

Instituciones, programas de desarrollo rural y campesinos: estudio de caso del valle Autlán-El Grullo, región Sierra de Amula de Jalisco, Occidente de México

Peter R. W. Gerritsen,¹ Patricia Beas Roque, Armando García Angulo,
María de Jesús Garibay Campos, Rosa Leonor González Díaz,
Esmeralda Azucena Mastache de los Santos, Sonia Ortiz de la Cruz,
Alejandro Marcial Rojo Cruz y Citlally Topete Corona

Resumen. *El modelo neoliberal de desarrollo se ha consolidado en el campo mexicano y ha cambiado las relaciones entre las instituciones gubernamentales y los campesinos de las diferentes regiones. El presente trabajo se acerca a las percepciones de campesinos, ejidatarios y representantes de instituciones del Valle Autlán-El Grullo, en la región político-administrativa Sierra de Amula de Jalisco, en el Occidente de México, con el objetivo de entender la neoliberalización del campo mexicano y su impacto sobre las relaciones entre instituciones gubernamentales, sus programas y los campesinos.*

Palabras clave. *Reforma agraria, políticas, campesinos, Valle Autlán-El Grullo.*

¹ Programa de Maestría en Ciencias en Manejo de Recursos Naturales, Departamento de Ecología y Recursos Naturales, Centro Universitario de la Costa Sur, Universidad de Guadalajara, e-mail: prw.gerritsen@gmail.com

Abstract. *The neoliberal development model has been consolidated in the Mexican countryside and has changed the relationship between governmental institutions and farmers of different regions. This paper is about the perceptions of farmers, landowners and representatives of institutions of the Autlán-El Grullo valley in the Sierra de Amula region of Jalisco, in western Mexico, with the aim of understanding the neoliberalization of the Mexican countryside and its impact on relations between Governmental institutions, programs and peasants.*

Key words. *Agrarian reform, policies, farmers, Autlán-El Grullo valley.*

INTRODUCCIÓN

La Reforma Agraria transforma la distribución y la propiedad de la tierra en beneficio de los campesinos (Morett, 2003); la Revolución Mexicana (1911-1917) dio origen a este proceso con el objetivo de responder a las demandas campesinas por tierra. Durante este periodo también, y como resultado de la reforma, se sentaron las bases de la política agraria y la creación de instituciones dirigidas a fortalecer el sector (Tetreault, 2009).

Desde la primera reforma agraria, en 1917, y hasta ahora, mucho ha cambiado (Villa Issa, 2011), sobre todo a partir de los ochenta con la neoliberalización del campo mexicano (Durand, 2014). El modelo de desarrollo neoliberal parte de la capacidad emprendedora de los individuos con el mercado como mecanismo principal para la distribución de bienes y servicios. Por ende, el Estado, más que regularizar a través de sus instituciones y programas, se retira de los espacios públicos, facilitando el libre mercado y la inversión financiera (Durand, 2014). Dentro del contexto neoliberal, la reforma al Artículo 27 Constitucional, en 1992, ha sido muy significativa ya que fue una de las primeras reformas que cambiaron por completo la relación entre el campesinado mexicano y el Estado. Además, esta reforma cambió uno de los fundamentos de la Revolución Mexicana: el derecho de acceso a la tierra (De Janvry *et al.*, 1995).

El estado de Jalisco representó un escenario ideal para la modernización rural; se aplicaron políticas públicas que llevaron al estado a convertirse en el principal productor nacional de maíz, leche, tequila, cerdos, aves y madera (CPDEJ, 1995).

Aunque el campo jalisciense fue el ejemplo a seguir por otros estados del país, también mostró altos costos sociales, culturales y ambientales de este proceso, tales que en la actualidad, a pesar de sus éxitos productivos, el sector agropecuario de la entidad acompaña a todo el medio rural mexicano en su prolongada crisis.

Los efectos han sido heterogéneos ya que se observan problemas para conseguir insumos en el caso de los municipios menos productivos; en cambio, otros municipios están estrechamente relacionados con el mercado internacional. En medio de estos dos escenarios se encuentran los ganaderos, quienes tienen fuertes problemas en la comercialización de sus productos a causa de las prácticas ventajosas de algunas marcas de productos lácteos o intermediarios (Arroyo *et al.*, 2012).

De ahí, que en el presente estudio se realizó un primer diagnóstico sobre la situación actual de los impactos de las reformas agrarias recientes (1988-2014) en el valle Autlán-El Grullo, en las regiones Costa Sur y Sierra de Amula de Jalisco en el Occidente de México. Se pretende entender estas reformas a través de un acercamiento con las instituciones y sus funcionarios, así mismo entender las opiniones y percepciones de sus usuarios: los productores de la región. A continuación, se describen primero las reformas jurídicas realizadas en México en el periodo 1988-2014 para contextualizar el estudio de caso enfocado en las instituciones y su funcionamiento, y en la percepción de los productores de la región. Se termina este artículo con una discusión y conclusión.

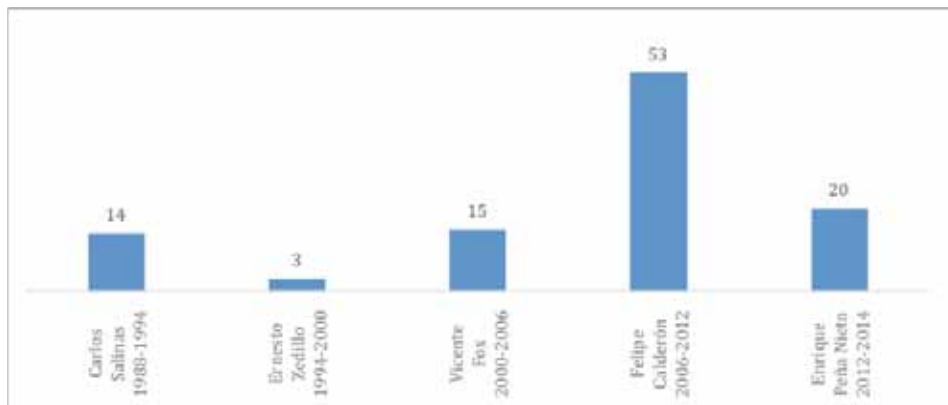
Modificaciones jurídicas en la legislación agraria (1988-2014)

Con relación a las modificaciones de la legislación agraria, se observa un fuerte dinamismo relacionado con los diferentes periodos presidenciales y el contexto económico de cada uno de ellos (Tabla 1, Figura 1).

Tabla 1. Resumen de las reformas realizadas en el periodo 1998 - 2014

Sexenio	Reformas
1988 - 1994	• Artículo 27 Constitucional
	• Ley Agraria
	• Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios
	• Ley de Aguas Nacionales
	• Ley de Minería
	• Ley General de Asentamientos Humanos
	• Ley Federal de Sanidad Vegetal
1994 - 2000	• Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
	• Ley de Desarrollo Rural Sustentable
2000 - 2006	• Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
	• Ley de Seguridad de Organismos Genéticamente Modificadas
	• Ley de Productos Orgánicos
	• Ley de Productos Orgánicos

2006 - 2012	• Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables
	• Ley Federal de Sanidad Animal
	• Ley de Asociaciones Agrícolas
	• Ley de Expropiación
	• Ley Agraria
	• Ley de Aguas Nacionales
	• Ley General de Asentamientos Humanos
	• Ley Federal de Sanidad Vegetal
	• Ley de Desarrollo Rural Sustentable
	• Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
	2012 - a la fecha
• Artículo 27 Constitucional	
• Ley de Aguas Nacionales	
• Ley Minera	
• Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	
• Ley Federal de Responsabilidad Ambiental	
• Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	
• Ley General de Vida Silvestre	
• Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos	
• Código Penal Federal	
• Ley de Navegación y Comercio Marítimos	
• Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable	

Figura 1. Cambios en las leyes agrarias por periodos presidenciales

Iniciando el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se presentaron importantes reformas al artículo 27 constitucional concentradas en el sistema agrario mexicano mediante la creación de la Ley Agraria, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, Ley de Aguas Nacionales, Ley de Minería, Ley General de Asentamientos Humanos y Ley Federal de Sanidad Vegetal. Las citadas leyes fueron reformadas nuevamente a partir del año 2005, como veremos más adelante, correspondiendo principalmente a los periodos presidenciales panistas (2000-2012).

Durante el periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) se observa un estancamiento en materia jurídica, aunque se modifica la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Con el propósito de fomentar el derecho a la información ambiental, se creó el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, además, se establecieron sanciones y medios de notificación, así como la coordinación entre dependencias para el cumplimiento de esta ley.

Durante el sexenio de Vicente Fox Quezada (2000-2006) se decretaron la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley de Seguridad de Organismos Genéticamente Modificados y Ley de Productos Orgánicos. Las primeras dos sufrieron importantes modificaciones durante el sexenio de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012), ya que en materia de minería, se amplió el periodo de concesión de seis a 50 años, y se facultó a los concesionarios para el aprovechamiento del agua proveniente del laboreo de las minas. En este mismo sexenio, se da también un importante incremento en las reformas jurídicas, así como el decreto de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables y la Ley Federal de Sanidad Animal. Respecto a las modificaciones: en el caso de la Ley de Asociaciones Agrícolas se establecen las bases que obligan a la Confederación Nacional de Productores Agrícolas a promover la incursión de la mujer en puestos de representación, al mismo tiempo, se faculta a Sagarpa como la secretaría para operar esta ley. Una de las reformas más controvertidas en este periodo es la referente a la Ley de Expropiación, que agregó una nueva causa de utilidad pública: obras de infraestructura y prestación de servicios públicos, con lo cual se dio celeridad a las expropiaciones destinadas al uso descrito; se disminuyó así el plazo legal para el pago de las indemnizaciones y se añadió el derecho de audiencia previa por parte de los afectados en el proceso de expropiación. Sin embargo, se les otorgó como única vía legal el juicio de amparo, el cual no podrá detener el proceso de expropiación.

En este mismo periodo se presentaron importantes reformas a la Ley Agraria respecto a la enajenación de parcelas ejidales; el destino de una parcela para actividades de desarrollo integral de la juventud, la consideración de usos y costumbres por parte de los tribunales agrarios en asuntos relacionados a tierras de los grupos indígenas; la intervención de autoridades municipales y Semarnat en obras de urbanización, y el establecimiento de la pequeña propiedad ganadera.

Se realizaron también reformas a la Ley de Aguas Nacionales, en donde se resaltó la definición de nuevas causas de interés público como la modernización de distritos y unidades de riego, la organización de los usuarios, asociaciones civiles y otros sistemas, organismos públicos, organismos privados, prestadores de servicios de agua rurales y urbanas, la sustentabilidad ambiental y la prevención de la sobreexplotación de los acuíferos. Asimismo, se señala la expedición de un reglamento para la extracción y explotación, uso o aprovechamiento de los acuíferos, que incluya el establecimiento de zonas reglamentadas y decretos referentes a las zonas de veda o declaratorias de reserva que se requieran.

Respecto a la Ley General de Asentamientos Humanos, se promueve la inclusión de acceso a personas con discapacidad; en la Ley Federal de Sanidad Vegetal se promueve la investigación en materia de control de plagas, el desarrollo de variedades resistentes a las plagas, la prevención de introducción de plagas al país, la movilización de mercancías al interior del territorio nacional, la implementación de campañas fitosanitarias y la certificación a productores que cuenten con un sistema de reducción de riesgos de contaminación.

En el caso de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, se promovió la investigación en materia de desarrollo rural, contemplando el uso de tecnologías de la información para la difusión de sus resultados; la inclusión de los productores en la promoción de obras de electrificación, caminos rurales y obras de conservación de suelo y agua; la inclusión de grupos vulnerables (etnias, mujeres, jóvenes, jornaleros y discapacitados) en los programas y políticas de desarrollo rural sustentable; la integración de comités consultivos en apoyo a los consejos municipales, estatales y federales en materia de producción agropecuaria, y la conformación y difusión, vía internet, del Padrón Nacional de Comercializadores Confiables.

Con relación a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, se destaca la actualización del Inventario Nacional Forestal y de Suelos por lo menos cada cinco años respecto a las áreas forestales con mayor

vulnerabilidad a los efectos del cambio climático; los datos del Inventario Nacional como base para la elaboración de programas y estrategias de adaptación y mitigación del cambio climático; integración al Sistema Nacional de Información Forestal de los proyectos de aprovechamiento de recursos no maderables; además de que en solicitudes de cambio de uso de suelo en terrenos forestales, se deberá integrar un programa de rescate y reubicación de especies de la vegetación forestal afectada y su adaptación al nuevo hábitat, y el pago de servicios ambientales a propietarios y poseedores legítimos que apliquen un manejo forestal sustentable de dichos servicios.

Respecto a la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable, decretada en 2007, se regulan los establecimientos tipo Inspección Federal de Recursos Pesqueros y Recursos Acuícolas como parte de la política de sanidad, inocuidad y calidad. Finalmente, en la Ley Federal de Sanidad Animal, decretada en 2007, se incorpora la regulación de los rastros y unidades de sacrificio.

En el periodo 2012-2014, correspondiente a la primera mitad del sexenio de Enrique Peña Nieto, se realizó un número considerable de modificaciones jurídicas en materia agraria. Entre ellas, figura la controversial modificación al artículo 27 constitucional que permite la concesión a particulares para la exploración y extracción del petróleo y otros minerales que dio paso a la Reforma Energética. Respecto a la Ley de Aguas Nacionales, se faculta a Profepa la promoción de acciones referentes a la reparación o compensación del daño ambiental a los ecosistemas asociados con el agua, y la imposición de medidas técnicas correctivas y de seguridad que sean de su competencia. Con respecto a la Ley Minera, se exceptúa el petróleo e hidrocarburos que se encuentren en el subsuelo, se le quita el carácter de preferencia de utilidad pública a la exploración y extracción de petróleo e hidrocarburos, así como frente al servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. Respecto a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, se faculta a la federación para realizar el Inventario Nacional Forestal y de Suelos,

así como determinar los criterios e indicadores para el desarrollo, diseño y actualización de los inventarios correspondientes a las entidades y municipios; asimismo, se obliga a toda persona física o moral que ocasione un daño a los recursos forestales, directa o indirectamente, a repararlo o compensarlo. Cabe señalar, que en 2013 se decreta la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental que regula la reparación y compensación de los daños ocasionados al medio ambiente, y modifica, deroga y adiciona artículos de la LGEEPA, Ley General de Vida Silvestre, Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley de Aguas Nacionales, Código Penal Federal, Ley de Navegación y Comercio Marítimos y de la Ley General de Bienes Nacionales.

En 2014, se promueve la investigación científica y tecnológica como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas, instrumentos, medidas, mecanismos y decisiones relativos a la conservación, restauración y aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas, así como las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático a través de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables. Asimismo, se faculta a la Sagarpa, a través de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca, para resolver la expedición de concesiones y permisos en materia pesquera y acuícola, y se establece que las unidades de manejo acuícola deberán contar con un plan de manejo que incluya acciones de mitigación y adaptación respecto a la alta vulnerabilidad actual y futura del cambio climático, en concordancia con el Atlas Nacional de Riesgo.

Las reformas mexicanas y las tendencias globales

Una vez analizada la evolución de las modificaciones jurídicas al marco legal en materia agraria, se observa una relación entre la actividad jurídica y las tendencias agropecuarias globales. En primer lugar, a partir de

las negociaciones multilaterales de la Ronda de Uruguay, en 1986, y del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), México entra en una transformación dinámica de su normatividad sanitaria y fitosanitaria. En 1992, emitió la Ley Federal de Metrología y Normalización; en 1994, revisó y publicó su Ley Federal de Sanidad Vegetal, y desde entonces ha publicado normas fitosanitarias, las cuales respetan los principios internacionales y aplican el procedimiento de análisis de riesgo para establecer requisitos que proporcionen el nivel adecuado de protección (Frías, 1998).

En segundo lugar, en el mismo año (1992) acontecieron eventos internacionales importantes respecto a la agenda ambiental mundial de la Organización Mundial de las Naciones Unidas (ONU), como fue: el Programa 21 que fue resultado de la “Cumbre de la Tierra”, en Río de Janeiro (1992); el Convenio sobre Diversidad Biológica (1992); Protocolo de Kyoto (1997) sobre el cambio climático; Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (2000), y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo (2002) (ONU, 2014). Estos eventos coinciden con los periodos presidenciales en que se decretaron leyes relacionadas con el tema del medio ambiente.

En tercer lugar, el decreto de la Ley de Productos Orgánicos coincide con el incremento en las ventas mundiales de estos productos: de 10000 millones de dólares en 1997 a 20000 millones de dólares en el 2000, destacando México como líder en la producción de café orgánico. Los principales mercados demandantes de productos orgánicos son los países industrializados de Estados Unidos, Europa y Japón, caracterizados por sus altos ingresos (Gómez *et al.*, 2003).

Con lo anterior, se observa que las intervenciones públicas, en general, y las modificaciones jurídicas y la creación de las leyes, en particular, más que nada responden a factores externos, ya sea económicos o promovidos por organismos internacionales. Además, y siguiendo la lógica neoliberal, estas reformas, incluyendo los temas ambientales, se basan en la privatización y comodificación de bienes y servicios, a la vez

que incluyen la desregulación a través del retiro de las instituciones en múltiples áreas de la sociedad, y la adaptación de programas y políticas para fomentar dicha privatización y comodificación (Durand, 2014; Harvey, 2006).

Diseño del estudio

Desde hace aproximadamente 20 años se ha estado estudiando la dinámica agraria en la región Costa Sur y Sierra de Amula de Jalisco (Gerritsen, 2010a, 2010b). El estudio, cuyos resultados se presentan en este artículo, forma parte de este programa más general, buscando un acercamiento preliminar a las instituciones y sus usuarios dentro del nuevo contexto neoliberal de la región. Mas en particular, tiene como objetivo general describir la presencia institucional (instituciones y programas) y analizar las distintas percepciones y opiniones de los productores de la región, permitiendo con ello acercarnos a un primer entendimiento de la neoliberalización actual del Valle Autlán-El Grullo.

Como ya se mencionó, el estudio aquí presentado es de tipo exploratorio y tuvo como primer paso la recopilación de información secundaria con el propósito de contextualizar la historia y los cambios surgidos a partir de la Reforma Agraria, mediante la revisión de investigaciones relacionados con el valle. Posteriormente, se aplicaron tres entrevistas semiestructuradas dirigidas a informantes clave de las instituciones: la Dirección de la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán (DRBSM), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), y la Junta Intermunicipal del Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila (JIRA). Se entrevistó también a tres comisariados ejidales de El Grullo, Ahuacapán y Las Paredes, y un propietario privado, pertenecientes estos tres últimos al municipio de Autlán.

Área de estudio

El Valle Autlán-El Grullo se localiza en la región político-administrativa Sierra de Amula del estado de Jalisco. Su superficie total es de 827 km², encontrándose entre varias cadenas montañosas (Agathe, 2012), de la cual 86.2% del municipio de Autlán y 53.8% de El Grullo está destinada al uso agrícola (IIEG, 2014). El área pertenece a la cuenca del río Ayuquila-Armería que funciona como límite entre los municipios de Autlán y El Grullo donde, en gran parte del valle, se cultiva la caña de azúcar, entre otros cultivos como hortalizas, maíz y agave, además de contar con actividad ganadera y, en las partes altas-boscosas del área, se realizan aprovechamientos de madera de distintas especies tropicales y templadas (IIEG, 2014).

El área de estudio cuenta con cerca de 81,400 habitantes, de los cuales 16.8% de la población económicamente activa (PEA) del Autlán se dedica a la agricultura, y en el caso de El Grullo, sólo 17.9 por ciento.

Breve historia agraria del valle Autlán-El Grullo

A partir de la Revolución Mexicana, el valle de Autlán-El Grullo comienza a experimentar un fuerte movimiento agrarista. En 1916, se solicitó la devolución de las tierras para la comunidad indígena de Autlán, misma que fue rechazada por falta de evidencia para apoyar el proceso de restitución, ocasionando con ello, que en 1920 hubiera enfrentamientos violentos entre terratenientes y agraristas (Agathe, 2012).

Para 1921 se estableció el Sindicato de Campesinos Pobres de Autlán, cuyo propósito era la defensa de los agricultores del valle, la búsqueda de tierras y la conformación de un ejido. Por fin, en 1924, después de muchas luchas, se formó el ejido Autlán, siendo el primero en el valle, con una superficie de 3,845 hectáreas y 251 beneficiarios; sin embargo, este acontecimiento siguió generando enfrentamientos armados entre los terratenientes y los agraristas hasta la década de 1940 (Martínez, 2012).

Durante el periodo de 1915 a 1934, se formaron cinco ejidos en el valle (Autlán, Ahuacapán, El Grullo, Rincón de Luisa y Ayuquila), lo que representa 8,039 ha y 1,008 beneficiarios. Las tierras entregadas eran de buena calidad, aptas para cultivar y para el pastoreo (Agathe, 2012).

Entre 1950 y 1960 los sistemas de producción puestos en marcha, después de la reforma agraria, fueron similares entre los propietarios privados y ejidatarios, aunque los ejidatarios (en su totalidad) contaban con más tierra, y los privados con más capacidad de inversión. La producción de cultivos en esa época se organizaba en torno a una rotación de maíz y frijol con garbanzo, y sorgo con garbanzo. La combinación frijol y maíz con sorgo se cultivaba de junio a octubre, durante la temporada de lluvias, y los garbanzos se cultivaban durante los meses de invierno, entre noviembre y febrero. Si bien, la labranza se realizaba principalmente con tracción animal, los propietarios privados tenían su propia maquinaria; por su parte, y sobre todo en los primeros años después de la reforma agraria, algunos ejidatarios las alquilaban (Agathe, 2012; Martínez, 2012).

El sistema ganadero se caracterizaba por el pastoreo en residuos de los cultivos durante la estación seca; en temporada de lluvia los animales se trasladaban a partes altas del bosque. Además cada familia poseía algunas gallinas para su propio consumo. El maíz, los frijoles y garbanzos se utilizan para alimentar a la familia y a los animales. El sorgo se utilizaba como forraje para los animales. La leche era consumida por la familia y se vendía a los residentes o pequeños fabricantes de queso de la región. La carne era consumida por la familia y vendida a los carniceros de la región. Muchos productores no sembraban cultivos comerciales dadas las precarias condiciones de comunicación y la falta de oportunidades para la venta e inversión en ellos.

A partir de los años cincuenta, el sistema de transporte cambia por la apertura de caminos que van a Manzanillo (1956) y Guadalajara (1960), lo que facilitó la comercialización fuera del valle. El desarrollo de la infraestructura de riego, en 1958, introdujo nuevos cultivos, incluso

durante la estación seca, cambiando con esto profundamente los sistemas de producción tradicionales. El nuevo sistema de riego permitió ser más independientes de las lluvias y cultivar en la estación seca (Zaag, 1992; Agathe, 2012).

En 1968, se puso en marcha la construcción de Ingenio Melchor Ocampo (IMO), localizado entre la localidad de Las Paredes y la cabecera municipal de El Grullo, lo que llevó a la homogeneización de cultivos en el valle.

En este mismo año, ejidatarios y propietarios privados del valle alquilaron sus tierras a empresas norteamericanas para la producción de tomate con fines de exportación. El contrato de arrendamiento se extendió más de cinco años, durante los cuales las empresas pagaban un alquiler anual al propietario de la tierra. Otras empresas se asentaron en el valle bajo el mismo modelo e incluso algunos propietarios privados de la región invirtieron en ello para la venta de productos en el mercado interno o extranjero, con precios variables (Agathe, 2012).

En la década de 1970, la banalización de los vehículos de motor, la construcción de pavimentado y la expansión de las carreteras y de la red eléctrica concentran a los en las ciudades del valle (Autlán o El Grullo) (Zaag, 1992).

En 1980 el (monocultivo de) tomate se convirtió en un problema debido a la sobreexplotación de los mantos freáticos, la aparición de plagas y la competencia con otras regiones, la cual ocasionó el aumento de la oferta y, por tanto, una caída del precio. Las empresas quebraron y se retiraron de la región, quedando solamente una empresa local. Para esa misma década, la producción de caña de azúcar aumentó rápidamente por las ventajas que conlleva (mercado seguro, crédito rural, pensión) (Agathe, 2012).

Actualmente, existen en el valle más de 2,000 productores agrupados en la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación Nacional de la Propiedad Rural (CNPR). Paulatinamente, la caña de azúcar ha sustituido a la rotación basada en dos ciclos de sistema

de producción de maíz, además de que la superficie de maíz se redujo drásticamente. En 1987, el precio del maíz disminuyó como resultado de la liberalización de la economía mexicana y el abandono de las políticas gubernamentales de protección (Agathe, 2012).

En 1988, se inició la privatización de los ingenios azucareros, que fueron manejados por el gobierno del estado como parte del programa de liberalización de la economía mexicana a finales de 1980. Con la entrada en vigor del TLCAN, en 1994, la industria azucarera ve la posibilidad de exportar azúcar a los Estados Unidos, lo que aumentó su producción. En el periodo 1994-2000, México exporta a los Estados Unidos 7,258 t/año, ascendiendo a 250,000 t/año en el 2000 (Agathe, 2012).

En 1999, la expansión del riego a través del establecimiento de bombeo originó que los agricultores sustituyeran su maíz y frijoles por garbanzos y sorgo, intercalando una rotación con el cultivo de la caña de azúcar. En los últimos 15 años, las explotaciones de caña de azúcar han incrementado la producción por hectárea en 40%, pero también se ha incrementado de 70 a 100% el uso de agroquímicos, lo que, aunado a los desechos industriales del IMO, ha originado fuertes problemas ambientales (Reyes *et al.*, 2006).

Instituciones y programas de apoyo en el valle de Autlán–El Grullo

La parte de la instrumentación de las leyes a través de su estructura institucional representa un reto muy importante en la consolidación de un estado de derecho; en este caso, significa la conexión entre las políticas agraria, rural y ambiental del país y el campo mexicano por medio de las relaciones sociales entre la burocracia y el campesinado. Sin embargo, como ya se mencionó, con la consolidación del modelo neoliberal de desarrollo, la distancia entre las instituciones y los productores ha aumentado, ya que estos últimos tienen que ser más proactivos en obtener apoyos (Durand, 2014).

Una de las instituciones cruciales en la operación de la reforma agraria de la región es la Sagarpa (Tablas 2 y 3). De acuerdo con la ventanilla de atención ubicada en la ciudad de Autlán, actualmente existen programas de apoyo para la conservación y uso sustentable de suelo y agua (COUSSA). En el valle también se generan empleos con los apoyos que se otorgan del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (Sagarpa, gobierno federal y estatal) en proyectos como sistemas de riego, bodegas, corrales, cobertizos, además de que el productor genera su mano de obra y empleos. Respecto a la actividad ganadera, existen varios programas, como el Programa Ganadero (Progan), el Programa Porcino (Propor), y el programa Recría pecuaria.

La Sagarpa también tiene presencia en el Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable, así como en el Municipal. Cuentan con una comisión técnica de apoyo al Consejo Distrital, conformado por investigadores del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, del Centro Universitario de la Costa Sur de la Universidad de Guadalajara, Sagarpa y productores. Estos buscan fomentar la conformación y formalización de sociedades o cooperativas. También hay programas para sistemas de riego tecnificados y fertirrigación, siendo el proyecto más grande que se ha operado con 704 ha en el valle, y que fue apoyado con un monto de nueve millones de pesos; la mayor parte se destina al riego por goteo. Los dueños de invernaderos también han participado en este programa con la finalidad de hacer un uso más eficiente del agua y tener menos plagas, lo que se traduce en la reducción del costo de mano de obra.

La Junta Local de Sanidad Vegetal opera el programa de Campo Limpio, con un centro de acopio en donde reciben plásticos de acolchados, envases y mangueras para el tratamiento de residuos agrícolas. Las multas que corresponde aplicar a Sagarpa son por cuestiones de sanidad vegetal; aquellos productores que no cumplen con la ventana fitosanitaria o que abandonan sus restos de cultivos son sancionados con un acta administrativa; si procede la multa, se les notifica sobre el pago.

Para 2014, ya existen muchos programas y concurrencia de productores que alcanzan a beneficiarse, sobre todo del Programa Concurrente. En el Procampo se está atendiendo aproximadamente a 3,000 campesinos en los dos ciclos (secas y lluvias); en el Progan se incrementó 50% el número de solicitudes; en el programa Agroincentivos, como estímulo de paquete tecnológico de maíz, se tiene alrededor de 400 solicitudes.

Tabla 2. Programas de apoyo de la Sagarpa

COUSSA	Apoyo para la conservación y uso sustentable de suelo y agua
Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable	Apoyo para proyectos como sistemas de riego, bodegas, corrales, cobertizos, además el productor genera su mano de obra y empleos
Progan, Recría Pecuaria	Apoyo para la actividad ganadera bovina
Propor	Apoyo para la actividad ganadera porcina
Procampo	Apoyo para las actividades agrícolas
Agroincentivos	Apoyo para paquetes tecnológicos de maíz

Tabla 3. Actividades de la Sagarpa

Apoyo para productores para proyectos agrícolas y pecuarias
Fomenta sociedades y cooperativas de productores
Recolección de plásticos de acolchados, envases y mangueras para el tratamiento de residuos agrícolas
Aplicación de multas

De acuerdo a los resultados obtenidos de la entrevista realizada a la Dirección de la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán (DRBSM), detectamos que su trabajo se ubica más en el ámbito de la conservación (Tablas 4 y 5).

La DRBSM trabaja más enfocada en la restauración que en la reforestación, excluyendo áreas para que se recuperen, ya que en algunos casos la reforestación favorece las plagas, la entrada de especies exóticas y enfermedades, por lo cual es mejor que el bosque se autoregenere. Respecto a los programas de Empleo Temporal en los ejidos, se han implementado, desde 1997, con proyectos enfocados en la restauración y prevención de incendios forestales.

La DRBSM desarrolla acciones de educación ambiental por medio de obras de teatro, material de difusión y el enfoque en los valores naturales en las asambleas ejidales, donde acuden dueños o poseedores de tierras en la reserva, aunque últimamente se basan también en las redes sociales. Se han generado empresas comunitarias que minimizan el impacto en los recursos naturales, y que al mismo tiempo reciban un beneficio económico.

Ya con más de diez años trabajando este esquema, desde 1997 se creó el Programa de Desarrollo Regional Sustentable (Proders) y el Programa de Empleo Temporal, lo que les dio la posibilidad económica para realizar visitas de campo y proyectos productivos.

Con relación a trámites burocráticos, la DRBSM no tiene mucha injerencia, sólo participa en ciertas etapas de los trámites mediante la emisión del visto bueno. Respecto a la explotación minera, se está aplicando más la normatividad jurídica a través de las denuncias de la actividad minera.

Tabla 4. Programas de apoyo de la DRBSM

Programa de Empleo Temporal	Pago de jornales para actividades de conservación
Proders	Programa para proyectos productivos

Tabla 5. Actividades de la DRBSM

Orientación geográfica en la Sierra de Manantlán
Restauración y conservación
Prevención y combate de incendios forestales
Monitoreo y vigilancia

La Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral del Río Ayuquila (JIRA) busca tener una visión más integradora de los problemas ambientales del valle Autlán-El Grullo (Tabla 6). La JIRA proporciona asesoría técnica a los municipios; bajo su perspectiva lo que buscan los productores es la maximización de ganancias, lo que conlleva un alto uso de agroquímicos que contaminan el río Ayuquila.

Al parecer a los campesinos del valle sí les ha beneficiado la reforma agraria; un ejemplo de ello, es la unidad de riego como caso exitoso a nivel nacional. Mediante este proyecto se entregó la infraestructura a los usuarios, posteriormente, se conformó una asociación civil con cerca de 2,000 personas, consolidándose como una organización muy poderosa, lo que aunado a la alta productividad del valle, le da un amplio margen de actuación.

Todo lo contrario, en las partes altas del valle, la reforma agraria ha afectado en relación a los conflictos por la tierra y cuestiones de identidad. Para estas zonas, el Procampo se considera como un ingreso importante, contrario a los productores del valle. La existencia de ejidos a la par de pequeños productores también representa problemas de colaboración social debido a la identidad y conflictos en materia de reparto agrario; no obstante, la figura del ejido sigue siendo muy importante para el desarrollo rural de la región.

La JIRA percibe un problema serio de coordinación entre programas y dependencias, por ejemplo, los programas de Sagarpa ofrecen a los campesinos apoyos económicos para incrementar la actividad ganadera y la transformación de la vegetación natural, al mismo tiempo, instituciones como la DRBSM les paga para acciones de conservación por el mismo espacio. Es necesario, por tanto, alinear las políticas públicas para evitar que primero deforesten la zona y luego la quieran reforestar. Según informa, en 15 años se ha perdido 11% de la cobertura forestal, lo que representa un problema en términos del cambio climático.

Se pretende hacer un ordenamiento territorial de los 10 municipios que conforman la JIRA, a la escala de 1:50,000, pero es difícil de operar por la falta de conocimiento de las autoridades municipales.

Tabla 6. Actividades de la JIRA

Asesoría técnica a municipios
Elaboración de un ordenamiento territorial regional

Por lo anterior, se observan diferentes posturas entre organismos e instituciones, en tanto a su misión y visión. Para la DRBSM, la parte de la expropiación deja latente la posibilidad de modificaciones en los orde-

namientos territoriales, y los programas de manejo forestal se orientan más al cuidado de la biodiversidad que a la explotación productiva a gran escala. Para Sagarpa, no hay problemas relacionados con las leyes, y respecto a los programas, éstos se están ejecutando normalmente, aunque algunos productores adolecen de las condiciones del mercado. Por su parte, la JIRA opina que con relación a los trámites burocráticos, muchos conflictos tienen su origen en el reparto de la tierra entregada por duplicado.

Durante la implementación del programa Procede, por ejemplo, se ignoraron los conflictos de limitación de tierras entre ejidos, por lo que lejos de dejar certidumbre trajo los mismos conflictos, por lo que no se ha resuelto la problemática agraria. Por otra parte, la figura del dominio pleno que permite la enajenación de propiedades ejidales genera certeza, pero no se ha contrarrestado con la modalidad de mantener los terrenos ejidales por un tiempo determinado sin dar en propiedad las parcelas. Para la JIRA, el impacto de las modificaciones jurídicas ha sido desigual entre los ejidos.

La mirada campesina hacia las instituciones y los programas políticos

Nuestros resultados indican que los campesinos responden más bien a estrategias dependiendo del contexto local, sus necesidades y las condiciones ambientales particulares, y no tanto a las políticas agrarias establecidas en el marco legal y en los programas gubernamentales implementados por las instituciones analizadas.

La formación profesional, la herencia del conocimiento agropecuario paterno, las experiencias laborales en la agricultura industrial o, en algunos casos, las experiencias de amigos campesinos, suplen la responsabilidad de las instituciones de promover prácticas agrícolas amigables al medio ambiente por medio de la capacitación y asesoría

sobre el manejo del agua y fertilidad del suelo o el uso de variedades de semillas. Al contrario, los campesinos experimentan bajo el esquema de prueba y error. En este caso en particular, tal situación ha fomentado la proliferación de monocultivos, ya sea porque las necesidades de los campesinos los llevan a adicionar fuentes de ingresos en actividades no agrícolas, con lo cual se disminuye el tiempo que pudieran destinar a prácticas de agricultura orgánica, que además no les son rentables, o por el encarecimiento de los insumos agrícolas orgánicos.

Aún con la LGEEPA y la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y el programa de Campo Limpio, operado por la Junta Local de Sanidad Vegetal, las prácticas agrícolas respecto a los envases de agroquímicos no ha sido la adecuada, pues los queman junto al cultivo de caña o son arrojados a los canales. Inclusive existe falta de conocimiento respecto a los programas que promueven el acopio de este tipo de residuos. De igual forma, y a pesar de integrar el tema del cambio climático en las reformas a la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable y Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, los campesinos coinciden en que el clima ha cambiado desfavorablemente y desconocen las acciones que se han emprendido, por parte del gobierno, al respecto.

Las acciones de control de plagas y fertilidad del suelo se regulan por medio de la promoción de insumos agrícolas y el acercamiento a las asociaciones agrícolas y ejidales, más que por las campañas fitosanitarias y la promoción en investigación o desarrollo de variedades resistentes a las plagas, consideradas en la Ley de Sanidad Vegetal. En otras palabras, es el mercado y la industria (como el caso del IMO) quien difunde los precios y canales de comercialización y no la Sagarpa, aun cuando es uno de sus atributos establecidos en la LDRS.

Ante el problema de escasez de tierra para trabajar los policultivos, el campesino acude a las tierras de familiares, ya que esto le permite combinar actividades agrícolas y ganaderas, además de combinar cultivos que le ayuden en el sustento de sus animales y en el manejo de los recursos que requieren más inversión. Sin embargo, no deja de ser una

estrategia desprovista de certeza jurídica, ya que se supedita al mantenimiento de condiciones familiares estables.

Se encontró también que la falta de pertenencia a una asociación de productores representa un costo de oportunidad y una desventaja para los campesinos, ya que funcionan como canales de comunicación, medios de acercamiento con los programas gubernamentales, espacio para el intercambio de experiencias y entes de influencia política. Además, les genera identidad y una posición fuerte para encarar dificultades burocráticas, resolver conflictos, actualizarse sobre modificaciones jurídicas, y soluciones colectivas ante la escasez de recursos naturales, además de que les permite el acceso a tecnología agrícola.

El establecimiento de Áreas Naturales Protegidas ha favorecido un cambio en la cultura al medio ambiente, pero sólo en los ejidos zonificados en este esquema de conservación. Asimismo, comienza a presentarse una dinámica de cambio de uso de suelo tendiente a la urbanización de terrenos de uso agrícola, además de una importante tendencia a realizar actividades no agrícolas que permite nuevos ingresos para los productores.

CONCLUSIONES

Desde los años ochenta, México presencia una fuerte neoliberalización que ha impactado de manera importante en las diferentes zonas rurales. Entre sus características, se observa un cambio en la misión y visión de las instituciones, y en los diferentes programas de apoyo que ofrecen a los productores. Este cambio tiene su origen en las reformas al marco jurídico agrario actual (Warman, 2001), impactando de manera diferencial en las diferentes zonas rurales del país (Toledo, 2000).

En este artículo, nos acercamos a esta problemática de la neoliberalización del campo a partir de las instituciones y productores presentes en el Valle Autlán-El Grullo. De nuestro estudio queda claro que, si bien existen varias instituciones y programas de apoyo, no todos los produc-

tores se benefician. Como lo muestran nuestros resultados y como lo mencionan también Gerritsen y Morales (2007) y Gerritsen *et al.* (2013), esto tiene que ver con una lógica campesina que difiere de la lógica neoliberal que está atrás de las instituciones y los programas. Además, la relación entre instituciones y campesinos es unidireccional en cuanto a que son principalmente los campesinos los que acuden a las oficinas de las dependencias, o los que participan en alguna organización agrícola los únicos que aprovechan los beneficios de dichos programas.

Las asociaciones de productores en el valle cuentan con un amplio poder político, sin embargo, éste depende de la presencia del Ingenio azucarero Melchor Ocampo, por tanto, su fuerza está condicionada a factores de mercado externos.

A pesar de la creación de varias leyes y programas en materia de sustentabilidad, la cultura hacia la conservación, por parte de la población rural, existe sólo entre las personas que habitan cerca o dentro del área natural protegida: Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán. En contraste, los campesinos del valle no realizan acciones encaminadas a la conservación, incluso han acentuado la transición de la agricultura tradicional a la tecnificada.

Con base en lo anterior, entonces, en términos generales, se puede observar la falta de congruencia entre el marco jurídico agrario, la implementación de los programas de apoyo al campo y el bienestar de los campesinos dado que responden a intereses diferentes. El marco jurídico agrario vigente en México no promueve el desarrollo rural al no considerar la existencia de regiones que tienen necesidades y demandas heterogéneas.

Bibliografía

- Agathe, L., 2012, *Analyse-diagnostic de l'agriculture de la vallée d'Autlán-El Grullo, État du Jalisco, Mexique*, AgroParisTech, París.
- Arroyo, J. et al., 2012, *Impactos del TLCAN en el sector agropecuario de Jalisco*, Universidad de Guadalajara-COECYTJAL-Profmex/World-Juan Pablos Editor, México.
- De Janvry, A. et al., 1995, *Estrategias para mitigar la pobreza rural en América Latina y el Caribe: reformas del sector agrícola y el campesinado en México*, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, San José, C.R.
- Durand, L., 2014, "¿Todos ganan? Neoliberalismo, naturaleza y conservación en México", en *Sociológica*, año 29, número 82, mayo-agosto de 2014: 183-223.
- Frías, G., 1999, "Regulaciones aplicadas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) para la importación de frutas y hortalizas a México", en IICA/SAGAR, 1999, *Seminario Inocuidad de los Alimentos en el Comercio Agropecuario Internacional*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), San José, C.R.
- Gerritsen, R., 2010a, *Perspectivas campesinas sobre el manejo de los recursos naturales*, Universidad de Guadalajara Mundiprensa, México.
- Gerritsen, R., 2010b, "Panorama de la investigación sociológica en la Costa Sur de Jalisco (1993-2010)", en Hernández, G. y L. Castañeda, 2010, *Abordajes regionales: formas de concebir, maneras de interpretar*, Universidad de Guadalajara/Centro Universitario de la Ciénega, Guadalajara.
- Gerritsen, R. et al., 2013, "Algunas consideraciones sobre la transición a la agricultura sustentable en el Occidente de México", en *Agroecología*, 7 (2): 85-100.
- Gerritsen, R. y J. Morales (ed.), 2007, *Respuestas locales frente a la globalización económica. Productos regionales de la Costa Sur de Jalisco*, México, Universidad de Guadalajara/ITESO/RASA, Guadalajara.

- Gómez, M. *et al.*, 2003, "México como abastecedor de productos orgánicos", en *Comercio Exterior*, 53(2): 128-138.
- Harvey, D., 2006, *Spaces of global capitalism. Towards a theory of uneven geographical development*, Verso, Londres-Nueva York.
- Instituto de Información Estadística y Geografía (IIEG), 2014, *El Grullo. Diagnóstico del Municipio*, Zapopan, Jalisco.
- Martínez, H., 1999, *De la lucha por la tierra a las carteras vencidas: El proceso agrario en Autlán-El Grullo, 1923-1995*, Tesis de Maestría, El Colegio de Jalisco, Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- Morales, J., 2014, *Sociedades rurales y naturaleza. En busca de alternativas hacia la sustentabilidad*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Guadalajara.
- Morett, C., 2003, *Reforma agraria: del latifundio al neoliberalismo*, Plaza y Valdéz, Murcia.
- Reyes, M. *et al.*, 2008, *La contabilidad medioambiental como instrumento para medir el desempeño ambiental de las empresas agrícolas del Valle Autlán – El Grullo, Jalisco, México*, Centro Universitario de la Costa Sur Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- Tetreault, D., 2009, *Pobreza y degradación ambiental. Las luchas de abajo en dos comunidades del occidente de Jalisco: Ayotitlán y La Ciénega*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- Toledo, M., 2000, *La Paz en Chiapas. Ecología. Luchas indígenas y modernidad alternativa*, Ediciones Quinto Sol/UNAM, México.
- Villa Issa, M.R., 2011, *¿Qué hacemos con el campo mexicano?*, 2a ed., Mundi-prensa, México.
- Warman, A., 2001, *El campo mexicano en el siglo xx*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Zaag, P. van der, 1992, *Chicanary at the canal. Changing practice in irrigation management in Western Mexico*, CEDLA/Latin America Studies, Amsterdam.

