

La producción local de la regulación agraria: del reparto agrario al Procede. Autonomía local y resignificación del cambio legal en una micro-región indígena del Istmo veracruzano

ERIC LÉONARD* Y EMILIA VELÁZQUEZ**

ESTE ARTÍCULO SE INSERTA EN UNA corriente de investigación sobre el medio rural mexicano que, desde diferentes abordajes teóricos, busca entender de qué diversas maneras los(as) campesinos(as) de regiones particulares han asumido, reinterpretado y readecuado a sus propias condiciones la normatividad estatal respecto al usufructo y propiedad de la tierra.¹ El estudio de caso que aquí presentamos refiere a la micro-región maicera o micro-región sur de la Sierra de Santa Marta, en el Istmo veracruzano (México). Esta micro-región, que se extiende por las partes meridionales de los municipios de Sotepapan y Mecayapan, está habitada por población zoquepopoluca y nahua asentada en diversos poblados-ejido, varios de los cuales se fundaron en el marco del reparto agrario de la década de 1960, o en los años inmediatamente anteriores a que ocurriera la reforma agraria.

En efecto, el reparto agrario ocasionó que numerosas familias campesinas que habitaban en el núcleo de viejo poblamiento nahua-

* Dirigir correspondencia al Institut de Recherche pour le Développement (IRD), 213 Rue La Fayette, 75480, Paris Cedex 10, Francia, tels. 01-48-03-77-77, fax: 01-48-03-08-29, e-mail: leonard@ensam.inra.fr.

** Dirigir correspondencia al Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social del Golfo, Av. Encanto esq. Antonio Nava, Col. El Mirador, C.P. 91170, Xalapa, Veracruz, tels. (01) (228) 8-14-92-19, 8-14-25-84 y 8-40-39-34, fax: emivel@ciesas-golfo.edu.mx.

¹ Véanse, por ejemplo, los trabajos de NUGENT y ALONSO, 1994; ZENDEJAS, 1995; MUMMERT, 1998; VELÁZQUEZ, 2003 y 2006; SKERRITT, 2003; NÚÑEZ MADRAZO, 2000 y 2005.

popoluca,² se tuvieron que desplazar hacia las áreas periféricas del antiguo territorio popoluca, al sur, norte y oriente de la Sierra de Santa Marta. Fue así que en estas áreas se fueron configurando nuevos espacios micro-regionales en los que, como en todo proceso de colonización y ocupación de fronteras agrarias, hubo que crear nuevas reglas del juego para interactuar al interior de los poblados recién creados y para relacionarse con diferentes agentes extralocales (autoridades agrarias, dirigentes del agrarismo oficial asentados en Acayucan, mestizos solicitantes de tierras ejidales, colonos privados). Precisamente, en la primera parte de este artículo, nos enfocamos a analizar el proceso de transformación de las instituciones locales que ocurrió a raíz del reparto agrario en el espacio de “frontera agraria” ubicado al sur de la sierra.

Un segundo evento que ha tenido importantes repercusiones en la institucionalidad agraria local ha sido la aplicación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede): el programa de titulación parcelaria mediante el cual se han ejecutado los cambios al artículo 27 de la Constitución mexicana propuestos en 1991 por el ejecutivo federal y aprobados un año después por el Congreso de la federación. Así, en la segunda parte de este texto abordamos los cambios que a raíz del Procede han ocurrido en varios ejidos de la micro-región maicera, concentrándonos en analizar los mecanismos de regulación comunitaria y familiar que se han ido creando para evitar la pérdida de los patrimonios familiares mediante la venta de parcelas o de fracciones de las mismas.³

Ahora bien, en la creación local de nuevos mecanismos de regulación agraria intervienen principalmente los ejidatarios y las autoridades eji-

² Este antiguo núcleo de poblamiento nahua-popoluca incluía dos cabeceras municipales (Mecayapan y Soteapan), varias localidades popolucas ubicadas al occidente de Soteapan y tres poblados nahuas localizados al nororiente y suroriental de Mecayapan.

³ Por lo tanto, este artículo se inserta también en una corriente de investigación que busca dar cuenta de las implicaciones locales que el Procede ha tenido en diversos ámbitos —relaciones de género, prácticas políticas y jurídicas, circulación de tierras, relación con la nueva burocracia agraria, conflictos intergeneracionales, gestión del espacio urbano, transformación de los patrones de herencia— de la vida rural mexicana. Al respecto, véanse los trabajos de ZENDEJAS, 1995; BAITENMANN, 1998a y 1998b; STEPHEN, 1998 y 1999; ZAFRA y GONZÁLEZ, 1998; LÓPEZ SIERRA y MOGUEL, 1998; NUIJTEN, 1998; GOLDRING, 1999; NUÑEZ MADRAZO, 2000; LÉONARD, 2001; VELÁZQUEZ, 2003; REY POVEDA, 2004.

dales, pero juegan también un papel importante los miembros de la burocracia agraria que actúan en los niveles local y regional, cuya intervención es central para convalidar las reglamentaciones locales que se crean para ajustar la normatividad oficial a las condiciones locales. Es por ello que, en la tercera parte de este texto, nos abocamos a reflexionar sobre el papel que los técnicos y funcionarios de la Procuraduría Agraria ligados al proceso de titulación parcelaria, han jugado como intermediarios entre la normatividad jurídico-administrativa del Estado y las instituciones locales.

De este modo, el eje narrativo de este artículo es la historia agraria de una micro-región habitada principalmente por campesinos indígenas, a partir del cual reflexionamos acerca de las siguientes temáticas: los procesos de transformación de las instituciones agrarias locales que ocurren a raíz de propuestas gubernamentales concretas (reforma agraria, programa de titulación parcelaria), las contradicciones que surgen entre la normatividad estatal y los dispositivos y lógicas locales de regulación, y los conflictos que aparecen con relación a dichas contradicciones. En este sentido, nuestro trabajo busca contribuir a entender los complejos procesos mediante los cuales los campesinos elaboran y reelaboran los espacios sociales en los que interactúan, poniendo a debate tanto las normatividades locales como aquéllas que provienen del gobierno central.

1. UN ESPACIO DE FRONTERA INTERNA Y EXTERNA: RECREACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE INSTITUCIONES AGRARIAS

La persistencia de una institución local: el acceso comunal a la tierra

Una vez concluidos los enfrentamientos entre diferentes bandos revolucionarias que entre 1910 y 1920 tuvieron como escenario el sur de Veracruz, y que con frecuencia incursionaron en la Sierra de Santa Marta, la situación de los campesinos popolucas de Soteapan fue claramente expuesta por el alcalde de este municipio en un informe elaborado en 1929, según el cual el Ayuntamiento sólo disponía de una “pequeña extensión de terreno”, que “los vecinos [recibían] como derechosos, sin costo alguno y sin que medie contrato de ninguna índole en vista de no

estar fraccionado el terreno”.⁴ Es de suponerse que la superficie a la que el presidente municipal se refería era la correspondiente a las “19 582 hectáreas, 89 áreas y 21 metros”,⁵ que el municipio de Soteapan había logrado retener después de un fallo judicial de 1902, mediante el cual se desposeyó a la comunidad indígena de Soteapan de un total de 76 461 hectáreas en beneficio de las herederas del Lic. Manuel Romero Rubio, ex ministro de Fomento y a la postre suegro de Porfirio Díaz. Es por ello que en el mencionado informe rendido por el alcalde de Soteapan en 1929, éste indicaba que la mayor parte de la superficie que conformaba el municipio era propiedad de la Compañía Mexicana de Bienes e Inmuebles, S. A.⁶

Tal era la situación de la tenencia de la tierra que prevalecía en Soteapan en 1931, fecha en la que un grupo de notables locales hizo la primera solicitud de tierras ejidales.⁷ Sin embargo, cuando dos años después acudió un perito de la Comisión Agraria Mixta a la cabecera municipal, descubrió que lo que se solicitaba era la dotación de un solo ejido que compartirían en forma mancomunada los campesinos de diferentes poblados popolucas y nahuas, lo cual no estaba previsto por la ley agraria. Los líderes popolucas decidieron entonces abrir un nuevo expediente agrario, solicitando ya no una dotación ejidal sino una restitución de tierras comunales.⁸ Los siguientes treinta años fueron de constantes y violentos enfrentamientos al interior de la comunidad,⁹ entre quienes apoya-

⁴ Archivo General del Estado de Veracruz (en adelante AGEV), *Secretaría de Gobernación*, serie Tierras (sin clasificar).

⁵ AGEV, *Secretaría de Gobernación*, sección Gobernación y Justicia, serie Tierras, caja 439, exp. 17, t. 3º.

⁶ El principal accionista de la Cía. Mexicana de Bienes Inmuebles, S. A. era el empresario inglés Weetman Pearson, propietario de la Compañía Mexicana de Petróleo “El Aguila”, quien en 1905 adquirió varias de las propiedades que las hijas del finado Romero Rubio habían heredado en el Istmo veracruzano. La escritura de constitución de la Cía. Mexicana de Bienes Inmuebles puede consultarse en el expediente 1432 del Archivo de la Comisión Agraria Mixta (en adelante ACAM).

⁷ ACAM, exp. 1432, solicitud de tierras ejidales, San Pedro Soteapan.

⁸ ACAM, exp. 2737, solicitud de restitución de tierras, San Pedro Soteapan.

⁹ En esos años, la comunidad estaba conformada por los numerosos grupos familiares popolucas que habitaban en diversos poblados y hacían uso de las antiguas tierras comunales de Soteapan; en términos de la ocupación de estas tierras, la comunidad incluía también a los nahuas asentados en los antiguos poblados Mecayapan, Tatahuicapan y Ocotal Texizapan.

ban la demanda de restitución de tierras comunales y aquéllos que habían decidido aceptar la propuesta gubernamental de hacer solicitudes separadas de tierras ejidales para cada poblado popoluca y nahua, que desde la Colonia compartían en forma mancomunada parte de las tierras del antiguo territorio popoluca.¹⁰

Esta prolongada pugna en torno a dos formas diferentes de tenencia de la tierra y gobierno local fue aprovechada por ganaderos privados que en la década de 1950 solicitaron dotación de tierras para formar colonias agrícola-ganaderas en las partes norte y sur de la Sierra de Santa Marta, que habían permanecido poco pobladas desde la época colonial. La presión ejercida por los ganaderos mestizos hizo que a principios de la década de 1960 la mayoría de los campesinos popolucas decidiera aceptar el reparto ejidal en los términos previstos por la ley agraria, con la peculiaridad de que el reparto se llevó a cabo con base en los censos levantados en diferentes momentos de los treinta años transcurridos desde las primeras solicitudes de tierra, lo cual ocasionó que numerosos jefes de familia, particularmente entre los más jóvenes, quedaran sin derechos agrarios. Un caso dramático fue el de la cabecera municipal de Soteapan, donde la dotación ejidal de 1963 se hizo conforme al censo levantado en 1933, de tal suerte que al momento mismo de crearse el ejido ya había un número considerable de jóvenes sin acceso legal a la tierra.¹¹ Fue en este contexto que varias familias campesinas de la cabecera municipal y otras aldeas empezaron a trasladarse hacia el sur del municipio, con el fin de conseguir las tierras de las que carecían en la zona nuclear de poblamiento.

El mosaico de sabanas naturales, encinares y selvas medianas subperennifolias que se extiende al piedemonte sur del volcán Santa Marta, era hacia la segunda mitad de la década de 1950 un espacio poco habitado pero conocido y usado desde décadas atrás por campesinos de varias aldeas de los municipios de Soteapan (popolucas) y Mecayapan (nahuas),

¹⁰ Un análisis detallado de este proceso político se encuentra en VELÁZQUEZ, 2006.

¹¹ A menos de diez años de haberse realizado el reparto agrario, BÁEZ-JORGE (1973, p. 87) reportaba la existencia de 300 campesinos sin tierra, según datos del comisario ejidal de esa época, frente a solamente 175 ejidatarios. ACAM, exp. 1432.

quienes acostumbraban establecer ahí sus milpas debido a la mejor calidad de las tierras.¹² Esta área constituía un espacio periférico en la organización sociopolítica de la comunidad de Soteapan, a pesar de que dos poblados popolucas, Amamaloya y Cuilonia, ya estaban establecidos en ella a fines del siglo XIX.¹³ Para estas fechas, este espacio representaba más bien una frontera en el contacto con las grandes haciendas ganaderas, como Corral Nuevo, que se habían extendido a lo largo de los siglos anteriores en las sabanas bajas del sur de Veracruz.¹⁴

A partir de la década de 1930, en un contexto de fuertes confrontaciones internas en torno al proyecto sociopolítico que privaría en la realización del reparto agrario, y de agudas tensiones externas en relación con la expansión de los ganaderos mestizos, el piedemonte sur de la Sierra fue adquiriendo para los campesinos popolucas y nahuas una importancia estratégica creciente. Más específicamente, constituyó un espacio privilegiado para la implantación de proyectos de autonomización productiva y política por parte de grupos —en particular jóvenes— con limitado poder en la arena comunitaria. La disponibilidad de tierras y las mayores oportunidades de contacto con el exterior, particularmente comercial, brindaron a la zona una dimensión de frontera externa e interna que la política de reparto agrario contribuyó a activar y desarrollar.

Fue así que durante la década de 1940, y con un ritmo creciente después de 1950, grupos de jóvenes popolucas abandonaron sus pueblos de origen, primero en busca de tierras para establecer milpas y luego, a partir de la agregación de nuevos elementos, para fundar nuevas aldeas segregadas de los poblados de procedencia (figuras 1, 2 y 3). Varios de

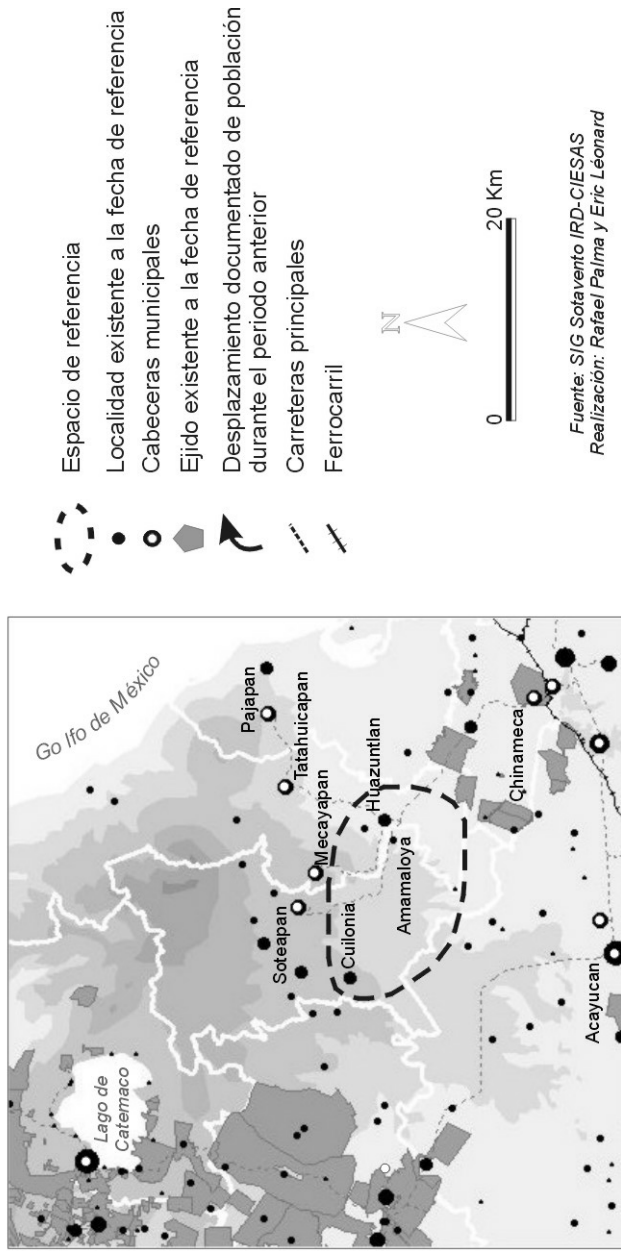
¹² Acerca del uso (agrícola, ritual, caza y recolección, pesca), por parte de nahuas y popolucas, de los diferentes espacios del territorio popoluca, véase VELÁZQUEZ, 2001.

¹³ Los poblados popolucas en los que en 1898 habitaban los comuneros que ocupaban las tierras comunales de Soteapan eran: San Pedro Soteapan, Ocozotepec, Aguacate, Michapan, Sogotegoyo, Palmar, Santa Rita, Tullín, Ocotal, Cerro Grande, Horno de Cal, Sabaneta, Loma Larga, Cuilonia y Amamaloya, en el municipio de Soteapan, además de Mecayapan, Tatahuicapan y Texizapan, en el municipio de Mecayapan. AGEV, *Secretaría de Gobernación*, serie Tierras, caja 434, exp. 8.

¹⁴ Sobre el origen de las haciendas ganaderas del sur de Veracruz, véase el trabajo de ALCÁNTARA, 2004; información sobre el propietario de la hacienda Corral Nuevo hacia finales del siglo XVIII se encuentra en JUÁREZ, 2000.

FIGURA 1

MIGRACIONES INTERNAS Y PROCESOS AGRARIOS EN EL PIEDEMONTESUR DE LA SIERRA DE SANTA MARTA: UBICACIÓN Y SITUACIÓN AGRARIA, 1940



estos desplazamientos provinieron de la cabecera municipal y poblados cercanos a ésta, pero también ocurrieron dinámicas similares de segregación en poblados que existían desde tiempo atrás en el área sur del municipio.

Por ejemplo, hacia 1940 un grupo de campesinos de Cuilonia salió de este poblado para fundar el actual Morelos, en tierras de mayor fertilidad. Por la misma época, campesinos de Soteapan y San Fernando fundaron Buenavista, en tanto que a principios de la década de 1950 algunas familias nahuas de Mecayapan se establecieron en terrenos cercanos al actual Mirador Saltillo y erigieron este pueblo. Hacia 1955 varios jóvenes de San Pedro Soteapan y sus esposas crearon el poblado Kilómetro Diez, ya que en sus lugares de origen la mayor parte de la tierra estaba ocupada con milpas y *acahuales*¹⁵ de campesinos de mayor edad. También en estos años salieron familias de Buenavista para fundar Las Palomas y La Florida, a la vez que campesinos de Amamaloya creaban La Estribera.¹⁶ La mayor parte de los nuevos asentamientos se establecieron en los pocos ejes de comunicación, brechas o veredas que vinculaban esta área, y la misma cabecera municipal, con las ciudades de la planicie del Istmo veracruzano.

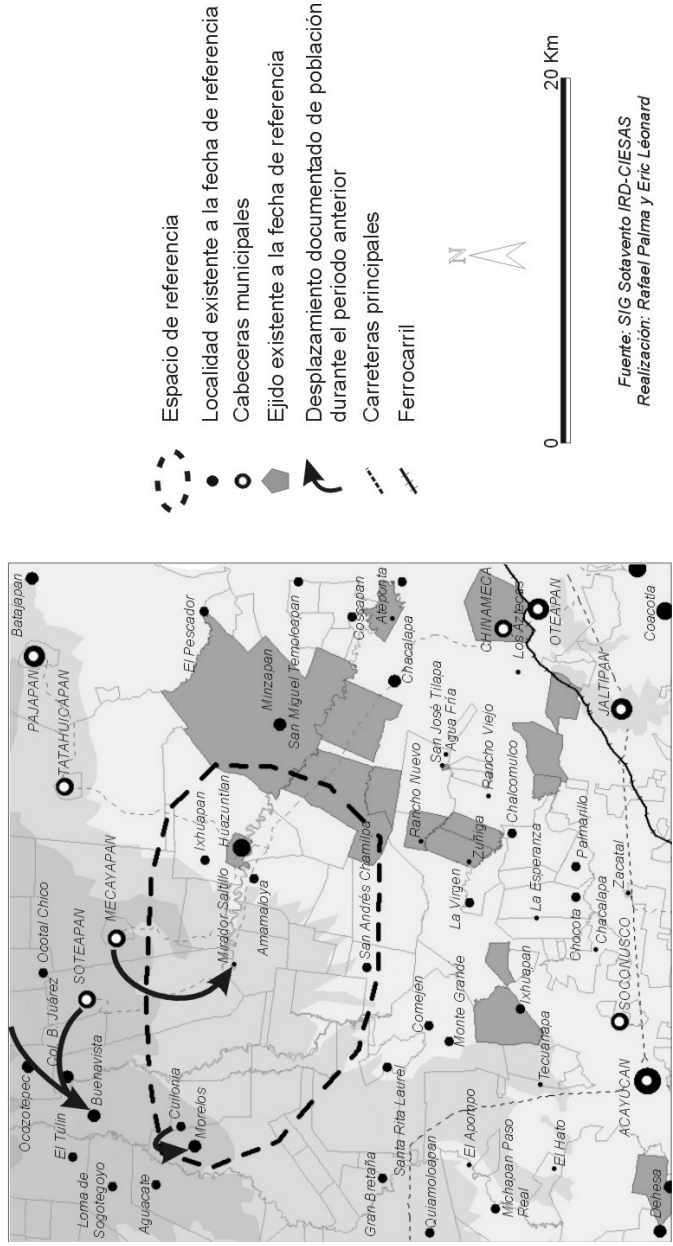
Entre 1962 y 1966, a pocos años de haberse fundado, los pueblos ubicados al sur del municipio de Soteapan —Amamaloya, Cuilonia, La Florida, Mirador Saltillo, Kilómetro Diez y Morelos— recibieron una dotación particular de tierras ejidales, dejando atrás su intención inicial

¹⁵ Los *acahuales* corresponden a tierras en las que se sembró una milpa durante uno o más años, después de lo cual el terreno se dejó un tiempo indeterminado sin sembrar —“en descanso”— para que recuperara la fertilidad. Ese renuevo de la vegetación no borra los derechos sobre la tierra creados por el trabajo de la persona que abrió la parcela al cultivo, y ningún otro campesino puede aprovechar un acahual sin haber recibido la autorización correspondiente por parte de esa persona o de sus herederos.

¹⁶ Entrevista colectiva de Eric Léonard y Emilia Velázquez con Herculano Juárez (secretario del Comisariado Ejidal), Carlos Juárez (agente municipal), Claudio Hernández Juárez (secretario de la Agencia Municipal), Máximo Ramírez López (presidente del Comisariado Ejidal), Andrés Juárez Franco (Consejo de Vigilancia), ejido Kilómetro 10, 2 de noviembre de 2003; entrevista de Juan Rodríguez y Emilia Velázquez con Agustín Juárez, juez auxiliar, La Florida, 18 de enero de 1997; entrevista colectiva de Eric Léonard y Emilia Velázquez con Basilio Cruz Hernández (presidente del Comisariado Ejidal), Leandro Cruz (agente municipal) y Moisés Hernández, Las Palomas, 4 de noviembre de 2003; entrevista de Eric Léonard y Emilia Velázquez con Tomás Bautista, Mirador Saltillo, 15 de julio de 2004; ACAM, exps. 4768 (La Estribera) y 4774 (La Florida).

FIGURA 2

MIGRACIONES INTERNAS Y PROCESOS AGRARIOS EN EL PIEDEMONTESUR DE LA SIERRA DE SANTA MARTA:
SITUACIÓN AGRARIA Y MOVIMIENTOS DE POBLACIÓN, 1950



de integrarse dentro de un gran “ejido comunal” que abarcara la mayor parte del antiguo territorio popoluca e incluyera la totalidad de los poblados existentes. Así, el reparto ejidal de la década de 1960, que tuvo lugar tanto en las cabeceras municipales (Soteapan y Mecayapan) como en las áreas de viejo y nuevo poblamiento, finiquitó el sueño comunalista de los viejos ex revolucionarios popolucas, lo que a primera vista parecía ser un triunfo de la institucionalidad gubernamental.

Sin embargo, ésta no fue más allá de la creación formal de los ejidos ya que la organización interna de éstos fue asumida desde la perspectiva local: tanto en los ejidos que se formaron en los poblados de nueva creación como en aquéllos que se dotaron en viejos poblados (Cuilonia, Amamaloya), los ejidatarios adoptaron la forma de acceso comunal a la tierra que les era familiar. En otros términos, lejos de aplicar las directivas oficiales de repartir el espacio cultivable en parcelas familiares para cada uno de los ejidatarios registrados por la administración agraria, los ejidos popolucas se constituyeron en torno a las normas comunales que otorgaban el acceso a la tierra para cualquier hombre casado, quien podía abrir al cultivo el espacio que mejor le conviniera en el territorio ejidal, con el único limitante de no afectar los acahuales correspondientes a parcelas abiertas anteriormente por otros miembros de la comunidad ejidal.

De esta manera, el proyecto agrario del Estado posrevolucionario fue resignificado y readecuado conforme a las costumbres locales. Como han señalado varios autores,¹⁷ los proyectos centrales en torno a los cuales se organiza el Estado no son productos acabados ni se construyen exclusivamente en torno a las propuestas gubernamentales, sino que tales proyectos son constantemente reelaborados a partir de las interpretaciones, impugnaciones y prácticas de aquéllos(as) cuyas vidas cotidianas se ven afectadas por tales propuestas. Así, entre los popolucas y nahuas que habitan en los municipios de Soteapan y Mecayapan, el reparto agrario no se tradujo en el establecimiento de ejidos para uso exclusivo de los ejidatarios, sino que con la creación local del “ejido comunal” se permitió la apertura de un número indefinido de parcelas en cualquier parte del

¹⁷ Véase, por ejemplo, los trabajos editados por JOSEPH y NUGENT, 1994.

espacio ejidal, tanto por parte de ejidatarios como de avecindados.¹⁸ Sin embargo, esta organización del espacio estaba ahora restringida a los límites del ejido, quedando cancelada la posibilidad de desplazarse fuera de las fronteras ejidales para abrir nuevas tierras al cultivo, lo que en el pasado cercano había permitido resolver la presión sobre la tierra en los poblados de origen de los campesinos desplazados hacia el sur del municipio de Sotepan.

Así, en la etapa inmediatamente posterior al reparto agrario lo que ocurrió fue la recreación de una institucionalidad local centrada en el acceso comunal a la tierra, a la cual se supeditó una institución —el ejido— cuyas reglas resultaban ajenas a las normas y prácticas aprendidas por los nuevos ejidatarios en sus comunidades de origen. Esta subordinación del ejido a la institucionalidad comunal fue favorecida por la escasa participación de las agencias gubernamentales en la organización inicial de los nuevos ejidos,¹⁹ lo que permitió a los campesinos un amplio margen de maniobra para adecuar las formas institucionales derivadas de la reforma agraria a las prácticas locales. La coexistencia de prácticas ligadas a los dos tipos de institucionalidades (comunal y ejidal) perduró a lo largo de la década de 1960, pero al mismo tiempo se fueron desarrollando nuevas formas de ocupación del espacio productivo que en la siguiente década harían entrar en crisis a la institucionalidad ligada al acceso comunal a la tierra.

¹⁸ La resignificación local de la organización ejidal en un sentido semejante ha sido reportada para otras regiones. Así, LÉONARD (2001) explica que en algunos ejidos del municipio de San Andrés Tuxtla los avecindados pudieron usar las tierras de los ejidos no parcelados hasta avanzada la década de 1990. Por su parte, NÚÑEZ MADRAZO (2000 y 2005) al dar cuenta de la organización de un ejido (Chiltoyac) vecino a la capital del estado de Veracruz, señala que en dicho lugar sólo se parceló una parte de las tierras ejidales, quedando hasta la fecha otra porción sin parcelar para el uso de los avecindados o “comuneros”.

¹⁹ La escasa presencia estatal en la organización de los ejidos recién creados pudo haber sido una constante en aquellas regiones en las que el gobierno central no proyectó intervenir en la producción como complemento de las dotaciones ejidales. En el estudio que SKERRITT (2003) realizó en un ejido del municipio de Martínez de la Torre, en la parte central del estado de Veracruz, encontró también una mínima intervención gubernamental en la organización inicial del ejido. En cambio, en aquellos lugares en los que el gobierno tomó en sus manos la organización de la producción, como ocurrió en los ejidos colectivos del cardenismo, las agencias gubernamentales relacionadas con el campo incidieron directamente en la organización ejidal. Véase, por ejemplo, GLANTZ, 1974.

La transformación de una institución local: los “parcelamientos económicos”

El poblamiento del área sur de la Sierra se consolidó con la creación de los ejidos, convirtiéndose esta área en una frontera de “contacto” con los grupos económicos mestizos de la planicie vecina (comerciantes de granos, ganaderos), por lo que pronto cobró una importancia creciente en la producción e intermediación, tanto para la agricultura de maíz y frijol (y su transformación mediante la engorda de puercos), como para la cría de ganado vacuno. Fue en este contexto que en la década de 1960 se aceleraron los procesos de acumulación diferenciada al interior de las sociedades locales, que habían iniciado desde los años cincuenta en poblados como Amamaloya y Buenavista. Después del reparto agrario tales procesos fueron retroalimentados con el control de los puestos de gobierno ejidal por parte de las microelites locales.

Un grupo muy limitado de personas fue acumulando capital en torno a la agricultura²⁰ y la ganadería porcina y bovina. En Amamaloya, ubicado a un lado del camino que comunica a Sotepan con Chinameca —punto de salida de la producción de la Sierra hacia Minatitlán—, la compra-venta de maíz fue un elemento central para la acumulación de capital. En este poblado, el grupo familiar más poderoso a principios de la década de 1970 sembraba maíz y frijol, poseía alrededor de 100 cabezas de ganado, tenía una tienda y compraba maíz en Amamaloya y otros poblados cercanos (Chamilpa, Estribera, Col. Benito Juárez), que luego llevaba a vender a Chinameca.²¹ Paulatinamente, estos grupos enriquecidos fueron concentrando las tierras ejidales, tanto para extender sus milpas²² como

²⁰ El cultivo de frijol fue crucial para el proceso de acumulación en una micro-región sin acceso a créditos particulares ni gubernamentales. En Mirador Saltillo, por ejemplo, con las ganancias obtenidas por la venta del frijol, algunas personas empezaron a comprar mulas, caballos y vacunos. Aquéllos que lograron comprar varios animales de carga tuvieron ingresos extras por el alquiler de estos animales para que otros productores del pueblo transportaran sus cosechas a Acayucan, que era donde residían los grandes compradores de granos. Entrevista de Eric Léonard y Emilia Velázquez con Víctor Cruz y Tomás Bautista, Mirador Saltillo, 15 de julio de 2004.

²¹ Entrevista de Eric Léonard y Emilia Velázquez con Lucio Morales, Chinameca, 15 de julio de 2003.

²² La concentración de tierras para cultivar maíz fue indirectamente incentivada por los créditos que el Instituto Nacional Indigenista (INI) empezó a dar en 1974-1975 para adquisición de yuntas de bueyes, con lo que se pudo dejar de sembrar con espeque o bastón plantador y ampliar considerablemente la superficie

para circular potreros donde capitalizaban en forma de ganado bovino los beneficios de sus actividades agrícolas y comerciales. Localmente, como en Amamaloya, Cuilonia o Mirador Saltillo, este fenómeno fue agravado por la renta de tierras que las autoridades ejidales realizaban en beneficio de campesinos y ganaderos exteriores a la comunidad, fueran mestizos o popolucas de otros pueblos. Por ejemplo, uno de los primeros conflictos que surgió en el recién creado ejido Cuilonia se debió a que el comisario ejidal —en tanto nueva autoridad surgida con el reparto agrario— empezó a alquilar terrenos ejidales a campesinos popolucas de Buenavista y Morelos, restringiendo con ello el acceso a la tierra a los ejidatarios de Cuilonia. Éstos, en venganza, comenzaron a robar maíz de las parcelas de los arrendatarios foráneos.²³

Así, al amparo de la institucionalidad comunal, la figuras económicas y políticas prominentes de cada ejido empezaron a acaparar tierras, polarizando con ello las dinámicas sociopolíticas en toda la zona. Durante la década de 1970, conflictos violentos brotaron y se expandieron de un pueblo a otro, teniendo todos ellos una estrecha relación con el desarrollo de los “encierros” de ganado por parte de algunas familias; varios de estos conflictos derivaron en asesinatos y/o la expulsión de algunas de las familias confrontadas. En Amamaloya, por ejemplo, en 1971 se suscitó un zafarrancho que fue la culminación de un pleito entre dos familias, una de las cuales poseía un “encierro” de alrededor de cien hectáreas en el que engordaba ganado, se dedicaba al comercio, y además acaparaba los cargos de autoridades locales pues algunos de sus miembros habían sido en varias ocasiones comisarios ejidales y agentes municipales. Casi todos los hombres de la familia fueron asesinados, y el único sobreviviente tuvo que abandonar el poblado.

Otro caso notable fue el de Cuilonia, en donde a principios de los años setenta dos familias que tenían ganado empezaron a pelear por el control

sembrada con maíz. Por ejemplo, cuando Tomás Bautista, de Mirador Saltillo, consiguió dos yuntas con un crédito de este tipo, pudo extender notablemente su milpa sobre las tierras ejidales de acceso comunal pues “me ambicioné cuando vi que podía tener bastante dinero por la venta de maíz”. Entrevista con Tomás Bautista, 15 de julio de 2004.

²³ Entrevista de Eric Léonard y Emilia Velázquez con Moisés Rodríguez, comisario ejidal de Cuilonia, 16 de julio de 2003.

del ejido, hasta que en 1974 se enfrentaron a balazos durante una asamblea ejidal²⁴ en la que cinco miembros de una de las familias resultaron muertos. Los parientes cercanos y allegados de la familia agredida huyeron del poblado, abandonando casas, animales y siembras, los cuales fueron saqueados o quemados por la familia que había cometido los asesinatos. Según un testimonio actual, “la guerra” duró cerca de un mes, hasta que llegaron “los federales” a hacerse cargo de la situación, lo que obligó a la familia agresora a dejar el pueblo. Aún así, la familia agredida y varios de sus seguidores, decidieron formar un nuevo poblado —Cuilonia Nueva— ubicado al interior de los límites del ejido, en una zona de encierros donde dicha familia había mantenido su ganado. Las seis parcelas de la familia agresora fueron otorgadas a nuevos ejidatarios.²⁵ Transcurrieron cerca de cinco años sin que hubiera autoridades locales, ni comisariado ejidal ni agente municipal, hasta que en 1978 la Promotoría Agraria de Chinameca avaló la depuración del registro de los ejidatarios y dos años más tarde reconoció el nombramiento de un comisariado ejidal.

Otra fuente común de conflictos —no del todo independiente de los acaparamientos para la cría de ganado—, tuvo que ver con los reclamos que jóvenes campesinos hacían sobre acahuales que ciertas familias no explotaban, pero sobre los cuales conservaban exclusividad de derechos conforme a las reglas comunales. En el desarrollo y la resolución de estos conflictos, cuya expresión podía ser política pero cuyo fundamento siempre era agrario, fue notable la casi ausencia de referencia al marco legal de regulación: la justicia aparecía impotente para detener el ciclo de violencia, las resoluciones se tomaban de manera interna, generalmente mediante golpes de fuerza, y las instituciones oficiales intervenían

²⁴ Un miembro de una de estas familias había “encerrado” una superficie del ejido comunal en la que mantenía alrededor de sesenta reses, de las cuales más de la mitad eran propias y las restantes eran de un popoluca de la cabecera municipal. La otra familia poseía un “encierro” con 40 cabezas de ganado. Entrevistas de Eric Léonard y Emilia Velázquez con Moisés Rodríguez, comisario ejidal, y con Crispín Gutiérrez, Cuilonia Vieja, 16 de julio de 2003 y Cuilonia Nueva, 1 de noviembre de 2003.

²⁵ La expulsión de las familias que resultaban perdedoras en los enfrentamientos intraejidales fue una constante en los ejidos de la micro-región sur. Así, cuando en 1979 se realizó una “depuración censal” (actualización) del registro de ejidatarios en Amamaloya, quedaron solamente 32 de los 63 beneficiarios dotados con tierra dieciséis años antes.

tardíamente o lo hacían sólo para convalidar las decisiones internas del ejido, como las privaciones de derechos agrarios de las que algunas familias habían sido objeto.

Si bien la solución comúnmente empleada para sanear la fuente primaria de estos conflictos —las normas de acceso libre a las tierras que abrían la puerta a la apropiación desigual del recurso— formaba parte del cuerpo de regulaciones prescritas por la ley agraria, llama asimismo la atención la autonomía que prevaleció en sus formas de aplicación local. A partir de 1973 empezaron a llevarse a cabo procesos de “parcelamientos económicos” entre los titulares de los derechos ejidales.²⁶ Estos parcelamientos fueron a veces la ocasión de realizar “depuraciones censales” encaminadas a formalizar la privación de derechos de las familias expulsadas o prófugas y a reasignar estos derechos entre otros pobladores del lugar, muchos de ellos jóvenes sin tierra que de esta manera se convertían en ejidatarios. Durante estos procesos no se recurrió a la administración agraria federal, sino que la redistribución de los derechos se hizo “en forma particular”: con recursos propios se contrataron ingenieros o topógrafos para que midieran y deslindaran las parcelas, las cuales fueron adjudicadas a los ejidatarios bajo la supervisión de la autoridad local —lo que se conoce como “parcelamiento económico” o “parcelamiento de hecho”. En ciertos casos, como en Amamaloya o Las Palomas, el costo del deslinde fue solventado por individuos pudientes, quienes organizaron en forma autónoma el parcelamiento a escala de su clientela local, a cambio de un derecho de pastoreo en las tierras que los beneficiarios no usaban.²⁷ Cabe precisar que esta organización local del parcelamiento, si bien terminó con las antiguas formas de acaparamiento, resultó no pocas veces en desigualdades en la redistribución de las tierras, en beneficio de las familias que habían estado en situación de negociar y financiar las modalidades concretas del deslinde.

²⁶ El primer parcelamiento se llevó a cabo en Kilómetro Diez, en 1973; lo siguieron Amamaloya, en 1984; Morelos, en 1987, y Las Palomas y Cuilonia, en 1992. Las disparidades en las fechas son imputables en gran medida al impacto que tuvieron localmente los créditos públicos para la engorda de ganado, que fueron asignados en forma colectiva hasta mediados de los años ochenta.

²⁷ En Amamaloya, el líder de uno de los grupos ganaderos financió el parcelamiento de una docena de ejidatarios a cambio de un derecho de pastoreo de dos años para 20 cabezas de ganado en cada parcela.

Así, una institución local —el acceso comunal a la tierra— que era un eje estructurante de la “economía moral”²⁸ que caracterizaba la organización social de las comunidades popoluca y nahua, fue pervirtiéndose a causa de la adopción de una nueva actividad económica —la ganadería bovina— y de la implantación de un nuevo marco legal que imponía la designación de una nueva autoridad local con atribuciones ampliadas y ahora exclusivas, tanto en el campo de la representación política, como en la regulación de los asuntos de tierras. En estas condiciones, la institucionalidad comunal, que no preveía el acaparamiento de tierras y que otorgaba a las autoridades municipales la facultad de intervenir para resolver los conflictos por tierras, entró en crisis. Con ello se inició un proceso de transición que conduciría a la adopción formal de las reglas previstas por la ley agraria para el funcionamiento de los ejidos. Esta transición, que como hemos visto fue violenta y dolorosa, se desarrolló en forma autónoma, tanto en relación con las autoridades municipales como con las estatales y federales. Y si bien se terminó por recurrir a la normatividad contenida en la ley agraria del Estado posrevolucionario, es decir, al parcelamiento de las tierras ejidales, en ningún caso se solicitó la intervención de las instancias gubernamentales previstas para orientar y ejecutar dicha normatividad. Por el contrario, lo que guió la realización de los parcelamientos fue la correlación de fuerzas interna a cada poblado-ejido, en la cual por supuesto intervenían las relaciones estratégicas con personajes y organizaciones extralocales. Esto es, no se trató de un proceso autárquico, pero sí de uno en el que los actores locales mantuvieron una fuerte autonomía frente a los actores extralocales para hacer valer su propia manera de hacer las cosas.

Como consecuencia de los sucesos anteriores, a lo largo de la década de 1980, fue arraigándose en la mayoría de los ejidos de la micro-región sur de la sierra una institucionalidad ligada a la ley agraria: las tierras ejidales, claramente delimitadas, se dividieron y adjudicaron entre los ejidatarios, y toda decisión referente a esas tierras debía ser discutida en asamblea y sancionada por las autoridades del ejido. Sin embargo, y al igual que en la

²⁸ SCOTT, 1976.

mayoría de los ejidos del país, tal institucionalidad incorporaba una serie de prácticas que no se correspondían exactamente con los principios legales: por ejemplo, no siempre eran los ejidatarios los únicos en hacer uso de las parcelas ejidales pues éstas con frecuencia eran compartidas con hijos o familiares cercanos y, por otro lado, las asambleas no eran necesariamente los espacios en los que realmente tuvieran lugar la discusión y negociación de los asuntos agrarios sino que muchas veces las asambleas solamente ratificaban acuerdos previos tomados entre particulares.

2. LA REFORMA EJIDAL Y LA LIBERALIZACIÓN DE LAS TRANSACCIONES AGRARIAS EN EL CONTEXTO REGIONAL

Cambio legal, desarrollo e involución del mercado de tierras ejidales

En la micro-región sur de la Sierra de Santa Marta el Procede se ejecutó en la segunda mitad de la década de 1990. La ocasión fue aprovechada para incorporar nuevos ejidatarios, ya fueran hijos de ejidatarios cuyos padres decidieron otorgarles una parte de sus parcelas, o personas que al iniciarse los trámites del programa compraron terrenos que quedaron registrados a sus nombres. En este sentido, podríamos decir que el Procede favoreció cierta circulación de derechos, tanto al interior de la familia nuclear o ampliada como entre unidades familiares no vinculadas por relaciones familiares de primer grado. Esta circulación de derechos agrarios se basó en tres mecanismos básicos: la herencia; la privación de derechos agrarios a ciertos ejidatarios y la adjudicación de sus parcelas a algunos poseesionarios, y la compra-venta de parcelas completas y fracciones de parcelas. En este apartado nos referiremos a este último tipo de transacciones, subrayando los conflictos que al respecto han surgido y las soluciones a las que se ha recurrido (o no) localmente. Nuestras reflexiones se basan en la información que hemos recabado en varios ejidos (Kilómetro Diez, Amamaloya, Cuilonia, Morelos, Las Palomas) de la micro-región sur de la Sierra.

A diferencia de los ejidos ubicados en otras micro-regiones de la Sierra de Santa Marta, principalmente en aquéllas en las que la ganadería bovina se ha convertido en la actividad principal de los ejidatarios, en la micro-región sur la venta de derechos agrarios no era una práctica común

antes del Procede. Sin embargo, con el anuncio de que el gobierno estaba promoviendo el parcelamiento oficial y el otorgamiento de títulos que ampararían la propiedad de las parcelas, en los tres ejidos que hemos estudiado se activó el mercado. La mayoría de estas transacciones fueron internas al ejido y sólo involucraron fracciones de terrenos, las cuales fueron reconocidas como parcelas durante el proceso de reorganización del ejido en el marco del Procede.

Una vez concluido este programa, en todos los ejidos que estudiamos continuaron las ventas de fracciones, involucrando en forma creciente a actores externos a las comunidades ejidales. La mayor parte de la oferta de tierras ejidales proviene, en efecto, de ventas de emergencia provocadas por necesidades económicas puntuales (enfermedades, financiamiento de la instalación de un hijo o su de migración) y abarcan superficies limitadas, menores a las que amparan los títulos del Procede. Los compradores son generalmente comerciantes, ganaderos o funcionarios, en su mayoría oriundos de los centros comerciales de la pequeña región o de la cabecera municipal de Soteapan. A diferencia de lo ocurrido en el periodo transcurrido entre la aceptación del Procede y la conclusión de este programa, las nuevas transacciones han derivado en una fuente creciente de conflictos, causados por la retractación del vendedor un tiempo después de finalizada la operación. Veamos algunos casos ejemplares.

En el ejido Amamaloya, en una asamblea realizada el 22 de julio de 1997, el plano interno del ejido levantado por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI),²⁹ fue aprobado por el total de ejidatarios (56) con derechos legalmente reconocidos. En esta asamblea se convalidaron los derechos de 23 posesionarios, quienes mediante diversos mecanismos anteriores (herencia, depuración censal, compra) estaban haciendo uso de parcelas ejidales. Así, el número total de ejidatarios inscritos en el Registro Agrario Nacional ascendió a 79 personas (cinco mujeres y 74 hombres), más una parcela escolar y otra para usos funerarios.³⁰

²⁹ El INEGI fue la dependencia gubernamental encargada de realizar la operación técnica del programa de titulación parcelaria.

³⁰ Archivo del Registro Agrario Nacional (en adelante ARAN), exp. 20/149.

Actualmente, uno de los hombres más ricos de este poblado-ejido es un comerciante popoluca originario de otro pueblo, quien se asentó en este lugar en 1992 para dedicarse a la compra-venta de maíz. Fue reconocido como ejidatario en ocasión del Procede, al serle registrada una parcela que había comprado previamente a la realización del programa de certificación. En 1997, después de concluido el proceso de titulación agraria, el mismo comerciante le compró la mitad de una parcela certificada (10 hectáreas) a un ejidatario. Como tal operación no está permitida por la normatividad agraria, el ejidatario vendedor mantuvo a su nombre el título parcelario, aunque la transacción se hizo pública ante la asamblea ejidal en la que se elaboró un acta ratificada por las autoridades del pueblo. El trato revestía, pues, todos los atributos de la “legalidad endógena” a las comunidades. El comprador tomó posesión de la fracción para convertirla en potrero, la cercó y construyó en ella un corral para el manejo y embarque de su ganado.

Sin embargo, cuatro años después de realizada la transacción, los hijos del vendedor reclamaron para ellos la parcela del padre. Un abogado de un poblado cercano a Acayucan los asesoró para que el ejidatario traspasara su título parcelario a uno de los hijos, quien una vez convertido en ejidatario, desconoció el trato que su padre había celebrado con el comerciante ganadero. No obstante que éste buscó el apoyo de la asamblea ejidal para no ser despojado de la fracción de parcela que había comprado, los ejidatarios únicamente pidieron a los hijos del vendedor que le devolvieran al comprador la cantidad de dinero que había pagado por las 10 hectáreas adquiridas.³¹ Éstos y el abogado argumentaron entonces que la deuda estaba saldada con el uso que durante cuatro años el comprador había hecho de la tierra; la asamblea de ejidatarios no intervino más a favor del comprador. Éste intentó un recurso ante un tribunal civil pero, al no poder producir pruebas legales de la transacción ni testigos de la localidad que aceptaran exponerse a posibles represalias en el ámbito local, dicho recurso fue desechado. El comprador tuvo que desalojar la parcela sin recibir ninguna compensación.³²

³¹ Cabe mencionar que para entonces el vendedor fungía como tesorero del Comisariado Ejidal de Amamaloya.

³² Este caso ha tenido, por otra parte, un desenlace trágico, ya que el vendedor asesinó a un vecino del pueblo que había cuestionado públicamente su honestidad durante una borrachera; en 2003 estaba encarcelado.

Una situación semejante encontramos en Kilómetro Diez. Aquí, el plano del ejido elaborado por el personal del INEGI fue formalmente aceptado por los ejidatarios en una asamblea realizada el 24 de julio de 1995. En esta reunión se dio de baja a cinco ejidatarios (dos hombres y tres mujeres) y se aceptó a 10 posesionarios hombres, algunos de los cuales habían comprado fracciones de parcela poco después de que la asamblea ejidal decidiera aceptar la ejecución del Procede. Así quedó registrado un total de 27 ejidatarios —todos ellos hombres—, más la parcela escolar; a la par, se reconoció la existencia de 37 avciñados, a los cuales se les asignó el mismo número de solares.³³

Después de concluido el Procede, un ejidatario vendió una fracción (2 hectáreas) de su parcela de cultivo de 20 hectáreas, para lo cual se levantó un acta interna en la asamblea ejidal en la que firmaron de testigos el comisario ejidal y el agente municipal. El comprador fue un señor originario de la cabecera municipal, quien a su vez alquiló la tierra a otro campesino de la misma cabecera. Durante siete años, éste último cultivó la parcela con una inversión importante en tecnología (semilla mejorada, fertilizante, tractor), lo que le permitió aumentar la producción y obtener cosechas más altas que las de cualquier otro productor del ejido. Al ver tales resultados, el antiguo propietario del terreno consideró que había cometido un error al vender una tierra que evidenciaba ser altamente productiva y, después de la cosecha de temporal del 2002, decidió ocuparla de nuevo para sembrar por su cuenta maíz de invierno. El golpe de fuerza que consistió en recuperar el terreno vendido sin previa negociación ni devolución del dinero recibido en la transacción, lo justificó con el argumento de que el comprador ya había sido ampliamente pagado de su inversión con las ganancias que había obtenido del arrendamiento de la parcela.

Las quejas del productor de Soteapan no fueron atendidas por las autoridades ejidales de Kilómetro Diez, quienes le manifestaron que al estar el título parcelario a nombre del vendedor y no haber prueba legal de la transacción, no podían hacer nada para que éste devolviera la fracción que había vendido. El arrendatario resolvió entonces, con la ayuda

³³ ARAN, exp. 2/149, Kilómetro Diez, municipio de Soteapan, Ver.

de un hijo suyo que es abogado, transferir el caso ante el sistema judicial, logrando que el vendedor fuera encarcelado y suscribiera un convenio según el cual, para quedar en libertad, debía pagarle una indemnización de 10 000 pesos al productor que alquilaba la fracción de parcela en disputa. Fue así que el productor de la cabecera municipal dio por concluidas las labores agrícolas que había iniciado en Kilómetro Diez, mientras que el vendedor recuperó la tierra vendida, aunque para ello uno de sus hijos, quien también es ejidatario, debió vender su parcela de cuatro hectáreas para que con ese dinero su padre pudiera pagar la indemnización al arrendatario expulsado y cubrir la multa de 2 000 pesos que le impuso la autoridad judicial. El comprador, por su parte, no tuvo otro recurso que consentir el despojo sin más indemnización.

El mismo tipo de conflictos por venta de fracciones de parcelas se dio en Cuilonia. En este ejido el Procedo concluyó en mayo de 1999, habiendo quedado registrados 74 ejidatarios, 20 de los cuales fueron de nuevo ingreso por reconocimiento de sus derechos de posesionarios.³⁴ En este ejido fue donde registramos el mayor número de casos de ventas de fracciones de parcelas certificadas que han sido objeto de retractación e impugnación por parte de los vendedores. Un ejemplo: en 1999 un ejidatario residente de Cuilonia Vieja³⁵ vendió dos hectáreas de su parcela a un habitante del vecino poblado Buenavista, quien empezó a sembrar maíz en el terreno adquirido. La venta fue notificada al comisario ejidal, pero no fue ventilada en asamblea ejidal y ninguna acta escrita la sancionó. A los dos años de realizada la operación, el vendedor se arrepintió y, argumentando que estaba presionado por un hijo suyo que no consentía la venta, propuso al comprador que trabajara el terreno durante cinco años para “desquitar” el dinero que había pagado y después le devolviera la fracción cedida.³⁶

³⁴ ARAN, exp. 19/149.

³⁵ Recordemos que a raíz de un fuerte conflicto intraejidal, desde 1974 la población de este ejido está distribuida en dos poblados diferentes: Cuilonia Vieja y Cuilonia Nueva.

³⁶ Las informaciones presentadas aquí fueron recopiladas en entrevistas de Eric Léonard con Cipriano Rodríguez Gutiérrez, agente municipal, y Moisés Rodríguez García, presidente del Comisariado Ejidal, en Cuilonia Vieja, 14 de junio de 2003; de Eric Léonard y Emilia Velázquez con éste último, 16 de julio de 2003, y de Eric Léonard y Emilia Velázquez con Manuel Diego García, agente municipal de Cuilonia Nueva, 1 de noviembre de 2003.

Varios otros casos semejantes se han desarrollado tanto en Cuilonia Vieja como en Cuilonia Nueva; en ambos lugares algunos ejidatarios han realizado ventas de fracciones de dos a tres hectáreas a favor de campesinos externos al ejido, muchos de ellos vecinos de Morelos, un pueblo cercano que actualmente concentra parte del comercio de granos del área. Tres de los casos documentados corresponden a transacciones que fueron objeto de un acta levantada en la asamblea ejidal y firmada por los miembros del comisariado y del comité de vigilancia y por el agente municipal, además del comprador y del vendedor; dos de estos convenios fueron luego certificados por notarios públicos de Acayucan. Sin embargo, entre 2001 y 2002, tras uno a dos años de uso de las parcelas por los compradores, los vendedores acudieron ante las autoridades ejidales para reclamar la invalidación del traspaso y la recuperación de las tierras; en dos casos, se invocaba la inconformidad de los hijos, potenciales herederos, que no habían ratificado los convenios de venta. En estos casos también los demandantes plantearon la devolución del dinero, el cual ha sido recibido en varios plazos.

Eventos similares nos fueron narrados en el ejido Morelos, donde el *Procede* fue aprobado en 1995 con la asignación de 367 parcelas. Al igual que en los otros ejidos visitados, en Morelos también se llevó a cabo la venta de fracciones de parcelas antes de que el *Procede* concluyera. En todos los casos, estos traspasos fueron reconocidos en el plano que los técnicos del INEGI levantaron para la ejecución del programa de certificación agraria, y los compradores fueron registrados como miembros del ejido. En Morelos también las ventas de fracciones de parcelas certificadas se han perpetuado después de la conclusión del *Procede*, y varias de ellas han derivado en conflictos a causa de la retractación de los vendedores. Lo usual ha sido que tres o cuatro años después de haberse realizado la transacción monetaria, el vendedor ha pretendido recuperar la fracción de parcela cedida, negándose a reembolsar el dinero recibido por la venta, con el argumento de que el comprador había recuperado su inversión con los productos que había sacado de la tierra.³⁷

Una situación semejante se ha vivido en el ejido Las Palomas, donde el *Procede* terminó de ejecutarse en 1996. La realización del programa de

³⁷ Entrevista de Eric Léonard y Emilia Velázquez con José Pascual Felipe —el agente municipal— y varios ejidatarios de Morelos, 3 de noviembre de 2003.

titulación parcelaria fue aprovechada por varios ejidatarios para ceder fracciones de sus parcelas a sus hijos, con lo que el número de ejidatarios aumentó de 26 a 43. Después de finalizado el Procede, un ejidatario fraccionó y vendió tres hectáreas de su parcela; la transacción quedó registrada en un acta que fue firmada por el comprador, el vendedor, las autoridades ejidales y unos testigos. Sin embargo, siguiendo un esquema ahora clásico, el vendedor decidió al poco tiempo recuperar la fracción de la parcela que había vendido y el comprador, que era otro ejidatario de Palomas, no le quedó otra opción que devolver la tierra.³⁸

La consecuencia más notable de estos acontecimientos ha radicado en la involución del mercado micro-regional de tierras, cuando menos en las modalidades que dicho mercado había adoptado desde los *parcelamientos económicos*. Por un lado, la demanda por tierras tiende a concentrarse en las parcelas certificadas, las cuales representan sólo una fracción de la oferta potencial y de las lógicas puestas en circulación de los derechos agrarios, las cuales, como vimos, se orientan hacia la venta de fracciones de las parcelas certificadas. Por otro lado, observamos el surgimiento de formas institucionales novedosas en el contexto regional, orientadas hacia la delegación temporal de derechos, como la renta de fracciones de terrenos durante un determinado número de años —algo que en 2003 proponía el comisario ejidal de Cuilonia en sustitución de las ventas— o el empeño de títulos parcelarios.³⁹

¿El “re-empotramiento”⁴⁰ familiar y comunitario del mercado de tierras?

De acuerdo con la información recabada en la mayoría de los ejidos que visitamos, podemos afirmar que, en la micro-región sur de la sierra, el

³⁸ Entrevista colectiva de Eric Léonard y Emilia Velázquez con ejidatarios de Las Palomas, 4 de noviembre de 2003.

³⁹ En el ejido Chamilpa encontramos la práctica de empeñar los títulos de solares, a lo cual se ha recurrido para hacer frente a urgencias familiares. En 2004, el préstamo más alto que se había pedido a un prestamista de un ejido vecino (Mirador Saltillo), dejando en prenda el título del solar, había sido de 4 000 pesos. Entrevista con Tomás Hernández, comisario ejidal, 17 de julio de 2004.

⁴⁰ Usamos el término “empotramiento” social para referirnos al hecho de que las características y el funcionamiento de ciertas instituciones legales están fuertemente moldeados, “constreñidos”, por un conjunto de

Procede propició varios cambios relacionados con la institucionalidad que regulaba el acceso a la tierra ejidal después de realizados los *parcelamientos económicos*. En primer lugar, el programa de titulación incentivó el mercado de tierras, lo cual ocurrió principalmente entre el momento en que las asambleas ejidales decidieron aceptar entrar al Procede y el levantamiento de los límites parcelarios por los técnicos del INEGI. Es decir, el anuncio gubernamental de impulsar un proceso de privatización de los derechos ejidales hizo atractiva la idea de comprar una fracción de terreno ejidal. Esto ocurrió al amparo de una institucionalidad ejidal anterior al Procede, la cual incluía reglas del juego que no estaban previstas por la vieja ley agraria pero que eran bien aceptadas por los ejidatarios de la mayor parte de los ejidos del país.⁴¹ De acuerdo con esta normatividad informal, la compra-venta de parcelas o fracciones de parcelas se llevaba a cabo con la aprobación de la asamblea ejidal y esta institución velaba por el respeto de las transacciones.

Una vez concluido el Procede, la demanda y la oferta de tierra ejidal no han disminuido y siguen dirigidas principalmente a fracciones de parcelas certificadas, al contrario de lo que plantea la reglamentación oficial. La diferencia radica en que ahora la mayoría de las transacciones realizadas no han sido respetadas por los vendedores. En efecto, la ley reafirma el carácter patrimonial-familiar de la parcela ejidal y reduce drásticamente las posibilidades de fraccionar los derechos certificados, ya sea mediante herencia o transacción comercial: los títulos parcelarios entregados en ocasión del Procede no pueden ser subdivididos y sólo pueden ser transferidos a un solo heredero legal. Esta condición es utilizada oportunamente por los vendedores de fracciones para reclamar la invalidación de las transacciones. Parece ser que la existencia de títulos de propiedad que fungen como única prueba legal de la posesión de las parcelas ejidales, y de una ley que restringe las competencias de las instituciones ejidales en beneficio de los individuos, han provocado la caducidad de la

normas, valores y prácticas anexadas a los contextos locales, de tal suerte que su desempeño puede resultar en expresiones a veces contradictorias con los principios legales que fundamentan su existencia.

⁴¹ Véanse al respecto, entre otros, los trabajos de BAITENMANN, 1997; NUIJTEN, 1998; SKERRITT, 2003; NÚÑEZ MADRAZO, 2005.

normatividad que en el pasado orientaba las transacciones de tierras ejidales. Éstas, si bien eran ilegales en términos de la ley agraria, eran legítimas en función de una normatividad paralela, en cuya construcción habían participado tanto ejidatarios (individualmente y constituidos en asamblea) como funcionarios agrarios que ayudaban a legalizar dichas transacciones mediante la fórmula de la depuración ejidal.

Los conflictos que hemos expuesto son consecuencia del replanteamiento de las modalidades de regulación agraria y sociopolítica que ha tenido lugar en las comunidades campesinas a partir de la reforma constitucional de 1992. Estas reformas han promovido el *desempoderamiento* de las instancias ejidales en el campo del gobierno local, de aquí que tanto las autoridades ejidales como las asambleas de ejidatarios se vean imposibilitados para hacer valer la antigua normatividad —respetar las transacciones de tierras— o para impulsar soluciones que consideren justas —la devolución del dinero obtenido por las ventas de fracciones de parcelas que son recuperadas por el comprador.

Por otro lado, las reformas legales sobre la tenencia de la tierra ejidal no conducen al total desmantelamiento de las estructuras comunitarias y la liberalización absoluta de los mercados de tierras. Por el contrario, la nueva reglamentación agraria mantiene un conjunto de limitantes a la circulación de los derechos agrarios y reafirma cierta función reguladora de las instancias comunitarias. En primer lugar, como lo vimos, la ley atribuye un valor patrimonial-familiar a la parcela ejidal y condiciona la enajenación de los derechos parcelarios al consentimiento de los miembros de la familia, sin posibilidad de fraccionar dichos derechos. Esta condición ha sido utilizada con éxito por los hijos de los ejidatarios para defender sus derechos sobre el patrimonio familiar que representan las parcelas ejidales. En segundo término, el mercado de tierras ejidales está legalmente restringido a los miembros de la comunidad ejidal identificados como *avecindados* del poblado; en otros términos, cualquier transacción que involucre a un actor exterior a la comunidad tiene que ser validada por un acuerdo de la asamblea ejidal que otorgue a dicho comprador el estatuto de *avecindado*. En los casos a los que nos hemos referido, estas restricciones no han sido acatadas al momento de las ventas de fracciones de parcelas, pero en la práctica tal limitante parece adquirir vigencia: la

mayoría de los conflictos ocasionados por la negativa de los vendedores a reconocer las transacciones de tierras que han realizado, ha involucrado principalmente a compradores externos a los ejidos.

Es decir, actualmente en la micro-región sur de la Sierra de Santa Marta se vive un proceso de reconfiguración de la institucionalidad ligada al ejido, la cual en el caso de las transacciones de tierras puede derivar en dos sentidos: 1) que deje de practicarse la venta de fracciones de parcelas para adecuarse a lo que la ley permite, que es la venta de parcelas completas, las cuales sí han tenido lugar en esta micro-región, aunque en proporciones mucho menores que lo registrado en ejidos de otras micro regiones de la sierra que hemos visitado, particularmente en aquéllas cuya principal actividad económica es la cría y engorda de ganado vacuno; 2) otra opción será la continuación de las ventas de fracciones, para lo cual los ejidatarios tendrán que crear nuevas reglas del juego para evitar los conflictos que hasta ahora han ocurrido en torno a este tipo de transacciones de tierras, así como nuevas modalidades de rodeo o elusión de la normatividad oficial. Estas condiciones, a su vez y de la misma manera que ocurría con el marco anterior de regulación, se prestarán a la expresión de situaciones de *pluralismo legal*⁴² en la que surgirán nuevos conflictos para los cuales las autoridades e instituciones locales deberán generar nuevas respuestas.

Ya sea que adquiera relevancia una u otra de estas dos modalidades, esto probablemente ocurrirá conjuntamente con el desarrollo de tratos agrarios, tales como la renta de fracciones de terrenos durante un determinado número de años o el empeño de títulos parcelarios. Cualesquiera que sean las innovaciones introducidas después del Procede, éstas tendrán que ser conocidas, y en su caso impugnadas o avaladas —formal o informalmente— por el personal de las agencias gubernamentales encargadas de dirigir el proceso de ejecución de los cambios constitucionales de

⁴² Usamos el término *pluralismo legal* en el sentido que se le ha dado desde la antropología jurídica, es decir, aquél según el cual los actores sociales recurren a distintos registros normativos de justificación (consuetudinarios, jurídico-legales, administrativos) para legitimar sus propias prácticas. Estos registros de justificación no constituyen normatividades paralelas y separadas, entre las que transitan los actores, sino que se influyen mutuamente y resultan en situaciones de hibridación de sistemas “legales”.

1992. En el siguiente apartado veremos cuál ha sido la actuación de estos actores en relación con los conflictos que hemos analizado.

3. LAS INSTANCIAS LEGALES ANTE LAS PRÁCTICAS LOCALES: CONTRADICCIONES, DILACIONES, REACCIONES DESFASADAS

Los mensajes y posturas contradictorios de las administraciones oficiales

El desarrollo y el desenlace de los conflictos descritos en la segunda parte de este artículo tienen mucho que ver con la forma en que las diferentes agencias de la administración agraria federal (Procuraduría Agraria, Registro Agrario Nacional, Tribunal Agrario), los prestadores de servicios legales (notarios públicos, asesores jurídicos) y los operadores técnicos (INEGI) se coordinan y, muchas veces, se contradicen en la interpretación y gestión de la información legal.

i) Multiplicación de las instancias y operadores legales y pluralismo institucional

Un primer nivel de contradicción surge a partir de la formulación misma de la Ley Agraria de 1992, que reafirma el postulado de indivisibilidad de la unidad dotada,⁴³ dando continuidad a las limitaciones impuestas en el marco anterior de regulación de la propiedad social, a la vez que abre posibilidades legales de fraccionar los derechos ejidales, conforme al principio de libertad individual. Por un lado, el Registro Agrario Nacional (RAN) se niega a registrar cualquier subdivisión de las parcelas que ya fueron certificadas por el Procede y a reconocer los derechos creados mediante compra o herencia de una fracción de estas parcelas; esta postura se fundamenta en la visión patrimonialista de la parcela familiar, que percibe como una amenaza de pulverización y enajenación la subdivisión de los derechos en este patrimonio. Por otro lado, el artículo 48 de la Ley Agraria habilita a los Tribunales Agrarios a emitir juicios de prescripción positiva a favor de los individuos que pueden valerse de su posesión de buena fe, por cinco años o más, sobre cualquier extensión de una parcela

⁴³ PÉREZ CASTAÑEDA, 2002.

ejidal, siempre y cuando dicha posesión sea acreditada por pruebas fehacientes (convenio de enajenación o herencia), testigos y autoridades ejidales;⁴⁴ aunque el RAN se niega a convertirlas en certificados parcelarios, estas sentencias tienen valor de derecho agrario. En otras palabras, y retomando la expresión de una funcionaria agraria, “la ley es muy cuadrada, pero su aplicación resulta muy flexible”.⁴⁵

En estos procesos legales, “la aplicación flexible de la ley” resulta fuertemente apremiada por las normas establecidas para formalizar los traspasos de derechos en el ámbito comunitario. En particular resulta imprescindible que los convenios de compra-venta, ya sea de la totalidad o una fracción de una parcela, estén convalidados por la asamblea ejidal, la cual ratifica la vecindad del comprador;⁴⁶ otro punto clave es que haya sido respetado el plazo de 30 días otorgado a los herederos (cónyuge e hijos mayores) para ejercer su derecho al tanto y que el acta de compra-venta lleve la firma de conformidad de dichos herederos. La ausencia de pruebas que acrediten el respeto de los derechos de la familia del vendedor es un motivo central de invalidación legal de las transacciones; pueden asimismo ser fuente de maniobras ilegales por parte de autoridades ejidales y notarios públicos, quienes pueden producir documentos antefechados que sirvan para demostrar que tales derechos han sido o no respetados.⁴⁷

Un conjunto de actores privados, cuya competencia legal es controvertida, han contribuido a alimentar la ambigüedad y la confusión en torno a la aplicación de la reglamentación agraria. Entre ellos, los notarios públicos constituyen una figura recurrente de los litigios documentados,

⁴⁴ Entrevista de Eric Léonard con el magistrado del XI Tribunal Agrario, con jurisdicción para la zona sur del estado de Veracruz, San Andrés Tuxtla, 7 de marzo de 2001.

⁴⁵ Entrevista de Eric Léonard con la residente de la Procuraduría Agraria de Acayucan, 17 de junio de 2003.

⁴⁶ La Ley Agraria de 1992 establece la vecindad en el ejido por más de un año como criterio necesario para poder participar en el mercado de tierra local. En los hechos, este apremio puede ser eludido mediante una acta de la asamblea ejidal que reconoce al comprador esta calidad, aunque de hecho radique en otro poblado.

⁴⁷ Entre estas maniobras se ubica la publicación de actas ficticias de asamblea ejidal que hacen público el proyecto de transacción a una fecha que respeta el plazo legal para ejercer el derecho al tanto, o la falsificación de firmas certificadas ante notario para invalidar las impugnaciones hechas por familiares.

debido al hecho que sus servicios son recomendados y utilizados en diferentes niveles institucionales, desde lo local hasta lo judicial, a la vez que no pueden legalmente aplicarse al ámbito de la propiedad ejidal. En efecto, mientras no adoptan el dominio pleno, los ejidos y ejidatarios permanecen en un marco de regulaciones específicas, sancionadas exclusivamente por las dependencias del sector agrario (Procuraduría Agraria, RAN, Tribunal Agrario). Los notarios públicos no pueden legalmente registrar, ni validar los traspasos de derechos ejidales, y los convenios notariados no tienen valor de prueba ante los tribunales; pero los servicios de los notarios son usualmente requeridos para certificar la identidad de las personas implicadas en las transacciones, y en varios casos su intervención ha sido recomendada por los propios agentes de la Procuraduría Agraria para darle un tinte de formalidad a convenios que han sido realizados de buena fe pero sin reunir el conjunto de los requisitos legales —entre ellos las firmas de conformidad de todos los herederos— en el ámbito local. Esta ambigüedad relativa a la validez de las actas notariales ha inducido y estimulado prácticas que a la postre son fáciles de impugnar ante las instancias legales, aun cuando descansan en procedimientos legítimos desde la perspectiva local.

El pluralismo legal que caracteriza el funcionamiento de los mercados locales de tierra y sus dispositivos de registro y formalización, ha propiciado el desarrollo de la oferta de servicios jurídicos por parte de pequeños operadores. Tanto la estrategia de la Procuraduría Agraria de desarrollar capacidades locales mediante la formación de “becarios campesinos”,⁴⁸ como la expulsión de cierto número de funcionarios corruptos en ocasión de la reestructuración del sector agrario tras la reforma de la Ley Agraria y la constitución de la Procuraduría Agraria,⁴⁹ han contribuido a la multiplicación de pequeños intermediarios jurídicos en las zonas

⁴⁸ Los *becarios campesinos* constituían una categoría de técnicos auxiliares reclutados entre los jóvenes rurales con nivel escolar equivalente al bachillerato, que se beneficiaban con una formación jurídica y un empleo por dos a tres años dentro de la Procuraduría Agraria, en apoyo a la realización del Procede y el consejo jurídico a los ejidatarios en un medio campesino que conocían. Tras dicho periodo, varios han sacado provecho de esta formación y de su dominio de los vericuetos de la administración agraria para abrir pequeños bufetes jurídicos de consejo y asesoría en materia de derecho agrario.

⁴⁹ Véase, en particular, NUIJTEN, 1998.

rurales que tienen un papel activo en el surgimiento y/o el desarrollo de las disputas legales. Aunque en la Sierra de Santa Marta la acción de estos “becarios campesinos” no fue tan notable como en otras zonas —Los Tuxtlas, por ejemplo—, hemos visto en los casos presentados arriba el papel desempeñado al respecto por un leguleyo de Comején, un poblado vecino a la zona .

ii) La historia del “Plano del INEGI”: interpretaciones y anticipaciones locales

Finalmente, parte de la ambigüedad y la confusión en torno al estatuto legal de las ventas de fracciones de las parcelas tituladas está relacionada con la ausencia de coordinación y los mensajes contradictorios que las mismas administraciones implicadas en el dispositivo de registro y gestión de la propiedad ejidal dirigen a las comunidades campesinas. En 2000, la dirección regional del INEGI, con sede en Puebla, tomó la iniciativa de levantar una encuesta en el sur de Veracruz sobre la evolución de los derechos efectivos (de propiedad y de usufructo) ejercidos sobre las parcelas que habían sido registradas en el marco del Procede. El INEGI operaba para entonces bajo apremios e incertidumbres fuertes en cuanto al mantenimiento de su dispositivo de apoyo al sector agrario: había sido el operador técnico (medición y deslinde de las parcelas, integración de los planos catastrales y de los registros de titulares) —y el principal beneficiario presupuestal— del programa de certificación parcelaria, y la próxima clausura de éste, con el término del sexenio del presidente Ernesto Zedillo, dejaba grandes dudas sobre sus posibilidades de mantener el acceso a una fuente considerable de financiamientos. Fue en este contexto que agentes del INEGI repartieron en los ejidos de la zona copias de los planos catastrales, solicitando a las autoridades ejidales que registraran y representaran en estos planos los cambios que se habían dado en cada parcela, tanto en el contenido como en lo relativo a los detentores de los derechos agrarios. Cabe aclarar que la Procuraduría Agraria no fue consultada ni notificada acerca del levantamiento de dicha encuesta.

En pueblos como Cuilonia o Amamaloya, las autoridades locales publicitaron la encuesta del INEGI ante la asamblea ejidal como solían

presentar cualquier iniciativa gubernamental: como un programa oficial más, con carácter ineludible; se insistió en particular sobre la necesidad de notificar las cesiones realizadas sobre fracciones de parcelas tituladas, así como las subdivisiones de los derechos de usufructo entre los herederos de un titular. La interpretación que se impuso en estos ejidos fue que los cambios reportados iban a ser objeto de regularización y esto llevó, en varios casos, a que ejidatarios que enfrentaban apremios financieros aprovecharan la oportunidad para proceder a ventas de emergencia sobre una fracción de su patrimonio, sin tener que enajenar la totalidad de sus tierras.⁵⁰

No fue sino hasta dos meses después que la sede de la Procuraduría Agraria en Acayucan fue informada de estos acontecimientos, por dirigentes ejidales que veían con inquietud las ventas de tierra multiplicarse en su jurisdicción. Al parecer esta situación ya era conocida desde hacía tiempo a nivel de las direcciones regionales del INEGI y la Procuraduría Agraria.⁵¹ El hecho es que la encuesta nunca llegó a ser levantada y los planos quedaron a disposición de los comisarios ejidales sin que nadie les avisara del futuro que se iba a dar a la información que habían recopilado. Ante la inacción de ambas administraciones, algunos de los ejidatarios que habían cedido fracciones de parcelas “recapitaron” y resolvieron recuperar las tierras enajenadas, abriendo paso a nuevos litigios.

Las autoridades locales se hallaron en esta ocasión desprovistas de recursos para regular la gestión de estos litigios: el INEGI había desaparecido del escenario y la administración agraria se aferraba a la normati-

⁵⁰ Esta situación fue particularmente común en Cuilonia Vieja, donde cinco ejidatarios procedieron a ventas parciales a raíz de la iniciativa del INEGI. Tres de estas ventas fueron impugnadas en los años posteriores, en cuanto resultó evidente que las cesiones reportadas no iban a ser objeto de regularización legal. Entrevistas de Eric Léonard y Emilia Velázquez con Moisés Rodríguez, entonces presidente del Comisariado Ejidal de Cuilonia, 14 de junio de 2003 y 16 de julio de 2003.

⁵¹ Llama la atención el hecho que la misma iniciativa, emprendida en la vecina zona de Los Tuxtlas en un contexto de fuerte presencia y legitimidad de las instituciones del Estado, tuvo resultados opuestos: ante la demanda del INEGI, los comisarios acudieron a los funcionarios de la Procuraduría Agraria antes de dar a conocer a sus administrados la intención de aplicar la encuesta mencionada, y el caso raras veces trascendió en los ámbitos locales. Entrevista de Eric Léonard con el Lic. A. J. Torres Mendoza, visitador de la Procuraduría Agraria en San Andrés Tuxtla, 22 de agosto de 2003.

dad legal para considerar los derechos de los compradores.⁵² En Cuilonia Vieja, donde las ventas habían sido más difundidas y los intentos de recuperación de tierra amenazaban con volverse una práctica común, el presidente del comisariado no tuvo otro recurso que declarar a los vendedores que él ya había marcado en el plano las cesiones que habían realizado y que esto tenía valor de prueba ante la administración agraria, aunque dicho argumento en realidad no bastara para aplacar los reclamos de devolución.

La Procuraduría Agraria y el “acompañamiento” de las prácticas locales

Ante las situaciones de pluralismo legal y los juegos de anticipación que prevalecen en los ámbitos locales, y las posturas contradictorias asumidas por las administraciones centrales encargadas de la regulación del sector ejidal y sus estrategias de dilación y elusión, los agentes locales de la Procuraduría Agraria se hallan en una postura de permanente estira y afloja entre la normatividad que deben de imponer y la conflictividad de las situaciones locales. Están involucrados en una carrera permanente por adelantarse a las prácticas locales y “encuadrar” su desarrollo, procurando revestirlas de una formalización institucional compatible con la normatividad oficial (específicamente la del RAN), sin abrir la puerta ni a un proceso de subdivisión generalizada de los derechos registrados, ni a la multiplicación de los casos de reclamo e impugnación de las ventas ya realizadas.

En este contexto, el dilema para los visitantes de la Procuraduría Agraria consiste en promover sistemas de formalización que acrediten los derechos de los individuos que compraron de buena fe un terreno ejidal, cuya posesión no está amparada con un título parcelario, sin caer en la producción de documentos ilegales. En palabras de un visitador de la Procuraduría Agraria en Sotepan: “Somos llevados a emitir constancias

⁵² La postura de la Procuraduría Agraria en estos casos fue insistir en la nulidad de las ventas y recomendar a las autoridades ejidales que avisaran a los compradores que lo único que podían hacer era tratar de recuperar el dinero que habían pagado.

de traspaso de derechos sobre fracciones de parcelas certificadas, porque no se puede evitar estas transacciones y porque nuestro papel es responder a la demanda social”.⁵³

Para afianzar los niveles de formalización y seguridad en los traspasos de derechos sobre fracciones de parcelas tituladas, los agentes de la Procuraduría Agraria recurren a dos tipos distintos de convenios, dependiendo del nivel de conflictividad del campo local. Una posibilidad es recurrir a una figura legal que permite la ratificación de convenios de arrendamiento por treinta años sobre una parcela certificada. Dichos convenios establecen un derecho al tanto a favor del arrendatario en caso de que el titular decida enajenar la totalidad de su derecho parcelario, pero no son vitalicios y pueden ser revocados en caso de fallecimiento de una de las dos partes involucradas en la transacción. Sobre todo, la ratificación de un contrato de arrendamiento cierra al comprador cualquier posibilidad de recurrir a un juicio de prescripción ante el tribunal agrario, tras ejercer la posesión de la parcela durante cinco años; invalida, por lo tanto, las posibilidades de adquisición definitiva de la tierra comprada, a no ser que su titular decida enajenar la totalidad de su derecho parcelario. Estos convenios garantizan, sin embargo, el derecho de uso del comprador y ofrecen una solución oportuna en contextos de conflictividad y débil capacidad de las autoridades para regular los litigios de tierra en el ámbito local. Suelen asimismo ser empleados para garantizar los derechos de usufructo de los herederos de un ejidatario cuando la ley impone a éste la designación de un sucesor único en la transmisión del título ejidal.

Otros intentos de formalización administrativa se apartan, sin embargo, de las normas establecidas por la reglamentación agraria. Ante la multiplicación de los casos de ventas impugnadas en ciertos pueblos, como Cuilonia Vieja o Amamaloya, los visitantes agrarios no han tenido otra alternativa que ratificar, en nombre de la Procuraduría Agraria, los convenios informales de traspaso de derechos relativos a fracciones de parcelas tituladas. En esta ocasión, la residencia regional de la Procuraduría en Acayucan concibió una forma administrativa *ad hoc*, denomi-

⁵³ Entrevista de Eric Leonard y Emilia Velázquez con el visitador agrario, Acayucan, 3 de noviembre de 2003.

nada “compromiso conciliatorio”, que precisa los términos y las modalidades de la venta y rubrica los testigos que deben ratificarla (contratantes, autoridades ejidales, testigos, familiares del vendedor, agencia municipal). Estos convenios son visados por la Procuraduría y luego registrados ante un notario público, junto con una copia del plano catastral depositado en el RAN, en la que se precisa la delimitación de la parte cedida.⁵⁴ En la perspectiva de las instancias legales, los “compromisos conciliatorios” tienen una validez controvertida y, en primera instancia, básicamente restringida al ámbito local: el RAN no los reconoce como prueba de posesión, pero la apuesta de la Procuraduría es que podrían ser empleados como prueba de posesión de buena fe para recurrir a un juicio de prescripción positiva ante el Tribunal Agrario.

Ante la proliferación de arreglos informales en los ámbitos comunitarios, que ni la postura rígida del RAN ni la legitimidad de las autoridades ejidales locales —comúnmente cuestionadas— permiten regular, los agentes locales de la Procuraduría Agraria y su dirigencia regional han tenido que incurrir en prácticas al margen de la ley, que las otras dependencias de la administración agraria se niegan a reconocer y cuyo uso, si llegara a ser objeto de impugnaciones generalizadas, podría resultar en una situación de conflictividad mucho más fuerte y difundida de lo que es hoy en día.

REFLEXIONES FINALES

En este texto nos hemos centrado en conocer y analizar el complejo proceso de cambio institucional que en relación con la tenencia de la tierra ha tenido lugar entre el reparto agrario del Estado posrevolucionario y los cambios al ejido promovidos por el Estado neoliberal, tomando como punto de partida etnográfico la historia agraria de una micro-región ubicada en la parte norte del Istmo veracruzano. La narración que hemos hecho a partir de nuestra información de campo, ha buscado mostrar que la institucionalidad ligada al acceso a la tierra se construye en torno a la interacción entre las políticas públicas agrarias, las necesidades y

⁵⁴ Entrevista de Eric Leonard y Emilia Velázquez con el visitador agrario, Acayucan, 3 de noviembre de 2003.

oportunidades locales, y la correlación de fuerzas existente al interior de las comunidades campesinas —indígenas en este caso— en diferentes momentos históricos. A la luz de lo narrado en este artículo, quisimos también llamar la atención sobre la constante readecuación que las propuestas gubernamentales sufren al ser “localizadas” en espacios particulares de relaciones sociales. Así, hemos visto que en la micro-región sur de la Sierra de Santa Marta, el reparto agrario fue profundamente resignificado al inicio de la reforma agraria, transitándose en poco tiempo hacia la adopción de la normatividad ejidal pero sin que esto significara que los ejidatarios dejaran de tener el control del proceso. Y en relación con el *Procede*, en todos los casos analizados la adopción de este programa se aceptó con la condición de que los técnicos del INEGI simplemente ratificaran los parcelamientos económicos —no siempre equitativos— realizados previamente en forma particular, es decir, sin ingerencia de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Los dos aspectos subrayados nos llevan a reflexionar sobre dos cuestiones importantes. Una de ellas es la flexibilidad de las instituciones, tanto de aquéllas que se generan respondiendo principalmente a las prácticas locales o populares como de las que surgen de los proyectos gubernamentales. La historia que aquí hemos narrado muestra que las instituciones son puestas periódicamente a debate para adecuarlas a las necesidades de los hombres y mujeres que las han creado. Llama especialmente la atención el caso de la institucionalidad comunal, la cual en Sotepan y Mecayapan fue defendida durante décadas contra la propuesta ejidal, por resultar aquélla especialmente útil a las necesidades de un cierto tipo de organización socioeconómica centrada en la agricultura. Sin embargo, cuando dicha institucionalidad fue utilizada para justificar el acaparamiento de tierras pronto fue localmente cuestionada y modificada.

El segundo punto de reflexión tiene que ver con la capacidad real del gobierno central para controlar la vida diaria de los ciudadanos —en este caso campesinos indígenas—, imponiendo normatividades diversas, percepciones sociales y estilos de vida. Un enfoque de esta naturaleza supondría la conceptualización de la administración estatal como una entidad dotada de absoluta coherencia y homogeneidad. Tal noción ha sido

fuertemente cuestionada por autores como Sayer,⁵⁵ quien ha preferido subrayar “la fragilidad del poder y la permanente presencia de alternativas”. En una corriente de pensamiento semejante, otros autores⁵⁶ han optado por analizar las cambiantes expresiones locales y regionales de dominación y resistencia, para entender cómo es que la organización del Estado es creada y recreada en las prácticas cotidianas de los diversos actores sociales que interactúan en torno a determinados asuntos.

BIBLIOGRAFÍA

ALCANTARA, Álvaro

- 2004 *Ganadería, vida social y cultura popular en el sur de Veracruz colonial*, tesis de Maestría, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, México.

BAEZ-JORGE, Félix

- 1973 *Los Zoque-Popolucas. Estructura social*, col. SEP/INI, núm. 18, Instituto Nacional Indigenista, México.

BAITENMANN, Helga

- 1997 *Rural Agency and State Formation in Postrevolutionary Mexico: the Agrarian Reform in Central Veracruz (1915-1992)*, Ph. D. Thesis, New School of Social Research, Nueva York.

- 1998a “Las reformas al artículo 27 y la promesa de la democratización local: el sector ejidal en la región central de Veracruz”, en J. Moguel y J. A. Romero (coords.), *Propiedad y organización rural en el México moderno. Reforma agraria y el Procede en Veracruz, Oaxaca y Sonora*, UNAM/Juan Pablos Editor, México, pp. 11-39.

- 1998b “Experiencias locales en la transformación del orden rural: el Procede en el centro de Veracruz”, en S. Zendejas y P. de Vries (eds.), *Las disputas por el México rural. Transformaciones de prácticas, identidades y proyectos*, vol. I: *Actores y campos sociales*, El Colegio de Michoacán, México, pp. 321-335.

- 2005 “El nuevo marco de relaciones intergeneracionales en las familias ejidales: migración y herencia en el sur de Veracruz”, *Estudios Agrarios*, Procuraduría Agraria, México, núm. 25, pp. 151-193.

⁵⁵ SAYER, 1994, p. 369.

⁵⁶ RUBIN, 1997; NUIJTEN, 1998; ZENDEJAS, 2003.

- GLANTZ, Susana.
1974 *El ejido colectivo de Nueva Italia*, SEP/INAH, México.
- GOLDRING, Luin
1999 “La configuración cambiante de los derechos de propiedad bajo la reforma del ejido”, en Laura Randall (ed.), *Reformando la reforma agraria mexicana*, UAM-X/Ediciones El Atajo, México, pp. 355-379.
- JOSEPH, Gilbert y David NUGENT (eds.)
1994 *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Duke University Press, Durham/Londres.
- JUÁREZ, Abel
2000 “Las fuentes del poder regional en el sureste veracruzano: el caso de Juan Francisco Franyuti, 1750-1820”, *Sotavento. Revista de Historia, Sociedad y Cultura*, invierno 2000-2001, año 5, núm. 9, pp. 9-36.
- LÉONARD, Eric
2001 “Un paisaje de las relaciones de poder: dinámica y diferenciación de las instituciones agrarias en la Sierra de Los Tuxtlas”, *Relaciones*, El Colegio de Michoacán, Zamora, núm. 85, pp. 19-55.
2003 “Titularización agraria y apropiación de nuevos espacios económicos por los actores locales: el Procede en Los Tuxtlas, estado de Veracruz” en E. Léonard, A. Quesnel y E. Velázquez (coords.), *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*, CIESAS/IRD/Porrúa, México, pp. 297-327.
- LÓPEZ SIERRA, Pilar y Julio MOGUEL
1998 “La reforma ejidal en el Istmo de Tehuantepec. Los casos de Charis y Emiliano Zapata”, en J. Moguel y J. A. Romero (coords.), *Propiedad y organización rural en el México moderno. Reforma agraria y el Procede en Veracruz, Oaxaca y Sonora*, UNAM/Juan Pablos Editor, México, pp. 101-124.
- MACKINLAY, Horacio
1991 “La política de reparto agrario en México (1917-1990) y las reformas al artículo 27 constitucional”, en A. Massolo y M. Bassols (coords.), *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, UAM-I, México, pp. 117-167.
- MUMMERT, Gail
1998 “Ejidatarios, pequeños propietarios y eucareros: conflictos y demandas por el acceso a tierras y agua”, en Sergio Zendejas y Pieter de Vries (eds.), *Las disputas por el México rural. Transformaciones de prácticas, identidades y proyectos*, vol. I: *Actores y campos sociales*, El Colegio de Michoacán, México, pp. 291-319.

NUGENT, Daniel y María ALONSO

- 1994 “Multiple Selective Traditions in Agrarian Reform and Agrarian Struggle: Popular Culture and State Formation in the Ejido of Namiquipa, Chihuahua”, en G. Joseph y D. Nugent (eds.), *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Duke University Press, Durham/Londres, pp. 209-246.

NUIJTEN, Monique

- 1998 *In the Name of the Land. Organization, Transnationalism, and the Culture of the State in a Mexican Ejido*, Ph. D. Thesis, Landbouw Universiteit, Wageningen.

NÚÑEZ MADRAZO, María Cristina

- 2000 “Reforma ejidal y procesos locales de apropiación de la tierra en el centro de Veracruz”, *Estudios Agrarios*, Procuraduría Agraria, México, núm. 15, pp. 9-52.

- 2005 *Ejido, caña y café. Política y cultura campesina en el centro de Veracruz*, col. Biblioteca, Universidad Veracruzana, Xalapa.

PÉREZ CASTAÑEDA, Juan Carlos

- 2002 *El nuevo sistema de propiedad agraria en México*, Palabra en Vuelo, México.

REY POVEDA, Alberto del

- 2004 *Movilidad y longevidad en las dinámicas familiares multigeneracionales. Aplicación al medio rural del Sotavento veracruzano*, México, tesis de Doctorado, Centros de Estudios Demográficos, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.

RUBIN, Jeffrey

- 1997 *Decentering the Regime: Ethnicity, Radicalism, and Democracy in Juchitan*, Duke University Press, Nueva Jersey.

SAYER, Derek

- 1994 “Everyday Forms of State Formation: Some Dissident Remarks on ‘Hegemony’”, en G. M. Joseph y D. Nugent (eds.), *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Duke University Press, Durham/Londres, pp. 367-377.

SCOTT, James C.

- 1976 *The Moral Economy of the Peasants: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*, Yale University Press, Yale.

SKERRIT, David

- 2003 “Tenencia de la tierra, movilidad y ejido: un caso en tierra caliente veracruzana”, *Ulúa. Revista de Historia, Sociedad y Cultura*, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, Xalapa, año 1, núm. 1, pp. 55-89.

STEPHEN, Lynn

- 1998 “Interpretación de la reforma agraria en dos ejidos de Oaxaca: diferenciación, historia e identidades”, en J. Moguel y J. A. Romero (coords.), *Propiedad y organización rural en el México moderno. Reforma agraria y el Procede en Veracruz, Oaxaca y Sonora*, UNAM/Juan Pablos Editor, México, pp. 73-100.
- 1999 “¿Demasiado poco, demasiado tarde? El impacto del Artículo 27 en las mujeres de Oaxaca”, en L. Randall (ed.), *Reformando la reforma agraria mexicana*, UAM-X/Ediciones El Atajo, México, pp. 381-403.

VELÁZQUEZ, Emilia

- 2001 “El territorio de los popolucas de Soteapan, Veracruz: transformaciones en la organización y apropiación del espacio”, *Relaciones*, El Colegio de Michoacán, Zamora, vol. XXII, núm. 87, pp. 17-47.
- 2003 “Apropiación del cambio legal por los actores locales: el parcelamiento de las tierras ejidales en la Sierra de Santa Marta, Veracruz, México”, en E. Léonard, A. Quesnel y E. Velázquez (coords.), *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*, CIESAS/IRD/Porrúa, México, pp. 269-296.
- 2006 *Territorios fragmentados. Estado y comunidad indígena en el Istmo veracruzano*, CIESAS, México.

ZAFRA, Gloria y Salomón GONZÁLEZ

- 1998 “La reforma del ejido en Tuxtepec. Campo y campesinos en San José Chiltepec, San Bartolo y Santa Catarina”, en J. Moguel y J. A. Romero (coords.), *Propiedad y organización rural en el México moderno. Reforma agraria y el Procede en Veracruz, Oaxaca y Sonora*, UNAM/Juan Pablos Editor, México, pp. 149-177.

ZENDEJAS, Sergio

- 1995 “Respuestas locales ante el embate reformista: el ejido como forma de organización de prácticas políticas locales”, *Relaciones*, El Colegio de Michoacán, Zamora, vol. XVI, núm. 61-62, pp. 31-56.

ZENDEJAS, Sergio y Gail MUMMERT

- 2003 “Beyond the Agrarian Question: The Cultural Politics of Ejido Natural Resources”, en W. Cornelius y D. Myhre (eds.), *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, pp. 173-201.