido al creciente poder persistente de los caciques tradicionales y a la creciente fuerza de las agroempresas, es posible que unas cuantas asambleas ejidales tomaran las principales decisiones de titulación de propiedades, lo cual sería un escarnio de la voluntad de la mayoría.

La pregunta clave es cuántas serán esas pocas asambleas, lo cual, a su vez, depende de los procedimientos de la ley escritos en letra pequeña. Algunos de los partidarios oficiales del ejido más optimistas predijeron que la legislación habilitadora de la reforma requeriría la aprobación del 75% para privatizar el ejido. Ciertamente, la legislación final requiere una mayoría de dos tercios, pero existe un problema: si la primera convocatoria para celebrar una asamblea no produce el quórum necesario, el quórum mínimo legal necesario, para la siguiente asamblea convocada, es de sólo la mitad más uno de los miembros (artículos 26 y 27). En este caso —bastante fácil de lograr— la tercera parte de los miembros pueden decidir por el resto del ejido, lo que indica un cambio favorable para los elementos de la reforma que apoyan la privatización.

La instrumentación de la reforma al artículo 27 pondrá a prueba los límites de la capacidad del Estado. Las lecciones de los anteriores éxitos de las audaces políticas del presidente Salinas podrían no aplicarse en la reforma del ejido. Las iniciativas anteriores fueron siempre maniobras radicales sorpresivas por parte del poder estatal concentrado contra las élites tradicionales enraizadas y tendieron a funcionar (v. gr. el despido de líderes corruptos de los sindicatos, la

privatización de la banca, etcétera). Lo mismo ocurrió en el caso del proceso de aprobación legislativa de la reforma al artículo 27. Sin embargo, su instrumentación será mucho más compleja que los anteriores éxitos, ya que requerirá la realización de juicios en cientos de miles de microdecisiones respecto a títulos y límites de propiedad, lejos de la esfera de acción de los reformistas federales. La dotación de títulos de propiedad de las parcelas ejidales es un prerrequisito para casi todos los demás cambios en la tenencia de la tierra, incluyendo la venta, renta e hipoteca de las parcelas, por lo que los proyectos del gobierno para terminar este difícil proceso en un año han tenido que alterarse (Naumann, 1993; Rojas, 1992c).²⁷

Cuando la privatización del ejido se comience a “escurrir” por todo el sistema y se afecte directamente a los campesinos, muchos se percatarán por vez primera de la importancia de los cambios. Los campesinos podrían reaccionar defensivamente si el proceso de privatización del ejido se realiza con menos democracia y responsabilización de lo prometido, lo cual es particularmente probable en las zonas rurales más pobres del centro y sur del país. Los funcionarios que apoyan la organización ejidal reconocen que en ciertos casos el proceso tendrá fallas, pero esperan que la importancia de la decisión revitalizará la participación de base y la democracia interna en muchos ejidos (Warman, 1992). Arturo Warman, el mediador agrario responsable de solucionar muchos de los conflictos agrarios locales, es un funcionario relativamente “pro campesino”, pero sus poderes son principalmente consultivos. La eficacia de los Tribunales Agrarios está aún por verse.

Cambios en los canales de representación social rural

La división entre lo económico y lo político todavía abarca todo el espectro del movimiento campesino. Las organizaciones campesinas tanto independientes como oficiales pueden dividirse entre alas de orientación más política y las más inclinadas hacia el desarrollo eco-

²⁷ Por ejemplo, véase Dennis (1987) en torno a las disputas de límites inter-poblado.

nómico. Entre los grupos no gubernamentales, los movimientos agrarios militantes, cuyas sedes generalmente se encuentran en las regiones rurales más pobres y conflictivas, en general tienden a identificarse ideológicamente con la oposición política (MONARCA, CIOAC, CNPA). Algunas se relacionan con los partidos políticos, pero en general, éste no es el caso. A principios de los años setenta, estos movimientos eran los más fuertes, volviendo a crecer a principios de los años ochenta, pero a fines de la década la mayoría había sucumbido a las divisiones y presiones internas del Estado.

A partir de los primeros años de la década de los ochenta, la tendencia principal del movimiento campesino fue el “cambio de terreno”, es decir, del agrario al agrícola. Los pequeños propietarios organizados desarrollaron cada vez con mayor frecuencia sus propios proyectos económicos autogestionados y aprendieron a negociar tanto con el Estado como con el mercado. En contraste con las anteriores tradiciones de confrontación militante, de “todo o nada” con el Estado, éstas combinaban movilizaciones de masas pacíficas con estilos de negociación prácticos y alternativas de política concretas. En 1985 muchas de estas organizaciones regionales formalizaron su convergencia en la UNORCA. Lo ocurrido en la UNORCA posteriormente disparó la creación de una serie de redes nacionales de uniones de crédito más sectorialmente enfocadas, administradas por los propios campesinos, distribuidores de fertilizantes y productores de maíz, café y madera. Muchas podrían mantenerse económicamente en el nuevo ambiente de esta política, pero también era posible que existiera una tendencia a cerrar filas y defender a sus miembros, en lugar de ampliarse e incluir un número mayor de pequeños productores. La mayoría de ellas no pertenecen a un partido, pero si el gobierno no cumple con sus promesas de frenar el impacto de los cambios económicos, entonces algunas podrían tomar la decisión de participar activamente en la oposición electoral. Es claro que aún no se ha detenido el cambio a largo plazo de la estructura “central” o clásica piramidal de estrato superior a inferior a una red más horizontal como forma principal de articulación de intereses rurales.

Los grupos afiliados al gobierno, en su mayoría parte de la CNC (Confederación Nacional Campesina), también pueden dividirse en

alas más políticas y otras más orientadas al productor. Entre los grupos políticos se encuentran los elementos agrarios del partido gobernante que aún quedan de su época de auge en los años setenta, y por otra parte, las anticuadas maquinarias electorales rurales relacionadas con los gobernadores conservadores, algunos de los cuales en muchos terrenos se oponen calladamente a Salinas. Algunos de los miembros de estos grupos ayudan a mantener los problemas de los derechos humanos. El nuevo líder de la CNC, ex estratega de la UNORCA, instalado por la presidencia, tiene una mayor base entre las ramas de productores "modernos" y está sacudiendo a la organización con lo que él llama la "CNCstroika". La lucha de poder en el interior de la CNC sigue en su apogeo y su resultado aún no es claro.²⁸ Existe cierto terreno común entre las alas de grupos de productores de las organizaciones tanto independientes como oficiales y, en 1991 y 1992, comenzaron a reunirse en conferencias pluralistas bajo el encabezado de "Nuevo Movimiento Campesino". Sin embargo, durante la tercera de estas reuniones el portavoz de una organización regional independiente criticó la política agrícola a pesar de la presencia del presidente, avergonzando a la dirigencia de la reforma de la CNC y provocando la ruptura de la convergencia con las organizaciones no gubernamentales (Hernández, 1992b).

El debate sobre el artículo 27 amplió mucho la brecha existente entre las organizaciones nacionales y locales de campesinos y casi

²⁸ Para obtener los antecedentes sobre los anteriores esfuerzos realizados para reformar a la CNC, véase Hardy (1984). Véase CNC (1991a) para obtener los resultados de uno de los congresos más importantes. Una vez que asumió la dirigencia nacional de la CNC, Araujo comenzó a "reorientar" a la mayoría de los cuerpos estatales y regionales (Pérez, 1992). A partir de mayo de 1992, 17 ramas estatales de la CNC habían sufrido diversos grados de sacudidas a través de combinaciones *ad hoc* de elecciones locales y acuerdos de poder compartido negociados entre bambalinas entre los recientemente ascendidos modernizadores y los aparatos agrarios más tradicionales. Sólo Campeche y la mitad de Coahuila cambiaron de dirigencia mediante elecciones directas de base. Relativamente pocas de las asociaciones de productores (frijol, ixtle) quedaron clara y rápidamente bajo el control de la nueva dirigencia, mientras que los líderes más altos de algunas de las más importantes siguieron en manos de los "dinosaurios" (maíz, café) (entrevista con un miembro del Ejecutivo Nacional de la CNC, mayo, 1992).

todas ellas terminaron divididas internamente. La política agraria anticuada, tanto de la izquierda como de la derecha, se debilitó e incluso la CIOAC, el grupo nacional que más firmemente se opuso a la reforma, se escindió cuando algunos de los elementos clave de su dirigencia en el estado de Chiapas se pronunciaron a favor de ésta, aparentemente como respuesta a intensas presiones por parte del gobernador. Aun la CNC carecía de influencia; de hecho, su líder, perteneciente a la vieja guardia, fue uno de los principales blancos de la reforma.²⁹ Los líderes nacionales se hallaban entre la espada y la pared: por un lado, la fuerte presión del gobierno para que por lo menos enmarcaran sus críticas en términos de apoyo nominal, y por el otro, unas bases poco informadas y poco comprometidas con las complicaciones de los cambios propuestos a la ley agraria. Puesto que el PRD declaró que cualquier líder agrario que no compartiera la posición de total rechazo del partido era un vendido, perdió credibilidad entre los líderes campesinos independientes que intentaban llegar a una posición de crítica constructiva de la ley.

Los canales de representación de los pequeños propietarios se encuentran en transición, pero a pesar de su creciente importancia entre la población rural, los trabajadores agrícolas todavía carecen de cualquier tipo de representación social y política.³⁰ A fines de los años setenta y principios de los ochenta, se realizaron grandes esfuerzos por sindicalizarlos, pero la combinación de represión y grandes

²⁹ Durante las primeras etapas del debate público, la Comisión Política de la CNC hizo un llamado inútil en pro del "rechazo unánime" a la privatización del ejido (Rojas, 1991). Después de la reforma al artículo 27 y de que los reformistas partidarios de Salinas asumieron la dirigencia nacional de la CNC, el nuevo secretario general se quejó de que la política del gobierno "socavaba sus esfuerzos por apoyar la reforma constitucional". Araujo declaró: "la falta de políticas de apoyo a la agricultura, junto con una actitud conservadora y burocrática de las agencias gubernamentales, han generado sentimientos de irritación y decepción entre los campesinos, quienes afirman que lo que ocurre es culpa de las reformas al artículo 27" (Orduna, 1993).

³⁰ Según una encuesta realizada en 1988 por la Secretaría de Agricultura, los jornaleros agrícolas suman más de 4.6 millones. Incluso con este cálculo conservador, representan el 78% de la población rural y casi la tercera parte de éstos son mujeres (Varela, 1991: 16).

presiones migratorias y del mercado laboral dificultaron mucho la acción colectiva sostenida. Aunque la sindicalización independiente de los trabajadores agrícolas desde hace tiempo está prohibida *de facto* (excepto por unos cuantos contratos oficiales con la CTM en Sinaloa), el presidente Salinas prometió autorizarla como parte de su paquete de reformas al artículo 27. Mientras tanto, muchas de las organizaciones autónomas, que en principio podrían tomarle la palabra al presidente e intentar organizar a los jornaleros, se concentran fundamentalmente en mantenerse a flote en la atmósfera general de incertidumbre económica de la economía campesina.³¹

Algunas nuevas formas de organización social rural están surgiendo en torno a temas de autodeterminación étnica, recursos naturales, derechos humanos y género, pero el proceso es bastante desigual. Sin embargo, el nuevo tipo de organización rural tiene bases explícitamente étnicas. Este proceso se inició en los años setenta, pero se aceleró significativamente a la luz de los preparativos del 500 Aniversario de la Conquista española. Diversas iniciativas han intentado formar redes nacionales, aunque todavía no han producido un interlocutor nacional unificado.³² La movilización más sorprendente, en San Cristóbal, Chiapas, fue el 12 de octubre de 1992, cuando decenas de miles de indígenas llenaron las calles para cuestionar a las élites

³¹ Por lo que respecta a la organización de jornaleros, véase López Monjardín (1991); Nagengast y Kearney (1990), y Zabin (1992). La CNC ha hecho algunas declaraciones acerca de la necesidad de organizar a los jornaleros (Rojas, 1992b). Ciertos analistas de los trabajadores agrícolas han advertido que existen tendencias a concentrarlos en los centros de las poblaciones en las regiones agroexportadoras, lo que a su vez produce una "urbanización" de sus demandas (De Grammont, 1992). En lugar de tratar de alcanzar la meta riesgosa y a menudo inútil de la sindicalización, cuando las demandas de los jornaleros agrícolas son "urbano-populares", como la instalación de electricidad o agua potable, sus oportunidades de obtener ventajas tangibles son mucho mayores.

³² Para obtener el panorama más completo de las tendencias recientes en la política étnica, véase Sarmiento (1991). También consúltese Consejo Mexicano (1991). En torno a los antecedentes, véase Mejía Pineiros y Sarmiento (1987). Un importante análisis de la construcción de la etnicidad en México puede encontrarse en Nagengast y Kearney (1990).

regionales enraizadas, y de paso destruyeron una estatua que representaba un símbolo odiado del gobierno colonial (Pérez y Henríquez, 1992).

El presidente Salinas trató de enmarcar los debates nacionales en torno a temas indígenas. Para empezar, planteó una propuesta de reforma al artículo 4 de la Constitución y reconoció oficialmente que México es una nación multiétnica. La reforma propuesta fue bastante general y poco radical, pero se encontró con una gran oposición por parte tanto del PAN como del PRI e incluso algunos elementos importantes del PRD mostraron poco interés al respecto. Los activistas de los derechos de los indígenas tanto del gobierno como de la oposición trabajaron juntos para que se aprobara la enmienda. Sin embargo, al igual que en el caso de la reforma al artículo 27, la legislación necesaria para la instrumentación de la enmienda, todavía indefinida en la práctica, será lo que definirá su verdadero efecto. El presidente también respondió a la creciente movilización indígena con un aumento de 1 800% para el presupuesto del INI y aparentemente exentando a las comunidades agrarias indígenas de la opción de privatización del artículo 27.³³

La mayor proyección nacional de los movimientos de determinación étnica se superpone a dos movimientos relacionados con historias similarmente largas, combinados con el crecimiento reciente: los movimientos para lograr el control de los recursos naturales y aquellos que defienden los derechos humanos. Los pueblos indígenas fueron defensores activos de sus recursos naturales desde mucho antes de que los ambientalistas aparecieran como aliados políticos. Hasta ahora, la victoria ambiental más importante lograda por los indígenas fue la suspensión de la construcción de una presa hidroeléctrica proyectada

³³ La pobreza absoluta aumentó mucho en los pueblos indígenas durante los años ochenta. Las tasas de desnutrición pasaron de 66% en 1979 a 71% en 1989, contrastando con la cifra relativamente estable de 51% de la población rural en general (Consejo Consultivo Pronasol, 1992). Véase INI (1990) para obtener una declaración completa de la política indigenista oficial. En torno a una cobertura más amplia sobre asuntos indígenas, véase *Ojarasca*, antes *México Indígena*.

en la región náhuatl del Alto Balsas, en alianza con partidarios de los derechos indígenas y ambientalistas, tanto en el plano internacional como en la ciudad de México —la primera victoria de este tipo en México (Good, 1992).

Los movimientos de derechos étnicos también han colaborado de manera cercana con partidarios seculares y religiosos de los derechos humanos, puesto que la violencia y la impunidad sancionadas por el Estado se concentran contra la población indígena (Pérez, 1993). La marcha de protesta Xi'Nich de Chiapas a la ciudad de México recientemente, logró que el tema volviera a aparecer en la agenda nacional. Después de las exitosas marchas civiles de San Luis Potosí y Tabasco, la marcha Xi'Nich se centró específicamente en la violencia y el abuso policiaco más que en los derechos electorales.³⁴

CONCLUSIONES

Las amplias tendencias que enmarcan los diversos patrones de las políticas partidarias, la ideología y la organización política y social de la economía campesina, pueden comprenderse generalmente en

³⁴ Los movimientos sociales rurales en pro de la igualdad de los sexos se encuentran muy a la zaga de los movimientos ambientalistas y en pro de los derechos humanos. Es notable que los derechos de la mujer estuvieran ausentes en la reforma al artículo 27, con lo que se reforzaba el control masculino del patrimonio familiar (Rojas, 1992b). Es difícil hablar de un movimiento específico de mujeres campesinas, aunque desde hace casi 20 años algunos programas gubernamentales han promovido las Unidades Agro-Industriales de la Mujer (UAIMS). A excepción de varias organizaciones independientes de productoras regionales que han disparado la creación de redes de proyectos económicos para mujeres, estos proyectos de desarrollo local deben aún "aumentar progresivamente" para generar sujetos sociales e instar a las mujeres del campo a representarse políticamente. Las primeras redes de mujeres han surgido en el interior de organizaciones regionales mixtas en la Coalición de Ejidos de la Costa Grande (Guerrero), la Unión Campesina de Álamos (Sonora), y la Unión de Ejidos "Lázaro Cárdenas" (Ahuacatlán, Nayarit). Véase Aranda (1988); Arriaga (1991) y Stephan (1991).

términos de las opciones en competencia de "salida" y "voz".³⁵ ¿Cómo decidirán los campesinos si dejar el campo o quedarse a luchar por seguir siendo campesinos?

Primero, la viabilidad económica —siempre precaria— de casi todos los campesinos se encuentra sujeta cualitativamente a nuevos niveles de presión; sin embargo, la respuesta para la mayoría no ha sido, y probablemente jamás será, abiertamente política. Algunos de ellos podrán capitalizarse y convertirse en pequeños propietarios, aunque serán pocos. La respuesta de casi toda la sociedad civil será a través de estrategias de sobrevivencia, casi siempre de base familiar, entre las cuales están la migración exógena y el cultivo de cosechas ilícitas, en lugar de participar en acciones colectivas riesgosas y a menudo inútiles. Esta situación podría cambiar si la competencia política nacional logra hacer que en el futuro la acción parezca más importante para un mayor número de personas en un momento dado, pero esta perspectiva se decidirá en la ciudad de México. La primera tendencia es a salir del campo.

La segunda, que se desarrolla al mismo tiempo, es la voz —la creciente capacidad de los movimientos campesinos de hablar por ellos mismos como minoría significativa de una sociedad civil rural minoritaria que se representa a sí misma de manera directa. Este creciente centro novedoso de gravedad política ha demostrado una sorprendente capacidad de proponer alternativas de política prácticas y proautogestivas.

A pesar de una creciente competencia partidaria en la política nacional, el "área gris" política del movimiento campesino autónomo, comprendida entre el corporativismo oficial y la oposición militante

³⁵ Hirschman, quien observa que "la opción de salida es capaz de reducir considerablemente la probabilidad de que se adopte la opción de voz" (1970 : 76). También introduce el concepto de lealtad, lo cual disminuye la posibilidad de la salida y podría dar a la voz una mayor amplitud, dependiendo de las percepciones del individuo en torno a su capacidad de influir en el proceso político. Hirschman sugiere que la amenaza de salida aumenta el poder de la voz y por consiguiente de la lealtad, pero esto no parece ocurrir entre la mayoría de los creadores de la política agrícola mexicana.

independiente, está creciendo en lugar de disminuir. Los partidos políticos todavía no se interesan por las formas de representación de la mayoría del campesinado. Ello no significa que los pobres del campo carezcan de preferencias en cuanto a la política nacional. El problema analítico es distinguir la causa del efecto. Si los partidos de oposición no logran defender los derechos campesinos e indígenas en la mayor parte del campo, entonces los pobladores aislados tendrían pocos incentivos para enfrentar los riesgos intrínsecos que representaba el ejercicio de los derechos básicos de la ciudadanía. La política municipal ofrece el terreno más prometedor para el cambio; un terreno en el que si los partidos de oposición logran enraizarse o encontrar aliados de base popular, entonces la democratización local se volvería posible.

Estas tendencias contienen elementos contradictorios, pues cuando las organizaciones campesinas se alejan de los esfuerzos anteriores realizados en pro de representación y demandas no clasistas, se encuentran divididos entre los intereses de grupo (gremios) y las identidades cívicas. Cuando se movilizan para exigir una mayor responsabilización del gobierno en el proceso de desarrollo rural, es difícil determinar si el efecto de estas movilizaciones se ampliará para beneficiar a quienes carecen de una autorrepresentación autónoma. Con el avance de la reforma del ejido, la titulación de las tierras y la definición de los límites, es posible que aparezcan muchos más incendios en el horizonte agrario, pero hasta ahora, los administradores estatales han demostrado su habilidad para apagarlos antes de que se conviertan en una verdadera conflagración. Sin embargo, si el equilibrio de fuerzas dentro del Estado se inclinara hacia el uso más sistemático de la represión, el resultado se volvería mucho más difícil de predecir, particularmente en los estados del sur.

Es posible que las reformas rurales salinistas afecten uno de los pilares electorales del régimen al debilitar al brazo armado de la organización campesina oficial. Esto puede representar un problema a corto plazo, pero los administradores estatales podrían limitar la incertidumbre si siguen produciendo resultados electorales favorables para el partido gobernante en regiones muy difíciles de vigilar. Cuan-

do los movimientos cívicos de México adquieran fortaleza, esta estrategia podría ser difícil de sostener, pero tal vez para entonces la población rural habrá disminuido.

El retiro del apoyo estatal a la agricultura campesina parece basarse implícitamente en el cálculo de que la mayoría de los pequeños propietarios emigrarán y que casi todos estarán demasiado ocupados intentando encontrar empleo como para participar en algún tipo de protestas. Aquellos que emigren a Estados Unidos no podrán votar, ya que en México no se aceptan votos en ausencia (a pesar de las crecientes actividades de oposición entre los inmigrantes mexicanos). Para quienes se asienten en las ciudades del país, el Programa Nacional de Solidaridad ha demostrado que la política social del gobierno es capaz de proporcionar luz, tortillas y leche subsidiadas, agua potable y pavimentación a grandes números de personas. Los desplazados del campo difícilmente encontrarán empleos en la ciudad, pero los funcionarios públicos piensan que serán capaces de contener la disensión potencial combinando la provisión de servicios básicos con nuevos canales de incorporación política controlada.

Para aquellos campesinos que eligen unirse a movimientos que abogan por la opción de voz y no de salida, los apoyos a la producción dirigida y de bienestar social, combinados con la amenaza de su suspensión, probablemente bastarán para mantener a la disidencia dentro de los límites del sistema político. No obstante, si los movimientos campesinos crecieran de manera significativa, sus demandas bien podrían superar los límites de la estrategia gubernamental de concesiones de bajo costo dirigidas a aquellos con poder negociador, especialmente si los partidos de oposición siguen buscando alianzas con los movimientos campesinos independientes.

La posibilidad de que los movimientos en defensa de la economía campesina crezcan depende en gran medida de lo que ocurra en la capital. Si las fuerzas que favorecen la desregulación en el interior del partido gobernante retienen la presidencia en 1994 y continúan con las políticas que estimulan la migración hacia el exterior, ésta probablemente será la respuesta principal. Sin embargo, si las elecciones de 1994 producen un presidente partidario

del empleo, entonces se alentaría la movilización campesina para crear políticas que mantuvieran la viabilidad de sus comunidades. No importa lo que ocurra en el futuro con la política rural, la relación entre el Estado mexicano y los pobres del campo ha cambiado de maneras fundamentales e irreversibles. La era del tutelaje oficial del campesinado ha terminado, pero todavía se desconocen los nuevos términos de esta relación.

El arte de la reestructuración y sus implicaciones políticas: el caso de los movimientos urbanos populares

Paul Lawrence Haber

La reestructuración económica de México ha producido cambios importantes en las relaciones entre el Estado, los partidos políticos y los actores colectivos de la sociedad civil. Los llamados sectores populares de México —los pobres de las urbes, el campesinado y la clase trabajadora organizada— se incorporan a través de las instituciones corporativistas. Aunque la administración de De la Madrid (1982-1988) tuvo cuidado de evitar la militancia laboral que podría haber obstaculizado la capacidad de instrumentar reformas de gran alcance, otros sectores no fueron tan cuidadosamente manejados. Los sectores populares aumentaron sus actividades fuera de los canales corporativistas de manera que debilitaron la capacidad del régimen para garantizar que la actividad política siguiera apoyando al régimen. Este ensayo comienza por analizar la manera en que los movimientos sociales lograron formarse entre los sectores menos incorporados, los pobres urbanos, y hasta qué punto estos movimientos lograron influir en los resultados políticos como actores

Índice

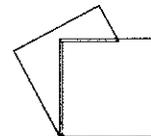
Agradecimientos	7
Presentación	
<i>Julio Labastida Martín del Campo</i>	9
Presentación	
<i>Wayne A. Cornelius</i>	23
I. Introducción	37
Las dimensiones políticas del ajuste estructural: actores, tiempos y coaliciones. <i>María Lorena Cook, Kevin J. Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas</i>	39
II. Reestructuración económica y cambio político en México	107
La perspectiva de desarrollo económico en los noventa. <i>Victor L. Urquidi</i>	109
México en los años noventa: ¿Un nuevo milagro económico? Algunas notas acerca del legado económico y de políticas de la década de 1980. <i>Jaime Ros</i>	121

Liberalización política e incertidumbre en México. <i>Soledad Loaeza.</i>	171
III. Partidos políticos y elecciones	195
El sistema de partidos y la transición política en México (un enfoque pragmático). <i>Jorge Alcocer V.</i>	197
Muerte, modernización o metamorfosis del PRI: neoliberalismo y reforma partidaria en México. <i>Denise Dresser</i>	211
¿Realineación o desalineación? Consecuencias de la crisis y la reestructuración económica para el siste- ma partidario mexicano. <i>Joseph L. Klesner</i>	251
IV. El Estado y los actores sociales	293
Cambio político en la nueva economía campesina de México. <i>Jonathan Fox</i>	295
El arte de la reestructuración y sus implicaciones políticas: el caso de los movimientos urbanos popu- lares. <i>Paul Lawrence Haber</i>	333
De la nacionalización de la banca a la reforma del Estado: los empresarios y el nuevo orden mexicano. <i>Francisco Valdés Ugalde</i>	371
La reestructuración del corporativismo en México. <i>Enrique de la Garza Toledo</i>	403
V. Cambio político en México. Perspectivas comparadas	433
México: pasado y presente de su fórmula política. <i>Marcelo Cavarozzi</i>	435
Perspectivas de una "transición" del gobierno auto- ritario en México. <i>Laurence Whitehead</i>	463
Colaboradores	491
Bibliografía	499

Las dimensiones políticas de la reestructuración económica

Julio Labastida Martín del Campo
Wayne A. Cornelius
María Lorena Cook
Kevin J. Middlebrook
Juan Molinar Horcasitas
Víctor L. Urquidi
Jaime Ros
Soledad Loaeza

Jorge Alcocer V.
Denise Dresser
Joseph L. Klesner
Jonathan Fox
Paul Lawrence Haber
Francisco Valdés Ugalde
Enrique de la Garza Toledo
Marcelo Cavarozzi
Laurence Whitehead



cal y arena



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO
COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

Primera edición: *Cal y arena*. 1996.

Portada: *Cal y arena*.
Ilustración: *Peter Till*.

© 1996, Universidad Nacional Autónoma de México.
© 1996, Aguilar, León y Cal Editores, S.A. de C.V.
Mazatlán 119, Col. Condesa, Delegación Cuauhtémoc
06140 México, D.F.

ISBN: 968-493-288-X

Reservados todos los derechos. El contenido de este libro no podrá ser reproducido total ni parcialmente, ni almacenarse en sistemas de reproducción, ni transmitirse por medio alguno sin el permiso previo, por escrito, de los editores.

IMPRESO EN MEXICO

Agradecimientos

Los ensayos contenidos en este volumen fueron originalmente preparados para el seminario internacional “Las dimensiones políticas del ajuste estructural”, realizado en la Unidad de Seminarios del Jardín Botánico de la Ciudad Universitaria, ciudad de México, en junio de 1992. El seminario fue organizado por la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Center for U.S.-Mexican Studies de la Universidad de California en San Diego. Los autores revisaron sus ensayos entre el final de 1992 y el principio de 1993 para incluir, tanto los comentarios de los participantes en las mesa de discusiones y miembros del auditorio, como las sugerencias adicionales de los editores.

La realización de este seminario hubiera sido imposible sin la activa colaboración y el apoyo de Julio Labastida Martín del Campo (entonces Coordinador de Humanidades en la Universidad) y de Wayne A. Cornelius (entonces director del Center for U.S.-Mexican Studies).