

# Reparto agrario e institucionalización de la organización campesina

JOSÉ CRUZ AGÜERO RODRÍGUEZ  
NELLY JOSEFA LEÓN FUENTES



Lomas de Vinazco, Sontecomapan y Álamo.

#### **JOSÉ CRUZ AGÜERO RODRÍGUEZ**

Licenciado en Sociología por la Universidad Veracruzana, con maestría en Ciencias en Sociología Rural por la Universidad Autónoma de Chapingo (2000-2002), y doctorado en Estudios Urbanos y Ambientales por el Colegio de México (2005-2008). Ha sido profesor de la Carrera de Sociología, SEA, de la UV desde 1987. Sus principales líneas de investigación e intervención están relacionadas con la planeación y gestión del desarrollo local, la sustentabilidad ambiental urbana y los estudios sobre conflictos por el agua. Ha sido profesor invitado en el Colegio de México.

#### **NELLY JOSEFA LEÓN FUENTES**

Egresada del doctorado en Historia y Estudios Regionales de la Universidad Veracruzana, profesora de Tiempo Completo de la carrera de Sociología, SEA/UV, desde hace 22 años. Responsable del cuerpo académico Observatorio Regional Córdoba-Orizaba; línea de investigación y generación del conocimiento: Desarrollo local y sustentabilidad. Autora del libro *Los debates y las batallas por el agua en Xalapa 1838-1882*, col. Historia y Sociedad 1, Universidad Veracruzana, 2010. Artículos más recientes: “Defensa del espacio de las lavanderas en el siglo XIX”, “Pobreza y migración en Tomatlán: Acciones de un sector popular de mujeres frente a los cambios en su espacio, (Xalapa 1765-1845)”.



**EL PLAN SEXENAL DEL GOBIERNO** del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) contenía una visión político-social del campo que ponía énfasis en el fraccionamiento de los grandes latifundios en poder de unas cuantas familias, y en la redistribución de la tierra bajo las modalidades de ejidos y de pequeñas propiedades. Para alcanzar este propósito se fundó el Departamento Agrario, la Comisión Nacional Agraria, y una Comisión Agraria Mixta en cada entidad federativa (CAM). Con la participación de las organizaciones campesinas, se impulsaron reformas legales para que los peones y jornaleros desposeídos obtuvieran tierras y aguas. No obstante, este proceso se vio rebasado por la cantidad de campesinos libres que promovían su organización y por el número de peticiones. El Plan

sostenía, sin embargo, que era fundamental el respeto a la pequeña propiedad.

El reparto agrario durante el cardenismo se convirtió en el principal programa de acción política para resarcir las condiciones de inequidad en el campo y las demandas históricas étnicas y comunitarias, las cuales habían llevado al campesinado a involucrarse en la gesta revolucionaria. Las tierras entregadas principalmente bajo la forma de dotación o restitución fueron más de 20 millones de hectáreas, beneficiando a 771,640 derechosos. En Veracruz se entregaron 896,521 hectáreas para 46,060 beneficiarios, afectando tanto a latifundistas como a empresas privadas y públicas, como se observa en el cuadro adjunto.

| DISTRIBUCIÓN DE LA AFECTACIÓN AGRARIA EN VERACRUZ ENTRE 1934-1940                                                                                                                                                                                                       |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| TIERRAS PROPIEDAD DE :                                                                                                                                                                                                                                                  | HECTÁREAS |
| 24 grandes propietarios                                                                                                                                                                                                                                                 |           |
| Cateogli, Frangoti, García Cantú, Villegas del Campo, Zorrilla Bringas, Wiechers, López Mimendi, Velazco, Trigos, Robinson, Turrent, Herrera, Bustos Moreno, Cabada, Ortega, Pasquel, Sánchez, Domínguez Cházaro, Cruz Rugama, Dondé, Fernández, Aramburo, entre otros. | 434,499   |
| TERRENOS NACIONALES                                                                                                                                                                                                                                                     | 18,315    |
| Bancos                                                                                                                                                                                                                                                                  |           |
| Nacional de Crédito Agrícola, Hipotecario de Crédito, Territorial Mexicano, de Londres y México, Mercantil de Veracruz, Nacional de México y de México.                                                                                                                 | 6,456     |
| Sociedades                                                                                                                                                                                                                                                              |           |
| Compañías agrícolas colonizadoras: de México, de Veracruz, Francesa y Antón Lizardo, Compañías azucareras: Cautotolapan, Pánuco, Explotadora Tuzamapam, entre otras.                                                                                                    |           |
| Subtotal                                                                                                                                                                                                                                                                | 516,650   |
| OTRAS FUENTES DESCONOCIDAS                                                                                                                                                                                                                                              | 379,871   |
| TOTAL                                                                                                                                                                                                                                                                   | 896,521   |

Fuente: Escárcega, 1990: 116-118.

Para hacer rentable la explotación de la tierra bajo el modelo de ejido y de pequeña propiedad, en 1936 se fortaleció al antiguo Banco Nacional de Crédito Agrícola, cambiándole el nombre por el de Banco Nacional de Crédito Ejidal. Por medio de esta institución el gobierno federal transfería a los campesinos recursos crediticios para la producción agrícola. En el estado de Veracruz, como en buena parte del país, se financiaba la compra de insumos para los ejidatarios y los pequeños productores. Los intereses variaban entre el 8% y 10 % anual, según el caso, si eran ejidatarios, pequeños productores o sociedades anónimas. Asimismo, el Banco retenía de las utilidades entre 2 % y 3% para la conformación de un fondo de ahorro. El fortalecimiento de las organizaciones campesinas se logró a partir de 1938 con la creación de la Confederación Nacional Campesina.

El crecimiento del sector ejidal implicó una reordenación del espacio, no sólo porque se generó una redistribución de tierras en ejidos, sino porque se reubicaron poblaciones y se generaron nuevos asentamientos que se extendieron hacia las regiones de mayor potencial económico. Así, por ejemplo, entre 1930-1940 el reparto agrario en Martínez de la Torre atrajo a esa región mano de obra migrante de Guerrero y Oaxaca, principalmente, debido a la puesta en marcha del ingenio Independencia, que requería mano de obra estacional para las necesidades del campo en tiempos de zafra.

Estas primeras experiencias en el financiamiento social no tuvieron mucho éxito entre los ejidatarios con escasas y pobres tierras, ya que con frecuencia caían en carteravencida. En cambio, el financiamiento bancario agrícola benefició principalmente a los pequeños productores y sociedades anónimas regionales, que lograron cubrir la deuda contraída y al mismo tiempo hacerse de capital financiero para futuras inversiones.

A partir de 1940, los gobiernos posteriores al cardenista dieron un giro sustantivo a la política agraria. Lo que en un sexenio hizo el gobierno del general Cárdenas al fraccionar más de veinte millones de hectáreas en once mil trescientas cuarenta y siete ejidos, y con ello beneficiar a más de ochocientas mil familias, lo hicieron los siguientes gobiernos en el transcurso de cuarenta años.

Durante el gobierno presidencial de Manuel Ávila Camacho se redujo de una manera considerable el reparto ejidal y se dio prioridad a la consolidación de la pequeña y gran propiedad.

Una de sus principales acciones fue impulsar el reparto de tierras con el programa “Marcha hacia el mar”, aprovechando las feraces tierras de la costa veracruzana y el sureste mexicano. Estas regiones se convirtieron en fuertes receptoras de la colonización masiva producto de este programa. Esto es un indicador de que se privilegió el reparto de terrenos federales, terrenos baldíos, más que la compra o afectación de la gran propiedad territorial.

En concreto, después de 1940 se frenó el reparto agrario y miles de campesinos se vieron obligados a migrar a la ciudad o convertirse en jornaleros. El promedio distribuido apenas alcanzó para repartir hasta la segunda generación, en el mejor de los casos, pulverizándose las parcelas ejidales. Asimismo, las unidades ejidales recibieron las peores tierras de labor, en su mayoría de temporal, quedando en franca desventaja para impulsar una economía con orientación mercantil.

En general, la grande y mediana propiedad fue escasamente desarticulada con la reforma agraria. Varios de los grandes latifundios quedaron al amparo de la ley por el decreto de inafectabilidad agraria promulgado por Lázaro Cárdenas; la que fue ratificada y ampliada en 1947 por el gobierno de Miguel Alemán. Así, las mejores tierras de labor, las áreas ganaderas y la gran irrigación quedaron al amparo de esta ley, entre ellas las regiones agrícolas y pecuarias más adelantadas, localizadas en el norte y noreste del país, así como en la región del Golfo de México. En estos lugares la revolución verde marco la modernización del campo a través de una producción agrícola comercial que echó mano de la aplicación de insumos agrícolas industriales, fertilizantes y pesticidas, mecanización e irrigación con el consecuente aumento de la productividad. En estas regiones la reforma agraria apenas se asomó, concentrando el desarrollo de la agricultura capitalista: grandes extensiones de tierra y riego, crecientes inversiones en infraestructura, aplicación de volúmenes considerables de fertilizante, altos índices de productividad y los mayores volúmenes de la producción agrícola nacional.

En el estado de Veracruz, gracias al movimiento agrarista radical y al papel protagónico de los caudillos en las estructuras gubernamentales a nivel estatal y nacional, se logró un avance importante en la dotación ejidal, constituyéndose en la entidad con más ejidos de México: 3,419 unidades. De acuerdo con el censo agrícola y ganadero de 1991, Veracruz contaba entonces con 374, 627 unidades de producción rural que cubrían una superficie de labor de 3.1 millones de hectá-







reas, de las cuales 93% era de temporal. De estas tierras, un millón y medio de hectáreas se regían bajo el sistema de ejido, distribuidas entre 238,304 ejidatarios. Si bien, la propiedad privada alcanzó un porcentaje similar al ejidal en el número de hectáreas, este sector poseía las mejores tierras de labor, vastas praderas para la ganadería y las áreas de irrigación más importantes del estado. Desde entonces, en Veracruz se conformaron dos modelos de producción: el tradicional, con una economía de subsistencia, y el agro-empresarial, que compite en la producción comercial y de exportación.

En las décadas de los años cincuenta, sesenta y setenta, el gobierno federal orientó hacia Veracruz sus políticas de colonización y reubicación de pobladores indígenas desplazados por las grandes presas hidroeléctricas, como la “Miguel Alemán” y la “Cerro de Oro”. A raíz de estas dos obras, en Veracruz se reubicó a más de 30,000 oaxaqueños. En la primera fase, estos grupos humanos fueron situados en la región sureste del estado: Playa Vicente, Tierra Blanca y Tres Valles; en un segundo momento, en Uxpanapa, los Tuxtlas y nueva-

Atlahuilco en la Sierra de Zongolica.

mente Playa Vicente. Por otra parte, la política de colonización de las regiones selváticas hizo posible el poblamiento del sur del estado. Se formaron así colonias agrícolas y ganaderas para impulsar la ganadería, la producción agrícola comercial y la colonización de tierras selváticas. Esta acción agraria propició la llegada de grupos campesinos de diversos estados del país, entre ellos Guerrero, Michoacán y Puebla, así como del mismo estado de Veracruz, con la consecuente multiplicidad étnica. Indígenas nahuas y otomíes de la Huasteca veracruzana, totonacos de la región de Papantla y habitantes de Cardel se sumaron a las campañas de colonización de las regiones selváticas y poco pobladas del sur de Veracruz, como playa Vicente, la cuenca del Papaloapan, los Tuxtlas y el Uxpanapa. De esta manera se aumentó la franja agrícola y se respondió a la fuerte presión por tierras de los grupos indígenas desplazados y viejos peticionarios de tierra en el estado y el país. Si bien la colonización





Cañero de Actopan.





resolvía un problema social, no se tomó en cuenta el proceso devastador de los ecosistemas dado el impulso a una agricultura de monocultivo y a la ganadería extensiva.

### **FIN DEL REPARTO, CRISIS DEL CAMPO Y REORIENTACIÓN DE LAS MIGRACIONES**

En la década de los ochenta se agotó el proceso de la dotación de tierras y colonización en las regiones selváticas. Nuevos fenómenos aparecieron, entre ellos la subdivisión de parcelas ejidales y de pequeñas propiedades y la compraventa de las mismas. La carencia de fuentes de empleo locales reorientaron los nuevos flujos migratorios. Si bien en el pasado la migración interna cubría las necesidades de mano de obra agrícola en las diferentes regiones —cafecultura en Xalapa,

Camino a Tatatila.

Zongolica y Catemaco; tabaco en Álamo y Córdoba, y caña en Veracruz, Córdoba y Huastecas—, ahora los desplazamientos se daban hacia los polos urbano-industriales, como los de Córdoba-Orizaba en el centro de Veracruz, Coatzacoalcos-Minatitlán en el sur y Poza-Rica-Tampico en el norte. El estado de Veracruz, en las dos últimas décadas, se ha convertido en uno de los principales expulsores de mano de obra hacia los estados del norte, Estados Unidos y Canadá.

El modelo desarrollista en México, y en el estado, había alcanzado sus límites y mostraba su agotamiento. El reparto agrario tocó a su fin de manera oficial al introducirse, en 1992, las reformas al artículo 27 constitucional y crearse



el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Solares Urbanos (Procede), con lo que no sólo se decreta oficialmente el fin del reparto agrario sino que se crean las condiciones jurídicas para convertir la propiedad social en propiedad privada. Si bien con esta medida se da certeza sobre la propiedad, se abandona la producción campesina y ejidal y se condena a la tierra y sus productos al libre mercado, en el marco de una competencia desleal y condicionada por el capital y mercado extranjero. La Reforma Agraria es así, prácticamente, boicoteada por una serie de políticas cuya característica es el abandono del Estado protector, la desaparición del crédito campesino, el control de precios e insumos, y una política de subsidio preventivo para reconvertir las tierras de autoconsumo en cultivos de “alto rendimiento”, objetivo primordial del Programa para Apoyo al Campo (Procampo). El derecho campesino a la tierra y la protección del Estado hacia este sector productivo social, garantizado constitucionalmente, queda limitado al derecho del productor libre; el régimen comunal y ejidal se reduce a su mínima expresión y queda a expensas del libre mercado y la circulación de la tierra. Los programas que se crean —Procede, Procampo, Oportunidades y Progresa— son acciones programáticas focalizadas a privatizar paulatinamente al productor; el subsidio está condicionado a la reconversión productiva, de una economía campesina a la de mercado, y hay un subsidio de subsistencia para los grupos más vulnerables, recursos que difícilmente les permitirán abandonar las condiciones de pobreza extrema en que se encuentran los grupos campesinos e indígenas de este país.

Aun cuando no se cuenta con una evaluación precisa de los logros del Procede, los resultados parecen contradictorios y se reflejan en las relaciones comunitarias, familiares y de posesión de la tierra. Por ejemplo, se han generado nuevos sujetos de derecho: como son las mujeres, avocados y poseionarios, a quienes se les reconoce su calidad de poseionarios en el marco ejidal y el derecho de conformar juntas vecinales, en lugar de las asambleas ejidales más monolíticas. A pesar de que la certificación no ha sido un fenómeno masivo —solo 3% de las parcelas se han declarado en dominio pleno y sólo el 5% de ejidatarios ha vendido su parcela después de la certificación—, existen regiones donde esta venta ha sido más intensa, como en el centro y sureste del país, entre ellos Veracruz, donde entre 10 y 16% de los ejidatarios certificados han vendido su parcela. Sin embargo, esta tendencia no es generalizada, ya que existen diversas estrategias patrimoniales para preservar los lazos de solidaridad familiar y conservar la tierra.



Delimitación de linderos. El Piñonal en Jamapa.

La incertidumbre sobre la tierra y la crisis agrícola en el estado de Veracruz han intensificado los procesos migratorios, incrementándose, en lo interno, en 12.8% entre 1995 y 2000. En el año 2000 Veracruz alcanza la sexta posición en migración internacional. A partir de 1995, los flujos migratorios alcanzan 26%, 27.9% y 12.6%, en lo regional, nacional e internacional, respectivamente, siendo los principales destinos la frontera norte (campos agrícolas e industria maquiladora) y los Estados Unidos y Canadá.

Si el Procede vino a dar certeza a una serie de prácticas “ilegales” de compra-venta y traspaso de parcelas ejidales, también ha servido para legitimar el minifundio parcelario y la mayor circulación de la tierra como objeto mercantil. La nueva Reforma Agraria no pone en cuestionamiento, aún, la gran propiedad ni la selectividad de los subsidios, el peso relativo de las grandes unidades agropecuarias capitalistas y el impacto del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) en las economías campesinas, por ello Veracruz se ha convertido en tierra de migrantes.