

Formas cotidianas de participación política rural: el Procede en Yucatán

Gabriela Torres-Mazuera

Resumen

Yucatán destaca por ser la entidad federativa con mayor porcentaje de población indígena donde fue más exitoso el paso del Procede; también donde la decisión de los ejidatarios fue mantener las tierras de uso común sin parcelar. El “no” a la parcelación ha sido interpretado por diversos analistas como una resistencia indígena a los embates de la modernización. El objetivo de este texto es triple: identificar otros factores, además del étnico, que interrelacionados explican la aceptación particular del Procede en Yucatán. Evidenciar la multiplicidad de respuestas que ejidatarios yucatecos dieron a dicho programa, entre las que se encuentra la resistencia, pero también la colaboración. Finalmente, mostrar que en contra de las expectativas de quienes diseñaron el programa y más ampliamente de los promotores de la reforma de 1992 a la ley agraria, uno de los resultados inesperados a dicho programa ha sido la generación de nuevas irregularidades o anomalías en los ejidos, y no su eliminación por medio de la legalización.

Palabras clave: resistencia cotidiana, ejidos, Procede, parcelación, neoliberalismo.

Abstract

Everyday forms of rural political participation: the Procede Program in Yucatan

Yucatan stands out as the federal state with the highest percentage of indigenous population where the Procede program was better accepted, but where ejidatarios decided to maintain the common lands without division. The opposition to ejido lands division in this context has been interpreted by many analysts as an indigenous

resistance to privatization of ejido lands and more broadly to the modernization project launched with Article 27 reform. The objective of this paper is threefold: first to identify other factors besides the ethnic component, that combined may explain the specific responses ejidatarios in Yucatan gave to *Procede*. Second, to explore the variety of responses given by Yucatan ejidatarios to this program, which includes not only resistance but collaboration. Finally, my aim is to show that contrary to the expectations of program designers and more broadly of the 1992 Land reform Law promoters, one of the Program unforeseen results has been the emergence, within ejidos, of new types of irregular and illegal practices.

Key words: everyday resistance, ejidos, *Procede*, ejido land division, neoliberalism.

Yucatán destaca por ser la entidad federativa con mayor porcentaje de población indígena donde fue más exitoso el paso del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (*Procede*), pero también donde la decisión de los ejidatarios fue mantener las tierras de uso común sin parcelar. El “no” a la parcelación ha sido interpretado por diversos analistas como una resistencia indígena a los embates de la modernización. Más en concreto, fue interpretado como la defensa maya de las relaciones de propiedad de uso común asociadas al cultivo de la milpa y a la comunidad como forma de organización social. El objetivo de este texto es triple: primero identificar otros factores, además del étnico, que interrelacionados explican la particular aceptación del *Procede* en Yucatán. En segundo lugar evidenciar la multiplicidad de respuestas que ejidatarios yucatecos dieron frente a este programa, entre las cuales no sólo están la resistencia sino la colaboración. En este sentido, el interés de este trabajo reside en cuestionar una visión romántica en torno a la resistencia indígena y campesina frente a la intervención gubernamental y profundizar en las transformaciones y adaptaciones de las metas del *Procede*. Finalmente, me propongo mostrar que en contra de las expectativas de quienes diseñaron el programa y más ampliamente de los promotores de la ley agraria de 1992, uno de los resultados inesperados y paradójicos de éstos fue la generación de nuevas irregularidades o anomalías al interior de los ejidos, y no su eliminación por medio de la legalización.

La participación política rural: de resistencias, complicidades, desviaciones y evasiones

Una de las temáticas más explorada desde los años 1960 por los científicos sociales interesados en el mundo rural han sido las formas de resistencia cam-

pesina frente a la imposición de proyectos de desarrollo rural gubernamental y empresarial.¹ El énfasis de estos trabajos se ha hecho en comprender la manera en que grupos organizados de lo que podríamos llamar una “sociedad civil rural” se han opuesto abiertamente, confrontando en la esfera pública, las metas explícitas de políticas, proyectos y programas gubernamentales. En México el interés por describir la manera en que los campesinos se oponen como grupo a la intervención estatal o iniciativa privada, ha contribuido a la representación de éstos como clase social consciente de sí. Y ha generado una imagen exagerada de la cohesión grupal asociada a una unidad política e identitaria en detrimento de una perspectiva que podría revelar más heterogeneidad social que cohesión organizativa. En el mismo tenor argumentativo, el Estado ha sido construido como una entidad, más o menos bien definida y claramente identificable y coherente, pero sobre todo como un actor diferenciado ontológica y epistemológicamente de la sociedad, en este caso, rural. De ahí que muchos trabajos inscritos en la línea de estudios rurales y campesinos han cuestionado poco el rol que ha tenido esa entidad que llamamos Estado en modelar y recrear el mundo rural en cuanto a sus territorialidades, categorías identitarias y subjetividades.²

Es quizás por esta razón, y a pesar del legado de J. Scott en su libro *Weapons of the Weak* (1985), que las resistencias rurales en México han sido principalmente consideradas cuando son confrontaciones abiertas y se han dejado sin explorar aquellas formas de resistencia cotidiana.³ Tampoco se han explorado mayormente otras formas de participación política no forzosamente organizadas y contestatarias, de carácter no intencional e individualizado, que tienen gran impacto sobre los programas de gobierno. Entre estas formas podemos mencionar, siguiendo la tipología elaborada por Kerkvliet (2009): el apoyo, la conformidad, las modificaciones y las evasiones.⁴

¹ Véase, por ejemplo, la perspectiva de trabajos clásicos, como el de Reina (1980), Harvey (1990), o de trabajos más recientes como el de Armando Bartra (2000).

² Esto es, la manera en que el Estado ha generado órdenes sociales en las definiciones legales de la propiedad de la tierra, la creación y diferenciación de “sectores” económicos, órdenes territoriales (parques nacionales, zonas de reserva, etc.), y categorías sociales que generan identidades políticas como los “indígenas” y los “ejidatarios”, y que serán tarde o temprano tomadas como propias por quienes se opondrán al Estado mismo.

³ Las formas de resistencia cotidianas son aquellos actos realizados para manifestar disgusto, enojo, indignación u oposición a lo que la gente considera, en un momento dado, como imposiciones injustas, ilegales o ilegítimas de individuos o instituciones en posiciones de poder.

⁴ Es importante tener en mente que esta clasificación precede una identificación de formas de participación política. Kerkvliet define las formas cotidianas de participación política como sigue: “Everyday politics involves people embracing, complying with, adjusting and contesting norms and rules regarding authority over production of, or allocation of resources and doing so

En el medio rural la intervención gubernamental puede conllevar diversas respuestas por parte de los habitantes rurales, entre las que se encuentran el apoyo y la conformidad. Dichas actitudes y acciones derivadas de éstas son políticas, no porque la gente las considera como tal, sino porque contribuyen a mantener cierto orden político. Otro tipo de respuestas sociales a la intervención estatal es la modificación de objetivos o la evasión de éstos.⁵ Estas acciones expresan en muchos casos indiferencia y/o desconocimiento hacia las reglas y los procesos implícitos en la producción, distribución y uso de recursos, y en muchos casos son acciones “que la gente hace a fin de cortar las esquinas” (Kerkvliet, 2009).

Estudios de caso donde se describe la manera en que es puesta en marcha la intervención estatal nos ofrecen una imagen alternativa del Estado, en la cual la posibilidad de un poder hegemónico y totalmente jerarquizado es inexistente. De acuerdo con esta interpretación, el Estado es sólo uno más de los actores involucrados en la promoción del cambio social, generalmente el más importante, aunque nunca el único (Agudo Sanchíz, 2009; Escalona, 2011; Commaille y Jobert, 1999; Joseph, 2001; Léonard, Quesnel y Velázquez, 2003; Nuijten, 2003; Scott, 2001). Desde esta perspectiva, la puesta en marcha de toda política pública se caracteriza por los ajustes continuos que surgen ante los conflictos y las interpretaciones de los diferentes actores involucrados al momento de su aplicación. Los programas de gobierno se enfrentan a muchos tipos de traducciones, así como de respuesta social que suceden en diferentes niveles e involucran a una variedad de actores, entre los que destacan los sujetos a quienes se dirigen los programas de gobierno y los funcionarios que los ponen en marcha. Cada uno de ellos posee concepciones particulares sobre las metas y más en general sobre lo que es correcto y deseable en torno al programa en cuestión, de lo que se derivan estrategias diferentes para conseguir los objetivos. Esta reflexión que en términos abstractos puede ser confusa se aclara en el estudio de caso que presentamos a continuación.

in quiet, mundane, subtle expressions and acts that are rarely organized or direct” (Kerkvliet, 2009: 232). Un aspecto clave que distingue esta forma de hacer política de aquella que se hace en otros planos, como la política formal o la “advocacy politics”, es que no implica mucha organización, es de bajo perfil y realizada de forma privada y por personas que en muchos casos no consideran estas acciones como políticas.

⁵ Véase, por ejemplo, el trabajo de Pisa (1994) sobre *Procede*, en donde interpreta actitudes “desidiosas” (borracheras, o llegar siempre tarde en las reuniones con los visitantes agrarios) de los ejidatarios de los valles centrales de Oaxaca como una forma de resistencia más al paso de *Procede*.

El Procede en Yucatán: de resistencias, desviaciones, evasiones y malentendidos

El Procede se inscribe en la agenda neoliberal promovida por el gobierno federal, que en 1993 y con apoyo de organismos financieros internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), puso en marcha el programa de titulación de tierras ejidales. Como trasfondo ideológico de este proyecto se encuentra el supuesto según el cual el desarrollo económico y la eficiencia productiva en el campo sólo es posible si hay certidumbre y títulos de propiedad individuales que permitan la creación de un mercado de tierra ejidal.⁶ De ahí que este programa tuvo como meta principal generar las condiciones básicas para crear un mercado formal de tierras ejidales, y con el tiempo la individualización y el cambio a dominio pleno de éstas.

Para ello el programa regularizaba la tenencia de la tierra, fijando los límites de los ejidos que lo aceptaron,⁷ y otorgaba títulos individuales de derechos, ya fuera de uso común y/o de parcelas en aquellos ejidos que hubieran aceptado parcelar.⁸ El Procede, además, supuso la identificación sistemática

⁶ Es importante tener en mente que las metas reconocidas del Procede no fueron en su inicio planteadas en estos términos. El antecedente a Procede es la reforma del artículo 27, de 1992. La justificación que el presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, ofreció ante la LV Legislatura en 1991 fue la necesidad de una reforma que diera fin al reparto agrario y finalizara con la *incertidumbre* en la tenencia de la tierra para los propietarios privados que siempre podrían ser expropiados. En 1993 el programa Procede fue creado con el objetivo de implementar la nueva ley agraria. Ocurrió entonces que la noción de incertidumbre se redirigió a ejidatarios y comuneros. Según se lee en un informe de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) de 2006 sobre los objetivos de Procede, dicho programa fue dirigido a: “preservar la certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra, social y privada”. En el mismo documento se explica que este objetivo sólo se consigue cuando los derechos de propiedad están bien definidos, son seguros, exclusivos y legalmente transferibles, de lo contrario la confianza en la legalidad de las transacciones [...] se erosiona”. El documento finaliza asegurando que: “si se conoce con precisión lo que a cada campesino le pertenece, se propicia una mayor presencia de inversiones en el sector agropecuario” (SRA, 2006, Informe Procede). En el documento citado, así como en otros documentos emitidos de la SRA y la Procuraduría Agraria, hay implícitos tres presupuestos: que en los ejidos del país existe incertidumbre con respecto a la tenencia de la tierra, que la incertidumbre tiene que ver con la tenencia en uso común de muchos de los ejidos del país, y que la certeza en cuanto a la tenencia facilitará el acceso al crédito. Dichos presupuestos no son evidencias empíricas y comparten un mismo trasfondo ideológico de bagaje liberal: sólo la propiedad privada e individual permite el desarrollo económico.

⁷ Hasta entonces los límites de los ejidos presentaban muchas fallas al haber sido establecidos con métodos de medición menos precisos.

⁸ Aunque desde las primeras dotaciones de ejidos hubo intentos de parcelar las tierras ejidales, esta tarea nunca se llevó a cabo de forma sistemática. En Yucatán la asignación de

Cuadro 1

Objetivos oficiales del Procede

Expectativas de los agentes de gobierno, diseñadores y asesores de la reforma al artículo 27 constitucional y la nueva ley agraria:

- Generar certidumbre jurídica en la forma de tenencia ejidal.
 - Mejorar la asignación de los recursos y activación de la inversión privada en el sector agrícola por medio de la certeza jurídica de la propiedad (Téllez Kuenzler, 1994; Banco Mundial, 2001).
 - Combatir el minifundismo, identificado como el mayor problema del agro mexicano (Warman, 2001).
 - Mejorar el manejo de las tierras de uso común, sobre todo aquellas con cobertura forestal (Banco Mundial, 2001).
 - “Descorporativar” e individualizar el sistema de crédito (Banco Mundial, 2001).
 - Permitir la regularización de ejidos urbanizados (Jones y Ward, 1998).
 - Democratizar el ejido al fortalecer la asamblea ejidal (Gordillo, 1982).
 - Reestructurar la burocracia agraria (creación de la Procuraduría Agraria con atribuciones diferentes que la SRA).
-

de todos los miembros de la comunidad ejidal en un padrón de ejidatarios y su inscripción en el Registro Agrario Nacional.⁹ A esta tarea se añadió la regularización de otras formas de posesión existentes en los ejidos que implicaron el reconocimiento de los *avecindados* y *poseionarios* que la nueva ley reconoció como “sujetos agrarios” diferentes a los ejidatarios. Y finalmente la elaboración de un reglamento interno adaptado a las necesidades de cada ejido.

El paquete de opciones ofrecido por el Procede no fue aceptado de manera idéntica en todos los ejidos del país; en cada uno de ellos es posible observar diferentes combinaciones de arreglos sociales con respecto a la parcelación y membresía ejidal.

Diversos estudios que han evaluado los resultados del Procede desde el punto de vista económico revelan el fracaso en algunos objetivos del progra-

parcelas o el uso de tierras comunes nunca fue formalizado porque en la mayoría de los ejidos del estado imperaba el uso común.

⁹ De la misma forma que la imprecisión de los límites ejidales, los padrones ejidales presentaban muchos errores en los nombres de los ejidatarios, a veces mal escritos, otras repetidos y siempre incompletos.

ma. Destaca un estudio de la misma Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), donde se muestra que en 2006 únicamente 1.4% de la propiedad social había pasado a dominio pleno (SRA, 2006). Se añaden los trabajos del BM y de Rello y Saavedra, quienes revelaron que tan sólo 4.5% del total de crédito bancario había sido destinado al sector agrícola en 2001 (Rello y Saavedra, 2007), y la prácticamente nula asociación entre ejidatarios y socios externos con capital (Banco Mundial, 2001).

El Procede tuvo una acogida desigual en cada ejido del país; varios autores han señalado la apropiación selectiva del programa y el contraste entre el éxito que tuvo en delimitar los ejidos y dar certificados individuales o colectivos, y el fracaso que significó desde la perspectiva del cambio a dominio pleno. De entre los autores que estudian este aspecto se encuentra Smith y coautores (2009) para comunidades agrarias de la Huasteca Potosina y la Sierra Juárez de Oaxaca, Léonard (2003) para el caso de los Tuxtlas,¹⁰ Perramond (2008) en ejidos de Guanajuato y Sonora, y Haenn (2006) para ejidos de Campeche.

Otros trabajos han considerado los efectos inesperados y negativos del Procede, tales como el surgimiento de conflictos por límites entre ejidos y comunidades al interior de éstos, sobre todo en Oaxaca, Chiapas y Guerrero (De Ita, 2003; Concheiro y Diego, 1997); la parcelación de tierras de uso común con cubierta forestal y el consecuente proceso de deforestación (Concheiro y Diego, 1997); la fragmentación de la parcela ejidal que conlleva un mayor minifundismo (Artís Espriú, 1997; Appendini y De Luca, 2006; Concheiro y Diego, 2003; Quesnel, 2003; Rivera, 2001); así como la acumulación de tierras por caciques locales o acaparadores locales tras el paso del Procede (Concheiro y Diego, 1997) y el desempoderamiento de la asamblea ejidal (Baitenmann, 1998; Torres-Mazuera, 2012).

Un aspecto clave para comprender los resultados del Procede es la estructuración de los poderes locales al interior de los ejidos. La razón es bien explicada por Léonard: “El Procede interviene como un elemento nuevo en las negociaciones en torno a los derechos y obligaciones de las diferentes partes [grupos de interés] sobre los recursos locales y extra-locales [de los ejidos], a la vez que plantea posibles redefiniciones, tanto en los sistemas locales de regulación social, como en las estructuras de poder familiar y local” (Léonard, 2003: 300). Este argumento puede aplicarse al caso yucateco, sin embargo la particularidad en el tipo de respuesta merece un análisis detallado.

¹⁰ Léonard profundiza más en este respecto y señala que los ejidatarios mantienen la forma de tenencia ejidal porque las instituciones agrarias como el comisariado y la asamblea ejidal permiten a los ejidatarios controlar la arena política local y los canales de captación de recursos extralocales (Léonard, 2003: 322-323).

Cuadro 2

Acceptación del Procede en estado
de la República Mexicana con un porcentaje alto de población indígena

<i>Estado</i>	<i>% Pob. indígena</i>	<i>% Avance Procede 2005</i>	<i>% Parcelada</i>	<i>% Uso común</i>
Yucatán	59.2	95	19.8	78
Oaxaca	47.9	58	65.2	30.5
Chiapas	28.5	60	69.6	28
Hidalgo	24.5	83	50.6	41.8
Guerrero	17.2	77	56.6	42
Veracruz	15.3	91	91	5.6

Estadística Avance Procede 2005. Estudios Agrarios.

http://www.pa.gob.mx/publica/cd_estudios/Paginas/autores/varios%20estadisticas%20avance%20del%20procede.pdf

El “sí” a la delimitación y el “no” a la parcelación legal en Yucatán

Yucatán destaca por ser el estado con mayor porcentaje de población indígena donde fue más exitoso el paso del Procede.¹¹ Sin embargo, a pesar de esta aceptación del programa, el área parcelada fue de sólo 19.8% de la superficie de los ejidos que lo aceptaron.

El resultado es que para 2011, 80% de las tierras ejidales continuaban estando catalogadas como de “uso común” (Base de datos ADDATE, RAN).¹² El “no” a la parcelación ha sido interpretado por diversos analistas como una resistencia de los mayas de Yucatán a los embates de la modernización (Bramonte, 2007; Flores Torres, 2001; Quintal *et al.*, 2003). Más en concreto, fue interpretado como la defensa maya de las relaciones de propiedad de uso común asociadas al cultivo de la milpa y a la comunidad como forma de organización social. Esta intuición que parece acertada en algunos ejidos

¹¹ En Yucatán existen 786 ejidos con una superficie total de 2 271 280 hectáreas. En 2010, 707 ejidos u 89.94% del total del estado habían sido regularizados bajo el programa de Procede. (<http://www.pa.gob.mx/estados/estadisticas/yuc.htm>).

¹² A nivel nacional, 68.7% de las tierras certificadas con el programa se denominan de uso común. Sin embargo, como algunos estudios muestran, mucha de esta tierra ha sido parcelada *de facto*, asignada a individuos o grupos de personas y no es de acceso común (Smith *et al.*, 2009; Torres-Mazuera, 2012; Velázquez, 2003).

no explica, sin embargo, las múltiples y numerosas excepciones, así como las respuestas similares en ejidos con características muy diferentes desde el punto de vista étnico. Por ejemplo, en la zona henequenera, donde el porcentaje de la población maya en muchos casos es menor a 60% y donde las relaciones productivas estuvieron organizadas en ejidos colectivos para la producción de un cultivo comercial de exportación, hubo resistencia a la parcelación. También en algunos ejidos ganaderos, donde los pobladores son en su mayoría mestizos, cuya lógica productiva presupone un parcelamiento económico. Estas “excepciones” o variaciones en cuanto a las características de los ejidos nos lleva a preguntarnos sobre los motivos que llevaron a los ejidatarios a: 1) parcelar o no el uso común del ejido y, 2) incluir o no a nuevos sujetos agrarios ya fueran ejidatarios, posesionarios o vecindados.¹³

En los siguientes apartados analizaré por qué los ejidos que aceptaron el Procede decidieron parcelar un porcentaje mayor a 75% de su uso común del ejido. Mi objetivo es cuestionar la idea de una resistencia maya y replantearla desde una hipótesis más compleja que nos permita asociar las relaciones interétnicas a las relaciones productivas y las relaciones de poder al interior y exterior de los ejidos. Esta hipótesis es similar a la de otros trabajos de perspectiva neo-institucional realizados por economistas, pero permite un mejor acercamiento a las motivaciones de ejidatarios asociadas a los usos y las valoraciones de la tierra y al papel que jugaron otros actores, como los funcionarios del Estado en las decisiones en torno al Procede.¹⁴ Para ello comenzaré por analizar una base de datos con información sobre las acciones agrarias realizadas por todos los ejidos que hay en Yucatán, que me permita identificar otros factores determinantes en la aceptación o no de la parcelación del uso común.¹⁵ Dejaré para las siguientes secciones los estudios de caso y la información provista por los visitantes agrarios, que me permiten poner en contexto la parcelación del uso común y los efectos inesperados del Procede.

¹³ Por razones de espacio, este último aspecto lo dejaré para otro trabajo.

¹⁴ Muñoz y coautores (2003) analizan las respuesta a Procede desde la perspectiva neo-institucional a partir de una muestra representativa de todos los ejidos del país. Aunque los autores consideran las diferencias de poder al interior de los ejidos como un factor clave para comprender las respuestas dadas a Procede, su perspectiva macro no permite explorarlas a detalle. Por otro lado, no consideran el rol determinante de los visitantes agrarios en la toma de decisiones frente a Procede. Finalmente, los resultados del análisis econométrico privilegian la hipótesis de la escasez de la tierra, el cual es tomado como un hecho social dado y no una construcción social a la que contribuye una diversidad de actores.

¹⁵ Esta base de datos me fue provista en el Registro Agrario Nacional y tiene información actualizada a 2010.

Etnicidad, organización productiva y cohesión comunitaria

Para analizar el peso del “factor étnico” como determinante de la parcelación identifico 515 ejidos de un total de 707 que se encuentran ubicados en municipios donde más de 80% de la población es maya-hablante.¹⁶ De estos ejidos, donde podemos suponer que la mayor parte de su población es hablante de maya, 63.88% decidió conservar más de 75% de su uso común sin parcelar.¹⁷ En contraste, de los 192 ejidos ubicados en municipios con menos de 80% de la población maya-hablante, sólo 50.5% conservaron más de 75% del uso común. Es importante señalar que la mayor parte de municipios con un menor porcentaje de población maya se encuentran localizados en la zona costera y noroeste del estado, además de que en muchos de ellos es donde han crecido los centros urbanos de mayor tamaño de la entidad. Esto significa, desde la perspectiva ejidal, una presión urbana sobre las tierras ejidales que podría explicar porqué es también ahí donde se observa el cambio a dominio pleno de parcelas ejidales. Esta observación nos exige considerar el uso dado a la tierra ejidal si nos interesa comprender los procesos de parcelación legal con el Procede.¹⁸

El factor productivo ha sido destacado por distintos autores como un elemento clave para explicar las razones del parcelamiento económico y legal con el Procede. De acuerdo con Quintal y coautores (2003), la parcelación de la tierra con dicho programa se dio en aquellas regiones del estado de Yucatán donde la introducción de cultivos suponía una utilización permanente del suelo (Quintal *et al.*, 2003: 347). Esta lógica, sin embargo, se contradice con el análisis de la información proporcionada por el RAN, de acuerdo con la cual en la zona frutícola y de cultivos perennes, 85.1% de los ejidos mantuvieron más de 75% de sus tierras de uso común sin parcelar legalmente. Esta cifra supera la de los ejidos maiceros, que es de 83.1%, y los henequeneros que presentan 81 por ciento.

¹⁶ Tomamos como referencia el porcentaje de población maya-hablante para identificar el factor étnico. Este método, utilizado en los censos de población en México, es una aproximación que no da cuenta en su totalidad ni complejidad del fenómeno étnico. Sin embargo, es útil cuando se realiza un análisis estadístico.

¹⁷ Para fines analíticos dividimos los ejidos en dos grupos: aquellos que parcelaron más de 75% de su uso común; es decir, que conservaron la mayor parte de éste, y los que no lo hicieron. Utilizo este criterio que puede parecer confuso, ya que no es posible dividir entre ejidos que parcelaron o no parcelaron, puesto que el programa Procede exigía la creación de la parcela escolar y de la mujer. Es así que todos los ejidos estudiados parcelaron aunque fuera una pequeña fracción de su uso común.

¹⁸ Para un análisis espacial del porcentaje de población maya en Yucatán, véase Lizama y Bracamonte (2006).

Cuadro 3

Clasificación de ejidos elegidos de acuerdo con factores productivos determinantes en la parcelación del uso común

% superficie en uso común tras el paso del Procede	Ejidos indígenas (municipios más de 80% pob. maya)		Ejidos ganad. (Villanueva, 1990)			Ejidos maiceros (Flores, 1999)		Ejidos citricolas****
			Ejidos metropol.	Ejidos costeros**	Ejidos henequén***			
Más de 75% del uso común	63.88	15.04	50.5	65	81	83.8	85.1	
Menos de 75% del uso común	36.12	84.95	49.3	35	19	16.2	14.85	

* Ejidos localizados en municipios que conforman la región de influencia de Mérida.

** Ejidos que colindan con la costa.

*** Muestra de 37 ejidos representativos de la región henequenera que estuvieran alejados de Mérida y de la zona costera. La razón para identificarlos como un conjunto común es el supuesto según el cual los procesos de urbanización y turismo imprimen otras dinámicas que se sobrepone al factor productivo.

**** Ejidos beneficiados por el Plan Chaac que aceptaron el Procede.

Fuente: actas de delimitación destino y asignación de tierras ejidales y comunales (ADDATE). Base de datos de las acciones agrarias de los ejidos de Yucatán a 2010. RAN, Mérida.

Por su parte, sólo 15% de los ejidos ganaderos conservaron más de 75% de su uso común. Esta decisión tiene que ver con el parcelamiento económico promovido por la ganadería, aunque como ya vimos en el caso de los ejidos citricultores no es razón suficiente.¹⁹ Los ejidos metropolitanos y costeros afectados por el desarrollo urbano y turístico también fueron parcelados. Es en estos ejidos donde se observa el paso a dominio pleno de las tierras ejidales (1.4% del total de la superficie de tierras ejidales de Yucatán).

La razón por la cual el uso común fue mantenido en los ejidos maiceros y henequeneros es la lógica productiva. La calidad de la tierra poco fértil y el tipo de cultivo no permiten la explotación intensiva de una sola parcela por

¹⁹ La introducción de ganado en los ejidos de Yucatán como principal forma productiva se remonta a la década de 1970 y significó el desmonte de la selva, la introducción de pastos cultivados y el alambrado de parcelas ejidales. Este proceso explica la parcelación económica de muchos ejidos ganaderos y su legalización con Procede.

un solo ejidatario de forma permanente, y hace necesaria la técnica de roza tumba y quema para el cultivo de maíz criollo y la división de las zonas de explotación para el cultivo de henequén.²⁰ Por su parte, la zona citrícola hace evidente que factores como el tipo de cultivo, en este caso perene, y el parcelamiento económico no conllevaron forzosamente la parcelación legal con el Procede. Las prácticas productivas y la estructuración de los poderes locales son factores que resultaron más importantes en la aceptación de parcelar legalmente las tierras de uso común.²¹ Veamos con más detalle.

El conjunto de los ejidos citrícolas se caracteriza por un temprano parcelamiento económico minifundista (de 1 a 3 hectáreas por productor) generado con las unidades de riego creadas con los programas de irrigación desde los años setenta del siglo XX. Esta situación no aseguró la aceptación por parte de los ejidatarios de estos ejidos de la parcelación legal propuesta por el Procede. Los ejidos de Dzan, Akil, Oxkutzcab y Muna rechazaron el programa, aceptado sólo en Maní, Yotholín, Pustunish, Ticul y Sacalum, donde no se parcela más que 13.74% del uso común. De acuerdo con los visitantes de la Procuraduría Agraria, la resistencia de estos ejidos al programa tuvo que ver con el hecho de que son ejidos muy grandes en cuanto al número de ejidatarios, algunos de ellos con más de 500, y era difícil ponerse de acuerdo. La observación de campo nos permite detectar, además, que el número de parceleros o posesionarios irregulares era muy grande. Esta situación fue causa de un conflicto entre posesionarios irregulares y ejidatarios, por lo que se optó por no aceptar el paso del Procede. Ya desarrollaré con más detalle esta situación en la sección dedicada al ejido de Maní.²²

²⁰ En la zona henequenera los ejidatarios trabajaban, hasta los años 1990, organizados en “planteltes” o grupos de trabajo. Cada plantel tenía aproximadamente 50 ejidatarios que trabajaban dos mecates (40 m²) y cosechaban de forma colectiva y rotativa, ya que la producción exigía que se fueran cosechando diferentes partes del ejido en tiempos diferentes. José, de ejidatarios de Chocholá, señala que no se plantea hacer parcelas colectivas porque esto generaba problemas como “que si algún ejidatario se da de baja, se muere o emigra ya no participa y no se pueden tomar decisiones”.

²¹ La zona citrícola se compone por los ejidos de Akil, Tekax, Espita, Oxkutzcab, Sacalum, Dzan, Yotholín y Maní. Estos ejidos experimentaron una profunda transformación productiva en la década de 1960 con el “Plan Chac”. Dicho programa de desarrollo rural promovido por la entonces Secretaría de Recursos Hidráulicos creó en la región 1 500 hectáreas de riego por bombeo que fueron el comienzo de la agricultura comercial (cítricos y hortalizas) en la región sur de Yucatán (Villanueva, 1990: 195).

²² La Procuraduría Agraria ha continuado promoviendo la delimitación y parcelación de estos ejidos por medio del programa FANAR. En 2011 el ejido de Oxkutzcab aceptó la parcelación legal, lo que significó la expedición de más de 5 000 certificados parcelarios para ejidatarios y posesionarios (RAN, 10/03/2011).

Otro factor que se revela como determinante en la parcelación es el tamaño del ejido. Si el “no” a la parcelación del uso común fue una defensa de la comunidad maya, es de suponerse, siguiendo los planteamientos de Quintal y coautores (2003), quienes sostienen que son los ejidos pequeños los más cohesionados, donde la parcelación del uso común sucederá en menor grado. Este grupo de antropólogos del INAH distingue dos tipos de organización ejidal de acuerdo con el tamaño de los ejidos en Yucatán. Por un lado se encuentran los “ejidos-pueblo” o ejidos rurales con menos de 200 ejidatarios que se caracterizan por su cohesión interna (Quintal *et al.*, 2003: 347-348). En estos ejidos las diferencias socioeconómicas entre los habitantes no es muy acentuada y los conflictos y la competencia por el control político se resuelve en acuerdos y alianzas para preservar la comunidad. En contraposición a los “ejidos rurales” están los ejidos más grandes o “ejidos urbanos”, con más de 300 ejidatarios, donde existen fuertes divisiones y heterogeneidades internas que difícilmente se logran superar (Quintal *et al.*, 2003; Flores, 1993). De acuerdo con los investigadores citados, dichos ejidos pueden incluir la presencia de personas no mayas, comerciantes y profesionistas que no realizan actividades agrícolas pero que son ejidatarios y contratan jornaleros. A pesar de la fractura en la cohesión comunitaria, estos ejidos continúan legitimando el acceso a la tierra y la pertenencia al mismo. Los “ejidos urbanos” observados por los investigadores suelen coincidir con cabeceras municipales o con poblaciones donde los ejidatarios no son mayoría. Entre estos ejidos están aquellos del sur de Yucatán que combinan grandes extensiones de parcelas con otras extensiones de uso común, y los ejidos exhenequeneros de mayor tamaño. “La asamblea ejidal en este contexto ejerce menos control, se convoca en pocas ocasiones y la asistencia a ésta es poco concurrencia” (Quintal *et al.*, 2003: 349).

Tomando como base esta información establezco dos categorías de análisis: ejidos muy pequeños conformados por menos de 56 ejidatarios (entre uno y 55 ejidatarios), y ejidos muy grandes conformados por más de 269 ejidatarios.²³ Según este criterio identifiqué 319 (45%) ejidos muy pequeños (EMP) y 103 (14.5%) ejidos muy grandes (EMG) del universo total de ejidos en Yucatán. A partir de la base de datos del RAN resulta que de los ejidos muy pequeños 179 (56.11%) tienen más de 75% de su superficie en uso común. En

²³ El criterio para establecer estos límites es el supuesto de la organización, según el cual en un ejido con menos de 55 miembros, todos los integrantes se conocen entre sí, lo cual puede contribuir a una mayor cohesión y control social sobre cada uno de los miembros. También es la apreciación de los visitantes agrarios entrevistados. En contraste, en ejidos mayores a 200 personas y con mayor seguridad, mayores a 260, los ejidatarios no forzosamente se conocen entre sí, además de que la asistencia completa de los integrantes a las asambleas es más difícil de lograr.

Cuadro 4

Clasificación de ejidos de acuerdo con tamaño

<i>% de superficie en uso común</i>	<i>% de ejidos muy pequeños</i>	<i>% de ejidos medios</i>	<i>% de ejidos muy grandes</i>
Más de 75%	56.11	61	76.6
Menos de 75%	43.7	38.93	22.24

Fuente: Addate. Base de datos de las acciones agrarias de los ejidos de Yucatán a 2010. RAN, Mérida.

tanto que de los ejidos muy grandes son 79% o 76.6% de éstos los que conservan más de 75% de sus tierras en uso común.

Este resultado contradice el sentido común y los supuestos según los cuales 1) los ejidos pequeños son más cohesionados y, 2) los ejidos más cohesionados no se parcelan; y nos permite sugerir la hipótesis de que la mayor cohesión que puede existir en un ejido pequeño hace más sencillo ponerse de acuerdo frente a los cambios propuestos por el Procede. Es de señalar que revisando el universo de casos a partir de la base de datos del RAN, hay ejidos muy grandes y muy pequeños que parcelaron más de 75% de su uso común.

Encontramos una pauta más evidente de parcelación si consideramos el tamaño del ejido en función del número de hectáreas por ejidatario, y ob-

Cuadro 5

Clasificación de ejidos de acuerdo con superficie por ejidatario

<i>% de superficie en uso común</i>	<i>1-30 ha por ejidatario</i>	<i>31-60 ha por ejidatario</i>	<i>61-90 ha por ejidatario</i>	<i>90 ha y más por ejidatario</i>
Más de 75% del uso común conservado	57.68	64.49	66.03	69.69
Menos de 75%	42.31	35.5	33.96	30.3

Fuente: Addate. Base de datos de las acciones agrarias de los ejidos de Yucatán a 2010. RAN, Mérida.

servamos que existe una tendencia a conservar un mayor porcentaje de uso común entre más tierra hay por ejidatario.

La disparidad de resultados en el análisis de los datos del RAN nos permite replantear la hipótesis de la resistencia maya. Primero podemos afirmar que el factor productivo juega un peso mayor que el factor étnico para explicar la parcelación económica de un ejido; sin embargo, el parcelamiento *de jure* no conlleva automáticamente la parcelación legal del ejido durante el Procede. En segundo lugar, la decisión de parcelar con el Procede no se explica por la heterogeneidad social, y derivado de esto la poca cohesión interna; finalmente, la cohesión y las dinámicas organizativas no dependen únicamente del número de ejidatarios.

La información censal muestra la inexistencia de factores únicos y determinantes, aunque es posible identificar tendencias, como las expuestas en los cuadros 2 a 5. Frente a éstas existen muchas excepciones, esto es, ejidos con un alto porcentaje de población maya-hablante, ejidos maiceros, citrícolas o henequeneros que decidieron parcelar la mayor parte del ejido o ejidos situados en la región ganadera que mantienen la totalidad de su uso común. Las decisiones contrastantes de ejidos situados en regiones productivas y étnicas similares evidencian que es necesario considerar otros factores cualitativos como la historia de dotación agraria y productiva de los ejidos, así como las dinámicas de poder al interior de éstos, para comprender a profundidad los procesos de parcelación.

*El “no” a la parcelación y la contradicción de motivos:
de la privatización ilegal del ejido a la defensa del uso común*

Al interior de los ejidos de Yucatán coexisten grupos en oposición con diferentes posiciones frente al Procede.²⁴ El origen de dicha división social puede remontarse al proceso de dotación agraria o puede ser de más reciente cuño, como los programas de desarrollo rural de los años 1970 y 1980. Es así que de acuerdo con dos visitadores agrarios de la Procuraduría Agraria, en todo el estado de Yucatán, pero en particular en la zona henequenera y de oriente del estado, la resistencia a la parcelación promovida por el Procede tuvo que ver con líderes y exsocios de sociedades de producción rural

²⁴ Desde la perspectiva empírica es imposible identificar una homogeneidad en el perfil social y político de los ejidos, tampoco de los campesinos o los mayas ejidatarios. Al interior de cada ejido, como espacio residencial y unidad productiva, coexisten diferentes grupos de ejidatarios, así como de vecinos que en una coyuntura determinada, como fue el paso del Procede, tomaron posiciones contrapuestas.

(SPR) dedicadas a la ganadería que lograron hacerse del control de grandes extensiones de tierras ejidales (visitadores agrarios 1 y 2, residencia de la PA Mérida, 2011).²⁵ Este es el caso del ejido de Chocholá, compuesto por 565 ejidatarios. De acuerdo con testimonios de ejidatarios entrevistados en 2010, la oposición a la parcelación legal con el Procede tuvo que ver con desinformación sobre el programa y la presión por parte de un grupo de ejidatarios ganaderos apoyados por el comisario ejidal de ese momento, que en posesión de cuatro ranchos de una extensión aproximada de 2 200 hectáreas (el ejido tiene 15 421 has) no querían parcelar legalmente las tierras del ejido. El control de este grupo sobre el ejido se remonta a 1982, cuando surge el primer rancho ganadero financiado por el Fideicomiso a las Actividades Productivas de Yucatán (FAPY) y Banrural. FAPY promovió la creación de unidades ganaderas conformadas por grupos de hasta 100 socios que usufructuaban una parcela ejidal con superficies que dependían del número de ejidatarios en el grupo. Estos grupos no duraban mucho ya que había muchos conflictos internos, lo que significaba la expulsión o renuncia de socios, que al salir de la sociedad en muchos casos no recuperaron la tierra que proporcionalmente les correspondía. Fue así que en 1999, cuando el Procede llegó a Chocholá, sólo quedaban seis ejidatarios como parte de una de estas sociedades en posesión de más de 800 hectáreas. De acuerdo con dos visitadores agrarios, esta situación se repitió en otros ejidos henequeneros donde la oposición al Procede fue tan grande que el programa no logró ni siquiera la delimitación del ejido (visitador agrario 1, residencia de la PA Mérida, 12/11/2011).

A más de 10 años de que pasó el Procede en muchos ejidos de Yucatán, se está reconsiderando la decisión de no haber parcelado con el programa. Hay varias razones que explican el interés que tienen muchos ejidatarios en parcelar, incluso si esto implica un precio a pagar. Múltiples dependencias del gobierno, como Sagarpa, Sedesol y Semarnat, exigen los certificados parcelarios para diversos tipos de apoyos y programas; otro aspecto es la expansión de la ganadería como forma de ahorro para los migrantes. A esto se añade la búsqueda de una mejor distribución de los recursos al interior de los ejidos, donde coexisten diversos grupos productivos en competencia; y por último, la idea cada vez más extendida de la escasez de la tierra ejidal.

²⁵ Los visitadores agrarios entrevistados solicitaron anonimato.

Desviaciones, evasiones y resultados inesperados frente al Procede

Estrategias de no-parcelación: los visitantes agrarios

Es imposible comprender a profundidad las respuestas que los ejidatarios han dado frente al nuevo marco legal, sin tomar en cuenta un conjunto de actores externos pertenecientes a la burocracia agraria que han contribuido a modelar las decisiones tomadas a nivel local en los núcleos agrarios. Durante el trabajo de campo noté el papel clave que tuvo el visitador agrario en la toma de decisiones respecto a la parcelación o no del ejido y la aceptación de nuevos sujetos agrarios. Esta percepción fue confirmada por la opinión de funcionarios del Registro Agrario Nacional y los visitantes de la PA, quienes coinciden en señalar que los ejidos “mejor asesorados” fueron aquellos que aceptaron parcelar y titular su uso común, así como establecer una reserva de crecimiento y titular los solares urbanos. Este desempeño óptimo no se alcanzó en la mayoría de los ejidos del estado. Las razones que podemos sacar en conclusión tras varias entrevistas son de diferente tipo.

El Procede fue muy ambicioso desde la perspectiva de cobertura territorial: llegar a todos los ejidos del país en un periodo relativamente corto: de 1993 a 2006. En Yucatán el momento cumbre del programa fue entre los años 1994 y 1999, cuando los visitantes agrarios lograron titular entre 100 y 111 ejidos al año. Los visitantes agrarios que participaron en el programa y que entrevisté coincidieron en señalar que las metas del programa fueron muy altas para la capacidad de las delegaciones estatales de la Procuraduría Agraria. El trabajo de los visitantes fue sumamente exigente según lo relata uno de los visitantes entrevistados:

Me acuerdo [de] que el expediente de un ejido lo fuimos a entregar al comisario a las 4 de la mañana. Trabajábamos [en ocasiones] toda la noche [...] así podíamos entregar a primera hora. Nos levantábamos en la madrugada para llevar a la gente a la mensura, esperarlos, luego regresar a la oficina a hacer toda la documentación. Fue un trabajo muy fuerte [...] los que trabajamos en la PA dejamos la mejor parte de nuestra vida. No había ni sábado ni domingo... (Visitador agrario 2, residencia Mérida, noviembre 2010)

Pero el trabajo tenía su recompensa: “A uno le gustaba, sobre todo cuando les entregaba los documentos a los ejidatarios, te daban las gracias, y delante de toda la gente se agradecía. Yo en un año llegué a certificar en 10 ejidos” (visitador agrario 2, residencia Mérida, noviembre 2010).

Entre los visitantes agrarios entrevistados encontré dos interpretaciones sobre el objetivo principal del Procede:²⁶ desde la perspectiva de algunos, éste consistía en promover la parcelación legal de las tierras ejidales; es decir, el programa debía generar una transformación en las relaciones de propiedad de los ejidos. En cambio, para otros el programa debía únicamente legalizar “lo que ya estaba hecho”. Esto es, sólo en los ejidos donde había ocurrido un parcelamiento económico se debía realizar un parcelamiento legal. Esta divergencia de interpretaciones se suma a la presión institucional ejercida sobre dichos funcionarios y nos permite tener una aproximación más compleja sobre los factores que determinaron la parcelación de los ejidos. Un visitante de la residencia de Tekax explica que las metas anuales del programa, esto es el número de ejidos certificados, eran establecidas por los funcionarios de más alto nivel, quienes hacían “compromisos políticos” sobre el programa:

El Procurador hacía un compromiso con el Presidente [de la República] [...] [estableciendo, por ejemplo, que] en este año certificamos X número de ejidos y había que cumplir, porque si no “volaban cabezas”. Por ejemplo, se decía “50 ejidos certificados en este año” [...] nos dimos cuenta [de] que si un ejido decidía por el uso común era más rápido, pues sólo era necesaria la delimitación de la mensura y sólo se hacía el papeleo [...] pero si se aceptaba parcelar era más tiempo [...] teníamos que esperar abrir las brechas, la mensura, y eso tardaba, y si de pura casualidad se atravesaba la temporada de siembra y lluvias [...] ya no trabajaban [los ejidatarios] y se paraba 15 días la medición [...] los ejidatarios tenían sus tiempos. (Visitador agrario 3, residencia Tekax, noviembre 2010)²⁷

De acuerdo con esta versión, los mismos funcionarios agrarios trastocaron los objetivos últimos del programa:

En otros estados las expectativas de la PA eran diferentes [...] aquí [en Yucatán] se dieron cuenta de que aquí era uso común, y a “los del centro” les interesaba terminar rápido. Entonces les convenía que fuera uso común [...] para que el secretario [de la SRA] pudiera cumplir sus metas [...] pero eso tiene una consecuencia ahora. Porque muchos ejidos en la actualidad quieren parcelar. Si ese programa se hubieran explicado bien los objetivos y los ejidatarios comprendieran los beneficios, y no aceptar por presiones propias de la institución [...] la cosa sería distinta. (Visitador agrario 2, residencia Mérida, noviembre 2010)

²⁶ En total entrevisté a seis visitantes agrarios de la residencia de Tekax y Mérida.

²⁷ Los visitantes entrevistados pidieron anonimato. Esta perspectiva es compartida por funcionarios del RAN de Mérida.

Apropiación campesina de la parcelación neoliberal: Tzucacab

En Yucatán fueron 231 ejidos los que decidieron parcelar más de 50% del uso común con el Procede. Un rasgo que comparten es que en ellos hubo una parcelación económica previa a raíz de la asignación en usufructo de ciertas porciones del ejido a sociedades productivas en las décadas de 1970-1980. Es por esta razón que en muchos casos la parcelación legal con el Procede no significó forzosamente individualización. Tomemos el caso de Tzucacab, ejido de 8 584 hectáreas donde los ejidatarios decidieron dar por terminado el régimen de uso común. La parcelación del ejido de Tzucacab dio un total de 394 parcelas, de las cuales 368 son individuales y 26 colectivas.

Según lo recuerda el visitador agrario, la parcelación de Tzucacab fue un proceso que requirió varios recorridos por los tres polígonos del ejido y la cuidadosa evaluación de los ejidatarios respecto a las calidades del terreno ¿Cómo dividir un ejido con gran variedad de tierra de forma equitativa? Una primera solución que dieron aquellos ejidatarios que se encontraban trabajando esas parcelas colectivas asignadas en usufructo a sociedades de producción rural (SPR) en la década de 1970 fue dividir considerando las zonas productivas. Las SPR tenían una producción diversificada: zonas mecanizadas, extensiones de cerro donde había ganado, monte donde había abejas y se practicaba la milpa. Esta solución había sido aplicada antes del Procede, cuando las sociedades productivas frente a las deudas con Banrural se desintegraron y dividieron todos los bienes. Benito Chí, ejidatario de Tzucacab, explica que bajo esta lógica y con reconocimiento del Procede, a él le dieron tres certificados: uno de tres hectáreas en la zona mecanizada, otro de 1.5 hectáreas donde hay árboles frutales y el tercero de 13 hectáreas en zona de monte (Tzucacab, 13/12/10). Sin embargo, esta solución no era suficiente. Muchos ejidatarios temían que el reparto individual los pusiera en desventaja debido a la diferencia en la calidad de la tierra, la cercanía al pozo o a un camino, el tiempo que llevaba trabajada la tierra, o el desarrollo de las plantas sembradas en una misma zona. Un ejidatario perteneciente a la sociedad Miguel Alemán señala que en su grupo los socios decidieron dividir la parte del mecanizado de acuerdo con el crecimiento de las plantas de maíz que habían sembrado: primero se rifaron las partes que ya tenían elotes grandes, tocándoles tres hectáreas por ejidatario; después dividieron la parte que tenía plantas medianas, lo cual correspondió a una hectárea y media por persona; finalmente la zona donde había elotes más pequeños fue dividida entre todos, obteniendo cada ejidatario menos de una hectárea. Esta situación llevó a que en algunos casos un ejidatario estuviera en posesión de seis parcelas pequeñas, lo que implicaba enorme trabajo para el personal del

INEGI encargado de hacer el deslinde de cada parcela. Esto además iba en contra de uno de los objetivos de la reforma del artículo 27 y del Procede, que era combatir el minifundismo. Fue así que ejidatarios y funcionarios de INEGI propusieron una solución alternativa: la expedición de certificados de parcelas colectivas, donde los ejidatarios como copropietarios podrían mantener órdenes complejos y cambiantes de asignación de la tierra. De acuerdo con el visitador agrario de Tzucacab, esta solución era inédita y no había sido considerada en un primer momento por el personal de la Procuraduría Agraria. Fue necesario consultar con el RAN, quien dio su aquiescencia (entrevista visitador agrario residencia de Tekax, noviembre 2010).

La parcela colectiva en Tzucacab y otros ejidos de Yucatán fue una alternativa a la que recurrieron los ejidatarios para escapar a la fijación de la parcelación total e individual del ejido.

Inclusión de parceleros, exclusión de ejidatarios: Maní

La parcelación legal de Maní con el Procede en 1999 se llevó a cabo sólo en aquellas tierras que habían sido previamente parceladas económicamente en las unidades de riego. El total de superficie parcelada fue de 799 hectáreas, lo que equivale a 33.8% del ejido repartido entre 570 parcelas que incluyen parcelas colectivas, individuales y no asignadas.²⁸ Por otra parte, los derechos sobre las tierras de uso común fueron asignados equitativamente entre los 438 ejidatarios de Maní, dejando un porcentaje mínimo, 4.95% de estas tierras, a favor del ejido. El uso común se encuentra en los polígonos más distantes del fundo legal, algunos de ellos desconocidos para muchos ejidatarios.

Roque Tuz, ejidatario de Maní, comenta que el Procede no fue bien recibido por los ejidatarios, quienes consideraron que dividir el ejido iba a ser ganancia para “los bandidos [refiriéndose a los no ejidatarios en posesión de parcelas citrícolas] y pérdida para los ejidatarios” (Roque Tuz, 82 años, ejidatario, entrevista 21/10/10). La perspectiva de Roque es compartida por un conjunto de ejidatarios inconformes con la parcelación económica del ejido. En Maní existen tres grupos con intereses diferentes frente al ejido: los milperos, que son ejidatarios en general con más edad que el resto y que defienden el uso común y la milpa; los parceleros, que son ejidatarios, poseionarios o personas sin calidad agraria en posesión de una o más parcelas en las unidades de riego; y finalmente un pequeño grupo de ejidatarios con

²⁸ Es de señalarse que en aquellas unidades de riego que eligieron la parcelación individual, el Procede otorgó certificado parcelario tanto a ejidatarios como a poseionarios.

ganado o sin él pero con intereses de promover la ganadería y la parcelación del ejido. Cuando el Procede llegó a Maní, estos tres grupos manifestaron de diferente forma sus puntos de vista. Los milperos, que son el grupo marginado económica y políticamente, se abstuvieron de asistir a las reuniones. Los ejidatarios parceleros y el pequeño grupo de ejidatarios fueron los que tuvieron más voz en la decisión sobre el tipo de parcelación que se realizaría en el ejido, pero ambos grupos tenían intereses diferentes. Los parceleros se opusieron a la parcelación total del ejido, ya que ésta hubiera supuesto el fin de la creación de nuevas unidades de riego, que se realizan en parcelas que el ejido entrega en usufructo a sociedades de producción rural compuestas por personas no ejidatarias. Esta ha sido una forma exitosa de acceso a las tierras ejidales para aquellos que no son ejidatarios, y desde la década de 1990 el ayuntamiento ha sido un actor activo en su promoción. No es casual que algunos de los parceleros sean funcionarios de desarrollo rural del ayuntamiento, así como jóvenes migrantes que han adquirido parcelas con el ingreso obtenido en Estados Unidos. El Procede pasó favoreciendo a los parceleros que tenían parcelas en las unidades de riego en funcionamiento, ya que expidió certificados parcelarios sobre la tierra que hasta entonces era un usufructo temporal que el ejido había otorgado a las sociedades de producción rural existentes. Con ello fue posible, de forma tácita, la incorporación legal de los socios de la sociedad al ejido, la disolución de las sociedades y la asignación permanente e individual de la tierra ejidal a los parceleros reconocidos como posesionarios. Este proceso de legalización y parcelación fue posible por la falta de participación de los ejidatarios.

Según datos oficiales, el éxito del Procede no es tan evidente en Maní. A pesar de que el programa fue aceptado y una parte del ejido parcelado, varios de los ejidatarios entrevistados no han recibido hasta la fecha su certificado de uso común o parcelario. A esto se añade cierta irregularidad inexplicable para juristas especialistas en derecho agrario, en concreto el hecho de que no todos los ejidatarios de Maní tienen certificado de uso común. De acuerdo con distintos testimonios de ejidatarios entrevistados, esto se debe a que sólo aquellos ejidatarios que se encontraban trabajando milpa cuando pasó el Procede tuvieron derecho a un certificado de uso común. De igual forma, sólo aquellas personas en posesión de una parcela tuvieron derecho a recibir un certificado parcelario. De ahí que en Maní el estatus de ejidatario no va acompañado del acceso legal a la tierra ejidal. Por otra parte, con el Procede se reconocieron en Maní 509 sujetos agrarios, de los cuales 248 son posesionarios, a quienes de acuerdo con las autoridades del RAN se les expidió un certificado parcelario. Sin embargo, la aceptación de posesionarios y la expedición de certificados parcelarios fue una excepción, desde entonces la

asamblea no se ha vuelto a reunir para aceptar nuevos posesionarios o ejidatarios. En la actualidad los parceleros de las cinco unidades de riego creadas después del Procede no tienen un certificado parcelario. Para obtenerlo la asamblea ejidal tendría que reconocerlos como posesionarios, o más difícil aún como ejidatarios (esto requiere primero ser reconocido como avecindado), y aceptar y legalizar el parcelamiento económico que corresponde a la unidad de riego. Todo este proceso es costoso, tardado y muy improbable que suceda, por lo cual su condición es de irregularidad o ilegalidad indefinida.

La parcelación económica post-Procede: Huntochac

El Procede fue aceptado en Huntochac en 1994. La asamblea identificó las tierras de uso común con una superficie de 1960 hectáreas. Los derechos de éstas se distribuyen entre los 60 ejidatarios de Huntochac. Los ejidatarios aceptaron delimitar el ejido y parcelar legalmente aquellas zonas mecanizadas que ya se encontraban divididas en 34 parcelas de ocho hectáreas y asignadas individualmente desde principios de la década de 1990. También fueron certificadas siete parcelas colectivas. Los derechos ejercidos sobre estas parcelas fueron establecidos en copropiedad y partes iguales para los beneficiarios. Finalmente, la asamblea identificó 57 sujetos agrarios (ejidatarios y avecindados) con derecho a los solares urbanos de 1.5 has cada uno (carpeta Procede de Huntochac, Exp. Núm. 42/276, RAN, Mérida).

Desde la perspectiva de las autoridades el éxito del Procede, al igual que en Maní, en la actualidad no es visto como tal por la mayoría de ejidatarios. En retrospectiva, para Víctor Pech, comisario ejidal en tiempos del Programa, los ejidatarios de Huntochac “fallaron porque no estuvieron muy de acuerdo para lo del Procede pues sólo parcelaron el mecanizado —el arado— pero no el uso común, el monte alto [...] era una cosa que en ese tiempo no nos interesaba, pero ahora todos están arrepentidos” (Víctor Pech, 47 años, Huntochac, 02/04/10). En 2008 los ejidatarios deciden en asamblea comenzar a parcelar el uso común a fin de asignar a tres ejidatarios que lo exigen una parcela en el uso común. La asignación de dichas parcelas suscitó en los meses siguientes la decisión de hacer un parcelamiento económico total del uso común del ejido que sería repartido en parcelas de 30 hectáreas para cada ejidatario. Los ejidatarios que promovieron la parcelación son ejidatarios ganaderos, sin parcela en el ejido (estaban desavecindados cuando pasó el Procede o habían sido excluidos de las sociedades en décadas anteriores, por lo cual no tenían posesión en la zona mecanizada),

que desean alambrear, invertir en zacate y obtener créditos para la actividad ganadera (el certificado de uso común no permite acceso al Programa para dicha actividad). Esto sentó un precedente que sería retomado por el grupo de ejidatarios de una extinta sociedad de producción rural que desea conformar una parcela colectiva para incorporarse al programa Conafor.²⁹ La parcelación la realizó un topógrafo de Tekax y en 2010 cada ejidatario pagó 500 pesos para la delimitación de su parcela de 30 hectáreas. Aunque esta parcelación no tiene una validez legal, los ejidatarios la ven como equivalente al parcelamiento que realizó el Procede en la zona mecanizada. Víctor Pech, uno de los promotores de la parcelación, explica que ahora el ejido “está cerrado a la entrada de más ejidatarios” por lo cual “lo único que se puede hacer con un hijo es que trabaje lo que es del papá” (Huntochac, 02/04/10).

Escasez de la tierra: Tahdziu

El paso del Procede en Tahdziu en 1998 parece no haber generado mucho cambio en la forma de organización social y territorial de este ejido. La asamblea decidió conservar el uso común y no parcelar ninguna porción del ejido. Sin embargo, la expedición de títulos donde se certifica el derecho ejidal y el porcentaje de tierras ejidales que le corresponde a su titular ha generado una nueva visión del uso común. Muchos de los ejidatarios entrevistados han hecho cálculos para saber con exactitud la cantidad de tierra que les corresponde de acuerdo con el porcentaje de uso común impreso en su certificado.³⁰ Esta idea ha alimentado la necesidad de determinar la ubicación precisa de la propiedad certificada, sobre todo para aquellos ejidatarios que en años recientes recibieron apoyo para construir un pozo. A 13 años del paso del Procede un grupo de ejidatarios en Tahdziu promueve la parcelación económica y total del ejido. La necesidad de parcelar surge en un contexto en el que se perciben los recursos escasos y los programas de desarrollo rural hacen cada vez más necesario el título de propiedad individual para dar apoyo. En Tahdziu, en el último lustro también ha cobrado fuerza la percepción de escasez de la tierra: ya no hay suficiente tierra para los hijos del pueblo que sólo tendrán

²⁹ La Comisión Nacional Forestal (Conafor), creada en 2001, es un organismo público descentralizado cuyo objetivo es desarrollar, favorecer e impulsar las actividades productivas, de conservación y restauración en materia forestal, así como participar en la formulación de los planes, programas, y en la aplicación de la política de desarrollo forestal sustentable. En la actualidad, en los ejidos del sur de Yucatán, Conafor tiene un programa de reforestación de cedros.

³⁰ Debido a los malentendidos a que se prestaba la cifra en porcentaje inscrita en los primeros certificados de uso común, el RAN dejó de incluir este cálculo en los certificados de reciente expedición.

acceso a la tierra ejidal por medio de la herencia o la cesión de derechos. Este discurso contrasta con la decisión que tomó la asamblea ejidal en 1998 cuando pasó el Procede para reconocer 214 nuevos ejidatarios.

Hoy en día, en Tahdziu la necesidad de ser ejidatario es más urgente que nunca, ya que sólo con un certificado a nombre del interesado es posible recibir el Procampo, que se ha convertido en una de las principales fuentes de ingreso de los ejidatarios. Sin embargo, es paradójico que sea justo ahora que la posibilidad de convertirse en ejidatario se ha vuelto más excluyente, en la medida en que sólo uno de los hijos de cada ejidatario podrán recibir el derecho agrario. La autoridad agraria ya no tiene la atribución de incluir a más ejidatarios como lo hizo hasta hace unas décadas, y aunque de acuerdo con la ley agraria la asamblea ejidal podría aceptar a más ejidatarios y ampliar el padrón ejidal, esta posibilidad queda descartada ante la idea general de que no hay suficiente tierra ejidal. Esta posición es refrendada en otros ejidos como Huntochac y Maní, donde coexisten el uso común y las parcelas, y donde de acuerdo con los reglamentos internos es condición necesaria tener un certificado de uso común para ser ejidatario; lo cual es un candado para la aceptación de personas que viven y/o trabajan la tierra ejidal sin certificado agrario.

Conclusiones: ¿éxito o fracaso del Procede como proyecto neoliberal?

Como hemos expuesto existe una gran variedad de factores, estrategias y objetivos de diversos actores, que determinó la parcelación legal con el Procede en los ejidos en Yucatán, que nos permite descartar la hipótesis de una resistencia maya a ésta. La observación etnográfica revela el carácter paradójico de la aceptación ejidal de la parcelación como proyecto estatal. La resistencia provino de grupos que defienden el bien común, así como de grupos que defienden para sí la privatización de las tierras ejidales. Frente a esta variedad de respuestas lo único que identificamos de compartido entre los ejidatarios entrevistados en distintos ejidos fue la percepción de una reforma legal al artículo 27 ajena, desconocida, inaccesible y en muchos casos arbitraria. Es quizás por ello que los ejidatarios han resistido, subvertido e ignorado algunos de los objetivos del Procede.

En muchos casos esta resistencia remite a inercias sociales, como las relaciones de propiedad que coexisten bajo el marco de la tenencia ejidal; este es el caso de la expedición de parcelas colectivas que surgió como una alternativa creativa que significaba la aceptación de la división de la tierra, pero

defendía una forma más flexible de propiedad. Otras veces responden a las necesidades cotidianas de los habitantes rurales que por practicidad, como puede ser el no hacer medidas, eligieron la no parcelación. Este cúmulo de actos individuales que no van dirigidos intencionalmente contra el proyecto del Procede tuvieron consecuencias negativas sobre algunos de los objetivos del Programa. En este sentido, la parcelación de los ejidos con el Procede como proyecto hegemónico estatal por promover una mayor individualización de las relaciones de propiedad, se enfrenta a otras racionalidades, intereses y formas de organización social que no tienen que ver con nociones de eficiencia productiva de acuerdo con parámetros que buscan el monocultivo y la mayor productividad.

Por último, la observación etnográfica revela nuevas fuentes de irregularidad tras el paso del Procede, tales como ejidatarios sin certificados de uso común, posesionarios con certificado parcelario o sin reconocimiento legal, así como nuevas parcelaciones irregulares en aquellos ejidos que mantuvieron el uso común tras el paso del Procede.

Recibido: abril de 2013

Revisado: junio de 2013

Correspondencia: CIESAS Peninsular/Calle 29/núm. 168C/Col. García Ginerés/C.P. 97090/Mérida/Yucatán/México/correo electrónico: gato74@gmail.com

Bibliografía

- Agudo Sanchíz, Alejandro (2009), “Conocimiento, lenguaje, poder e intermediación. Perspectivas contemporáneas en la antropología de las políticas públicas”, *Estudios Sociológicos*, vol. XXVII, núm. 79, pp. 63-110.
- Appendini, Kirsten y Marcelo de Luca (2006), *Estrategias rurales en el nuevo contexto agrícola mexicano*, Roma, FAO.
- Artís Espriú, Gloria (1997), “Minifundio y fraccionamiento de la tierra ejidal parcelada”, *Estudios Agrarios*, año 3, núm. 8, julio-septiembre, pp. 11-32.
- Baitenmann, Helga (1998), “The Article 27 Reforms and the Promise of Local Democratization in Central Veracruz”, en W. Cornelius y D. Myhre (eds.), *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies-UCSD.
- Banco Mundial (2001), *Mexico. Land Policy. A Decade after the Ejido Reform*, Informe 22187-ME, Colombia, Mexico and Venezuela Country Management Unit, Environmentally and Socially Sustainable Development Sector Management Unit, Latin America and the Caribbean Region, 15 de junio.

- Bartra, Armando (comp.) (2000), *Crónicas del sur. Utopías campesinas en Guerrero*, México, Era.
- Commaille, Jacques y Bruno Jobert (eds.) (1999), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, Maison de l'Homme.
- Concheiro, Luciano y Roberto Diego (2003), "Estructura y dinámica del mercado de tierras ejidales en diez ejidos de la República Mexicana", en Éric Léonard, André Quesnel y Emilia Velázquez (coords.), *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*, México, CIESAS, IRD, Porrúa.
- De Ita, Ana (2003), "México: impactos del Procede en los conflictos agrarios y la concentración de la tierra", Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano Ceccam, en URL <http://www.landaction.org/gallery/Mon%20PaperMEXICOspan.pdf>, fecha de consulta abril de 2013.
- Escalona, José Luis (2011), "Estado: la manufactura disputada del orden negociado y de los autómatas inacabados", *Estudios Sociológicos*, vol. XXIX, núm. 86, pp. 389-414.
- Flores Torres, Jorge (2001), "Los 'usos comunes' ejidales de Yucatán: una expresión jurídica de la territorialidad maya actual", en Esteban Krotz (coord.), *Aproximaciones a la antropología jurídica de los mayas peninsulares*, Mérida, PNUD-UADY, pp. 207-222.
- Flores Torres, Jorge (1997), *Los mayas yucatecos y el control cultural*, Mérida, UACH-UADY.
- Gordillo, Gustavo y Alejandro Mohar (1994), *Un nuevo trato para el campo*, ensayo presentado en el Seminario de Organización y Desarrollo Agrario de la SRA, San Miguel Regla, Hidalgo, otoño, en URL <http://www.pa.gov.mx/publica/pa070105.htm>, fecha de consulta abril de 2013.
- Haenn, Nora (2006), "The Changing and Enduring Ejido: a State and Regional Examination of Mexico's Land Tenure Counter-Reforms", *Land Use Policy*, núm. 23, pp. 136-146.
- Jones, Gareth A. y Peter M. Ward (1998), "Deregulating the Ejido: the Impact on Urban Development in Mexico", en Wayne Cornelius y David Myhre (eds.), *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies-UCSD, pp. 247-277.
- Kerkvliet, Benedict J. Tria (2009), "Everyday Politics in Peasant Societies (and ours)", *The Journal of Peasant Studies*, vol. 36, núm. 1, enero, pp. 227-243.
- Léonard, Éric (2003), "Titularización agraria y apropiación de nuevos espacios económicos por los actores rurales: el Procede en los Tuxtlas, estado de Veracruz", en É. 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*, México, CIESAS, IRD, Porrúa.
- Léonard, É., A. Quesnel y E. Velázquez (coords.) (2003), *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*, México, CIESAS, IRD, Porrúa.

- Nuijten, Monique (2003), *Power, Community and the State. The Political Anthropology of Organisation in Mexico*, Londres, Pluto.
- Perramond, Eric (2008), "The Rise, Fall, and Reconfiguration of the Mexican Ejido", *The Geographical Review*, vol. 98, núm. 3, pp. 356-371.
- Pisa, Rosaria Angela (1994), "Popular Response to the Reform of Article 27: State Intervention and Community Resistance in Oaxaca", *Urban Anthropology and Studies of Cultural Systems and World Economic Development*, vol. 23, núms. 2/3, pp. 267-306.
- Quesnel, André (2003), "Poblamiento, regulaciones agrarias y movilidad en el sur del estado de Veracruz", en É. Léonard, A. Quesnel y E. Velásquez (coords.), *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*, México, CIESAS, IRD, Porrúa.
- Quintal, Ella, J. R. Bastarrachea, F. Briceño, M. Medina, R. Petrich, L. Rejón, B. Repetto y M. Rosales (2003), "Solares, rumbos y pueblos: organización social de los mayas peninsulares", en Saúl Millán y Julieta Valle (coords.), *La comunidad sin límites. Estructura social y organización comunitaria en las regiones indígenas de México*, vol. I, México, INAH, Conaculta, pp. 293-382.
- Reina, Leticia (1980), *Las rebeliones campesinas en México, 1819-1906*, México, Siglo XXI.
- Rello, F. y F. Saavedra (2007), *Implicaciones estructurales de la liberalización en la agricultura y el desarrollo rural. El caso mexicano*, México, mimeo.
- Robles Berlanga, Héctor (2004), *Entre las fabulas y la realidad: los ejidos y comunidades con población indígena*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Scott, James (1985), *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven, Yale University.
- Smith, Derek A., Peter H. Herlihy, John H. Kelly y Aida Ramos Viera (2009), "The Certification and Privatization of Indigenous Lands in Mexico", *Journal of Latin American Geography*, vol. 8, núm. 2, pp. 175-207.
- SRA (Secretaría de la Reforma Agraria) (2006), *Informe Nacional 1992-2005. México*, Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil, 6 al 10 de marzo.
- Télliz Kuenzler, Luis (1994), *La modernización del sector agropecuario y forestal*, México, FCE.
- Torres-Mazuera, Gabriela (2012), *La ruralidad urbanizada. Reflexiones sobre la reconfiguración local del espacio rural en un contexto neoliberal*, México, UNAM, Colección La pluralidad cultural en México.
- Velásquez, Emilia (2003), "Apropiación del cambio legal por los actores locales: el parcelamiento de tierras ejidales en la sierra de Santa Marta, Veracruz, México", en É. Léonard, A. Quesnel y E. Velásquez (coords.), *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*, México, CIESAS, IRD, Porrúa.
- Warman, Arturo (2001), *El campo mexicano en el siglo XX*, México, FCE.

Acerca de la autora

Gabriela Torres-Mazuera es doctora en ciencias sociales por la Universidad de París 1, Panthéon-Sorbonne. Es investigadora del CIESAS-Peninsular desde 2010. Entre sus áreas de interés están la nueva ruralidad, procesos de privatización y nuevas territorialidades en el contexto neoliberal, y relaciones de propiedad y tenencia de la tierra en contextos de pluralismo normativo. De sus publicaciones recientes podemos citar “Geopolitical Transformation in Rural Mexico: toward New Social and Territorial Boundaries in an Indigenous Municipality of Central Mexico”, *Journal of Peasant Studies*, vol. 40, núm. 2, 2013, pp. 397-422; y *La ruralidad urbanizada en el centro de México. Reflexiones sobre las reconfiguraciones locales del espacio rural en el contexto neoliberal*, México, UNAM, 2012.