





# Indice

## Prefacio

## Metodología y agradecimientos

## Introducción

### 1. México: antecedentes

#### Estructura agraria y desarrollo rural: un bosquejo

- 1.1 Régimen de tenencia de la tierra y empleo rural: reseña histórica y aproximación estadística
- 1.2 El contexto de las políticas
- 1.3 Marco legal y reglamentario para la promoción de organizaciones de trabajadores rurales
- 1.4 Programas gubernamentales para la promoción de organizaciones de trabajadores rurales

### 2. Filipinas: antecedentes

#### Estructura agraria y desarrollo rural: un bosquejo

- 2.1 Régimen de tenencia de la tierra y empleo rural en Filipinas
- 2.2 El contexto de las políticas
- 2.3 Marco legal y reglamentario para la promoción de organizaciones de trabajadores rurales
- 2.4 Programas gubernamentales para la promoción de organizaciones de trabajadores rurales

### 3. Organizaciones de trabajadores rurales en México: características, limitaciones y perspectivas

#### Características generales de las organizaciones de trabajadores rurales

- 3.1 Antecedentes históricos
- 3.2 Nuevos actores sociales de los años ochenta: organizaciones independientes de pequeños productores rurales
- 3.3 C o n c e r t a c i ó n   s o c i a l   y   e l   m o v i m i e n t o   c a m p e s i n o durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari
- 3.4 Estrategias de organización: problemas y enfoques

### 4. Organizaciones de trabajadores rurales en Filipinas: características, limitaciones y perspectivas

#### Comentarios preliminares

- 4.1 Reseña histórica
- 4.2 Organizaciones de trabajadores rurales en la actualidad: tipologías, ejemplos y características
- 4.3 Problemas relacionados con la Reforma Agraria: ejemplos de organizaciones emergentes
- 4.4 Organizaciones sindicales ante la reestructuración agraria: problemas y ejemplos
- 4.5 Estrategias de organización: problemas y enfoques

## **5. Convenio núm. 141 y su aplicación en México y Filipinas**

### **Introducción**

- 5.1. Aplicación de los convenios y su control por la OIT
- 5.2. Memorias de los gobiernos y observaciones de los órganos de control de la OIT
- 5.3. Otras actividades de la OIT para la promoción del Convenio núm. 141

## **6. Convenio núm. 141: resumen y perspectivas futuras**

### **Introducción**

- 6.1. El papel de las organizaciones sindicales: deficiencias y áreas problemáticas
- 6.2. Nuevos actores en el desarrollo rural: el papel de otras organizaciones rurales
- 6.3. El papel de los gobiernos
- 6.4. Vinculación de la labor de supervisión de la OIT y la asistencia técnica

### **Notas y referencias**

### **Glosario**

## Prefacio

En 1975, la OIT adoptó el Convenio núm. 141 sobre las organizaciones de trabajadores rurales y su función en el desarrollo económico y social. Este Convenio no sólo destaca por su importancia sino también por su originalidad ya que, en primer término, se aplica a gran número de trabajadores de países en vías de desarrollo que anteriormente se hallaban sin protección alguna y, segundo, porque es uno de los pocos convenios de la OIT que tratan los aspectos estructurales del desarrollo rural.

El Convenio núm. 141 presenta una definición amplia de trabajadores rurales. En efecto, en el artículo 2 se prevé que el término "trabajadores rurales" abarca tanto a los trabajadores asalariados que, en las regiones rurales, se dedican a tareas agrícolas, artesanales o a ocupaciones similares, como a trabajadores por cuenta propia, siempre que laboren la tierra únicamente con ayuda de sus familiares o recurran ocasionalmente a trabajadores supletorios, que no emplean mano de obra permanente, ni tampoco una cantidad importante de trabajadores con carácter estacional, ni hacen cultivar sus tierras por aparceros o arrendatarios. Por lo tanto, el Convenio está designado para cubrir a los sectores más pobres de la sociedad rural.

Sus disposiciones sustantivas abarcan dos áreas principales:

Primero, el área de la libertad sindical y la eliminación de todas las restricciones legales que obstaculizan el derecho de estos trabajadores a organizarse.

Segundo, la obligación de todo Estado Miembro, que ratifique el Convenio, de brindar apoyo activo a las organizaciones de trabajadores rurales y asegurarles la participación efectiva en el desarrollo económico y social y los beneficios que de él se derivan.

El Convenio núm. 141 se complementa con la Recomendación núm. 149 del mismo año 1975. Esta propone algunos mecanismos específicos para fomentar el crecimiento de las organizaciones de trabajadores rurales, incluyendo medidas legislativas y administrativas, información pública, educación y formación, así como asistencia financiera y material.

A principios de 1993, 31 países habían ratificado el Convenio núm. 141; 14 de ellos eran países en vías de desarrollo. Hasta el momento, no existe una evaluación sistemática sobre el impacto de su aplicación en años pasados y el posible impacto futuro en relación con la política nacional de cada Estado ratificante.

Sin embargo, considerando los cambios que se han venido produciendo desde la adopción del Convenio, tal evaluación es de crucial importancia en la actualidad. La década de los setenta se caracterizó por un crecimiento sostenido tanto en los países desarrollados, como en los países en vías de desarrollo, donde, a pesar de lo anterior, persistió la pobreza.

Esta pobreza se concentró sobre todo entre la población más pobre del campo y particularmente entre pequeños agricultores, arrendatarios y aparceros. Por ello, uno de los desafíos más serios de aquellos años consistió en traducir el crecimiento económico en un modelo más equitativo de desarrollo, considerándose la reforma de la tenencia de la tierra como uno de los mecanismos más adecuados para alcanzar dicho objetivo.

Como resultado de la crisis del endeudamiento externo, en la década de los ochenta se produjo un cambio de enfoque hacia la adopción de políticas de estabilización macroeconómica y ajuste estructural, frecuentemente acompañadas por un énfasis renovado en las reglas del mercado, y una menor participación del Estado. La pobreza tampoco disminuyó en esta época, afectando a las diferentes categorías de trabajadores rurales, y especialmente a los hogares conformados por campesinos sin tierra, trabajadores carentes de recursos y familias sostenidas por mujeres. No sólo se incrementó la desigualdad sino también los empleos de tipo precario e informal.

En la época en que se preparó y adoptó el Convenio núm. 141, supuestamente el Estado debía desempeñar un papel protagónico en el desarrollo rural. Esto explica la gran importancia conferida por el Convenio a las actividades estatales destinadas al fomento de la constitución y expansión de este tipo de organizaciones. En la actualidad, en cambio, se está dando prioridad cada vez más al papel de las instituciones civiles - incluyendo organizaciones de participación popular que representan a los más pobres del campo y las ONG que les brindan su apoyo - que actúan complementariamente o en reemplazo de los organismos estatales, como nuevos agentes impulsores del desarrollo económico y social en las zonas rurales. Las interrelaciones entre tales organizaciones y el Estado en la promoción de estructuras participativas y democráticas a nivel local, está tomando últimamente un creciente interés político.

Uno de los objetivos centrales del presente estudio consiste en analizar cómo y bajo qué condiciones el Convenio núm. 141 puede adquirir mayor relevancia en este entorno de constantes cambios políticos, convertirse en un instrumento apto para responder a las necesidades de los sectores más vulnerables y desfavorecidos de la población rural en los países en vías de desarrollo y ayudarlos a participar en la elección de políticas de desarrollo, así como compartir los beneficios que de ellas se deriven. Este estudio cuya versión original es en inglés se realizó en 1993, lo cual explica la ausencia de cualquier referencia a los sucesos de Chiapas en México.

La elección de México y Filipinas para realizar un análisis comparativo se basa en las siguientes consideraciones:

Primero, México y Filipinas se encontraban entre los primeros países en ratificar el Convenio en la década de los setenta, circunstancia que brinda la oportunidad de evaluar su impacto durante un período relativamente prolongado.

Segundo, ambos países están actualmente viviendo un proceso de importantes reformas en cuanto a la tenencia de la tierra y en el agro en general, tratando de promover activamente la participación de organizaciones de trabajadores rurales.

Tercero, tanto el perfil cultural como las características de la tenencia de la tierra y del empleo rural muestran considerable diversidad en ambos países. México, al igual que Filipinas, se ve actualmente enfrentado con la necesidad de salvaguardar los derechos sobre la tierra y los recursos naturales de los pueblos indígenas o las minorías culturales, aunque ciertamente existan importantes diferencias al respecto.

El presente estudio tiene la siguiente estructura: los dos primeros capítulos sobre México y Filipinas tienen por objetivo proporcionar los antecedentes necesarios; revisan las tendencias más significativas en la estructura agraria y el desarrollo rural; el entorno político más reciente; el marco legal y reglamentario para la promoción de organizaciones de trabajadores rurales, así como los diferentes programas gubernamentales en este campo. Los dos capítulos siguientes describen las características fundamentales de las organizaciones de trabajadores rurales en cada país. En este sentido, se trata de trazar la evolución histórica de tales organizaciones desde la perspectiva de los rasgos básicos de la estructura agraria tratados en los capítulos anteriores. Esto crea las pautas para analizar las actividades y estrategias más relevantes con respecto a los diferentes tipos de organizaciones de trabajadores rurales que existen en la actualidad. Dicho análisis no se limita únicamente a las organizaciones sindicales, incluye también una evaluación de las organizaciones locales y nacionales de pequeños propietarios y arrendatarios, organizaciones de participación popular y organizaciones no gubernamentales (ONG) cuyas actividades se consideran de particular importancia. Este análisis tiene por objetivo evaluar los vínculos que existen entre las actividades organizativas auspiciadas por el gobierno, los sindicatos, las ONG y otro tipo de organizaciones.

Los dos últimos capítulos se refieren más específicamente al Convenio núm. 141 de la OIT. El capítulo V analiza en qué forma se ha venido supervisando la aplicación del Convenio, a través de las memorias de los dos Gobiernos y los comentarios emitidos por los órganos de control de la OIT. También se hace referencia a las actividades de cooperación técnica de la OIT relacionadas con la promoción y aplicación del Convenio. El último capítulo contiene proyecciones futuras, identifica las restricciones que dificultan una mayor utilización del Convenio para fomentar la participación de las organizaciones de trabajadores rurales en el desarrollo económico y social de ambos países, y propone vías para que un programa de cooperación técnica de la OIT pueda tener un impacto positivo en los años venideros.

Samir Radwan,  
Director  
Departamento de Desarrollo y  
Cooperación Técnica.

## Metodología y agradecimientos

El presente Estudio ha sido elaborado en base a las visitas de campo realizadas en México del 14 al 30 de marzo de 1993 y en Filipinas entre el 12 y el 26 de abril de 1993, así como al análisis de la documentación disponible en la sede de la OIT en relación con la aplicación del Convenio núm. 141 en ambos países.

El Estudio fue encargado por el Servicio de Políticas y Programas de Desarrollo de la OIT como parte de sus actividades de promoción del Convenio núm. 141. El autor agradece la asesoría y el apoyo brindado por los funcionarios de la OIT, especialmente Manuela Tomei, Azita Berar-Awad y Samir Radwan del referido Servicio, Jane Hodges del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, y Beth Goodson de la Oficina de Actividades para los Trabajadores.

El Estudio de campo en México se complementó con la participación del autor en una misión de la OIT que fue solicitada por el Procurador Agrario Dr. Arturo Warman con el fin de analizar la situación y las condiciones laborales de los trabajadores asalariados del campo. La Procuraduría tuvo la gentileza de organizar visitas fuera de la capital, a los estados de Sinaloa, Morelos y Oaxaca, donde funcionarios locales prepararon los programas correspondientes para las visitas. También se contó con el apoyo de la Dra. Lourdes Sánchez Munohierro, coordinadora de PRONSJAG, programa para trabajadores rurales asalariados, que forma a su vez parte de PRONASOL. Los funcionarios de PRONSJAG facilitaron visitas a diferentes plantaciones agrícolas en Sinaloa y Morelos, organizando además un programa de reuniones con representantes de varios organismos gubernamentales de dichos estados, así como con organizaciones de empleadores y de trabajadores agrícolas. La Procuraduría Agraria organizó una estadía de tres días en Oaxaca, proporcionando además transporte para visitar la región de Mixteca desde donde emigra gran parte de los trabajadores estacionales hacia otras partes del país. Un especial agradecimiento para María-Antonieta Gallart de la Procuraduría Agraria, y Eric de Vries y Camilo Vásquez de la Oficina de la OIT en México, quienes nos facilitaron materiales de gran valor y organizaron el programa de entrevistas.

En Filipinas, se visitaron las regiones productoras de azúcar y coco de la zona central y oriental de Luzón; las islas de Cebú y Negros pertenecientes al archipiélago de Visayas, y la región de Davao en Mindanao. En Manila, se obtuvo apoyo de la Dirección de Trabajadores Rurales (BRW) del Ministerio de Trabajo y Empleo, en particular de Josefino Torres y Susan Pariernos Director y Subdirectora respectivamente de dicha Dirección. Queremos expresar nuestro reconocimiento a Carmen Solinap de IFPAAW, quien no sólo organizó el transporte a la Hacienda Lusita en Tarlac, sino que también nos acompañó, y además coordinó el programa de visitas a las demás islas. En Mindanao, la Federación Nacional de Trabajadores (NFL) coordinó una visita a las plantaciones de banano. En Cebú, la Asociación de Organizaciones Sindicales (ALU) preparó un programa detallado de reuniones con representantes de organismos gubernamentales y no gubernamentales. En Negros, se tuvo la oportunidad de visitar plantaciones de azúcar y cooperativas agrícolas en compañía de representantes del Congreso Nacional de Sindicatos de la Industria Azucarera Filipina (NACUSIP) y la Federación Nacional de Trabajadores Azucareros (NFSW). Agradecemos particularmente al congresista Zoilo de la Cruz, y a Bernie de los Cielos, quienes organizaron un nutrido programa de visitas en Negros. En Manila, finalmente, recibimos el apoyo de una serie de organizaciones, incluyendo la Federación de Agricultores Libres (FFF) así como de varias ONG. Un reconocimiento especial merece la organización no gubernamental KAISAHAN por habernos brindado la posibilidad de visitar las zonas productoras de coco en el este de Luzón. Además Paul Bailey y Belo Samonte de la Oficina de la OIT en Manila nos ayudaron a organizar el programa.

## Introducción

Tanto México como Filipinas están actualmente viviendo un proceso de importantes reformas agrarias y de tenencia de la tierra. Pero el contexto en que se producen tales reformas difieren significativamente de un país al otro. En México, después de transcurridas varias décadas desde los días de la Revolución, en donde oficialmente se inculcó el principio de reforma del régimen de propiedad, las recientes modificaciones constitucionales han dado por terminado efectivamente con la fase de distribución de la tierra. En la actualidad, el énfasis se pone principalmente en fomentar los derechos individuales sobre la tierra con el fin de elevar la productividad agrícola. En Filipinas, por el contrario, una serie de leyes y programas de reforma de tenencia de la tierra se han aplicado con resultados insignificantes desde la década de los cincuenta. Desde 1986, el Gobierno democrático de la Presidenta Corazón Aquino llevó a cabo un amplio programa de reforma del régimen de propiedad agraria. Aunque dicho programa aún no cumple con las expectativas iniciales, la significativa movilización de campesinos y trabajadores rurales generada es un claro indicio que asegura que la distribución de la tierra sigue siendo uno de los temas de la actual agenda política del país.

El sector minifundista es importante en ambos países, si bien el arrendamiento y la aparcería son más difundidos en Filipinas. Asimismo, en ambos países existe una gran cantidad de trabajadores temporeros y migrantes que trabajan solamente durante algunos meses del año en el sector comercial de la agricultura. Además, ambos países se han comprometido a respetar los derechos específicos de las minorías culturales, incluyendo sus derechos consuetudinarios sobre la tierra y los recursos naturales.

Como se verá a lo largo de este estudio, existen actualmente marcadas diferencias a nivel de política entre México y Filipinas en relación con el papel de las organizaciones de trabajadores rurales en el desarrollo económico y social. Estas se deben, en parte, a factores históricos que, en cada uno de los dos países, han venido forjando las estructuras del empleo agrario y rural.

En México, las organizaciones de trabajadores rurales han reivindicado histórica y tradicionalmente sus derechos sobre la tierra. Algunas de ellas han sido activamente promovidas por el partido gobernante, que mantiene el poder desde la consolidación de la Revolución (1910-1920) y desde su creación (1929). Esas organizaciones han constituido una base importante del partido en el poder. En compensación, han obtenido gran influencia en la toma de decisiones sobre la reforma agraria y de la tenencia de la tierra. Otras organizaciones optaron por posturas de oposición, insistiendo en su exigencias para que se aplicase efectivamente la reforma agraria. Actualmente, todas ellas se ven enfrentadas con la necesidad de adecuar sus actividades al nuevo entorno político de liberalización y promoción de las fuerzas de mercado. El Gobierno mexicano está interesado en eliminar las restricciones que obstaculizan la constitución de un mercado libre de la tierra liberalizando no sólo el uso de la misma, sino también su enajenación. Después de largos y álgidos debates, numerosas e importantes organizaciones de trabajadores rurales han aceptado la necesidad de adaptarse a las nuevas orientaciones en materia de políticas, y haciendo hincapié en aquellos factores macroeconómicos que les permitirán aprovecharlas.

Por su parte, el entorno político filipino muestra algunas diferencias importantes en relación con el mexicano. En Filipinas, las organizaciones de trabajadores rurales no cuentan con trayectoria histórica, aunque durante algunos periodos se produjeron importantes movilizaciones campesinas y hasta rebeliones. Pese a que, desde los años cincuenta, se han venido promulgando diversas leyes sobre esta materia, nunca ha habido una reforma significativa de distribución de la tierra. Sin embargo, desde 1986 el Gobierno filipino se ha comprometido seriamente con la reforma del régimen de propiedad agraria y ha previsto una importante participación de las organizaciones de trabajadores rurales en la planificación y puesta en práctica de sus programas de reforma.

Adicionalmente, existen ciertas diferencias importantes en la estructura agraria de ambos países, a pesar de que también existen ciertas semejanzas básicas. Quizás la mayor diferencia se encuentra en la importancia del sector agrícola como fuente de trabajo y subsistencia. En México, casi la cuarta parte de la población económicamente activa vive, en la actualidad, del sector agrícola. En Filipinas, esta cifra se aproxima al 50 por ciento. En México los aparceros y arrendatarios han sido considerados técnicamente ilegales desde los años veinte, aunque en la práctica, al menos el arrendamiento, ha sido siempre muy difundido. En Filipinas, la aparcería y el arrendamiento predominan aún en importantes sectores agrícolas, incluyendo la industria del coco, aunque se han hecho esfuerzos para convertir a los aparceros en los sectores productores de arroz y maíz en arrendatarios o pequeños propietarios.

También existen marcadas diferencias en el tamaño promedio de los predios agrícolas en el sector comercial de la agricultura. Dichas diferencias, a su vez, reflejan las distinciones más pronunciadas

entre América Latina y Asia con respecto a su economía rural. Si bien es cierto que la legislación mexicana referente a la reforma agraria establece límites para el tamaño de las explotaciones en manos de un sólo propietario, tales límites son muy altos si se los compara con los patrones asiáticos. Además, es ampliamente conocido que un gran número de las explotaciones comerciales en México superan considerablemente dichos límites legales. Las propiedades agrícolas con varios cientos de hectáreas son bastante comunes pudiéndose encontrar propiedades con más de mil hectáreas - particularmente en los estados norteros de Sinaloa y Sonora. En Filipinas, predios tan grandes son más bien una excepción, y los límites de extensión previstos por la reciente legislación de reforma agraria se encuentran muy por debajo de los límites previstos en México.

Empero, convendría destacar ciertas similitudes fundamentales entre ambas estructuras agrarias. Primero, México y Filipinas comparten uno de los fenómenos más característicos de la agricultura de los países en vías de desarrollo, es decir el gran número de trabajadores ocasionales y de temporada indefensos en la agricultura comercial. Sin embargo, no conviene exagerar las semejanzas. En México, esta mano de obra se incrementó considerablemente como consecuencia de la promoción de nuevos cultivos comerciales de exportación. Los flujos migratorios de temporada desde los estados más pobres del sur hacia las regiones del norte del país son enormes. Estos trabajadores son reclutados sin contratos formales y en condiciones de trabajo y de vida que violan la legislación laboral vigente. En Filipinas, en cambio, la mano de obra que migra temporalmente no es un problema reciente, sino de larga trayectoria, sobre todo en la industria azucarera. Es importante señalar, sin embargo, que últimamente las plantaciones de azúcar recurren menos a trabajadores migratorios, contratando en su lugar a trabajadores ocasionales entre los campesinos sin tierra de las regiones adyacentes. No obstante, en ninguno de los dos países, los sindicatos han demostrado mayor interés en los graves problemas que enfrentan los trabajadores rurales de esta categoría.

Otras semejanzas, quizás menos evidentes, provienen de la tradición cultural de ambos países y, muy en particular, de su pasado colonial. Como única colonia española en Asia, Filipinas comparte con México un legado común. En ambos países, el período colonial español se caracterizó por ciertos patrones similares sobre concentración de la tierra en manos de los colonizadores españoles y las órdenes religiosas; lo que trajo como consecuencia que hubiese menos tierra en manos de los productores indígenas. Más tarde, el legado histórico se fue diferenciando, pues México llegó a independizarse de España a inicios del siglo XIX, mientras que Filipinas siguió bajo el dominio español hasta finales de ese siglo y luego vivió otra dependencia colonial de medio siglo más bajo el Gobierno de los Estados Unidos.

En México existe, desde 1920, una legislación específica que rige los derechos de la población indígena sobre la tierra (véase más adelante). Esta incluye restricciones que impiden que la tierra comunal sea vendida o hipotecada. Las políticas actuales, sin embargo, tienden a suavizar dichas restricciones a fin de elevar los niveles de productividad, aunque, al mismo tiempo, reconocen el derecho de las comunidades indígenas de vivir como grupos culturalmente diferenciados con sus propias costumbres y tradiciones, así como de mantener sus derechos sobre la tierra por separado, si así lo desean.

En Filipinas, donde existen numerosas minorías culturales, incluyendo los pueblos tribales diseminados en todo el Archipiélago y los musulmanes en el sur, encontramos un entorno político totalmente diferente. Desde que la Constitución de 1987 reconoció el término de "dominio ancestral" para los pueblos tribales y musulmanes, los mecanismos legales y administrativos para identificar y proteger los derechos sobre la tierra de grupos minoritarios han sido temas de constante e intensa discusión.

# I

## México: antecedentes

### 1. Estructura agraria y desarrollo rural: un bosquejo

#### 1.1. Régimen de tenencia de la tierra y empleo rural: reseña histórica y aproximación estadística

Según estimaciones oficiales (censo de 1990), la población rural de México está compuesta de unos 23 millones de personas, es decir alrededor del 27,5 por ciento de la población nacional. Se estima que 5,3 millones de mexicanos, equivalentes al 22,6 por ciento de la población económicamente activa (PEA), viven de la agricultura.

#### a) Minifundistas y ejidatarios

La mayoría de estos trabajadores rurales - más de 3 millones, lo que significa el 60 por ciento de los productores agrícolas - se gana la vida, por lo menos parcialmente, como pequeños productores en el sector comunal de la agricultura, en alguno de los sistemas tradicionales que constituyen la agricultura mexicana: el *ejido* o la *comunidad indígena*. Alrededor del 17 por ciento de los productores agrícolas conforman el sector de los campesinos independientes que poseen o trabajan parcelas de menos de 5 hectáreas.

Si bien la mayoría de los trabajadores rurales goza de alguna seguridad sobre la tierra, una de las características que resaltan en la economía rural mexicana consiste en que tanto los minifundistas como los ejidatarios tienden a complementar sus ingresos de economía de subsistencia con el trabajo estacional en fincas comerciales. Según cifras oficiales (1992)<sup>1</sup>, los hogares rurales se dividen en cuatro (4) grupos principales: el primer grupo lo constituyen alrededor de 700.000 personas que no tienen tierra. El segundo grupo lo conforman cerca del 52 por ciento de minifundistas que poseen hasta 2 hectáreas de tierras de riego o 4 hectáreas de tierras de temporada, de las que obtienen el 38 por ciento de sus ingresos procedentes de la producción agraria. El restante 62 por ciento proviene de jornales y remuneraciones no agrícolas. El tercer grupo está conformado por un 35 por ciento de productores que suelen trabajar la tierra que ocupan (hasta 4 hectáreas de tierras de riego o 10 hectáreas de tierra de temporada) con la ayuda de sus familiares, pero que a la vez logran acumular algunos ahorros. Sus ingresos provienen en un 70 por ciento de la agricultura y en un 30 por ciento de salarios y actividades no agrícolas. Y por último, el cuarto grupo se integra por productores de la agricultura comercial que contratan mano de obra, y cuyo ingreso proviene en un 91 por ciento de la agricultura y el restante 9 por ciento de salarios.

Uno de los rasgos más característicos de la agricultura mexicana es el *sistema ejidal*, resultado de las primeras reformas agrarias, realizadas después de la Revolución, en los años veinte. El ejido es una comunidad rural con derechos comunales sobre la tierra y el agua, cuyos miembros gozan del usufructo sobre la tierra, pero, hasta hace muy poco, sin posibilidad de vender sus parcelas. Un modelo parecido lo constituye la *comunidad indígena* que dispone de derechos inalienables e imprescriptibles al interior de su territorio. La comunidad indígena se distingue del ejido por el principio de la restitución. Esto quiere decir que a la comunidad indígena le fueron devueltas aquellas tierras sobre las cuales tenía títulos válidos y de las que había sido despojada en los años previos a la Revolución. El ejido, en cambio, representa una forma de tenencia comunal de la tierra activamente promovido por la reforma agraria que se aplicó en la época postrevolucionaria y cuyo objetivo era otorgar a sus beneficiarios garantías sobre las parcelas otorgadas, mediante la prohibición legal de venderlas o hipotecarlas.

El papel del sector ejidal en la agricultura mexicana y su relación con el sector más comercial de la misma ha sido un tema de intensos debates desde la Revolución. Como lo resumió uno de los analistas mexicanos<sup>2</sup>, la reforma agraria fue el reclamo de una de las principales facciones que durante la época revolucionaria lucharon por el poder; sin embargo, ninguna de estas facciones logró hacerse cargo del control político que fue obtenido por un grupo de burgueses liberales. Además, los fundadores del nuevo aparato estatal estuvieron fuertemente influenciados por el modelo de desarrollo norteamericano. Para ellos, el crecimiento agrícola requería de grandes explotaciones comerciales con intervención de la empresa privada y mayores inversiones de capital. No estaban convencidos de que organizaciones cooperativas en manos de pequeños productores campesinos lograrían generar la producción alimenticia necesaria para la industrialización urbana y estimular la producción agrícola de exportación.

Estas diferencias en torno a las políticas agrarias - así como también los cambios de política entre un gobierno y el otro - han causado un alto grado de inseguridad con respecto a la base legal de la tenencia de la tierra. La legislación relativa a la reforma agraria (promulgada por primera vez

durante los años veinte y ampliamente modificada al inicio de la década de los setenta) fortaleció el sistema ejidal y estableció los límites mínimos y máximos para el tamaño de las explotaciones agrícolas. Empero, aunque en los años treinta se intensificó la aplicación de programas que promovían la distribución de tierras, en la práctica numerosos latifundios quedaron intactos. Posteriormente, durante los años cuarenta, se inició un proceso de consolidación progresiva de la propiedad privada, generándose el establecimiento de grandes explotaciones que superaban los límites estipulados por la ley. Es más, la mayoría de los analistas coincide en que tanto la inversión estatal como la política de investigación agraria tendieron a favorecer al sector de la producción en gran escala.

Además, resultó claramente paradójico el hecho de que, mientras los sucesivos gobiernos del partido oficial PRI seguían defendiendo el principio de que el régimen de propiedad agrícola tenía que ser reformado, las organizaciones campesinas cercanas a ese partido hacían de la restitución de la tierra - por lo menos hasta los años ochenta - una de sus principales reivindicaciones. Sin embargo, en las décadas posteriores a los años treinta, se redujo el impacto de la distribución de la tierra, con la excepción parcial del gobierno del Presidente Luis Echevarría entre 1964 y 1970. Después de 1976, el ritmo redistributivo volvió a disminuir notablemente, coincidiendo tanto el Gobierno central como los gobiernos de los estados en que ya no había tierra susceptible de ser repartida. La nueva legislación agraria, que se promulgó luego de las reformas constitucionales de 1991, tiene la doble finalidad de armonizar las diferentes disposiciones legales acerca de la tenencia de la tierra y poner fin efectivo a los programas de distribución de tierras.

En efecto, siempre había existido gran confusión en relación con los resultados de las leyes anteriores sobre el uso y la administración de la tierra y, particularmente, sobre la prohibición de que los ejidatarios arrendaran sus parcelas. Según un autor<sup>3</sup>, en México los datos para el análisis de los arreglos de arrendamiento son particularmente escasos. Dado el hecho de que algunos de dichos arreglos, aparentemente muy difundidos, son técnicamente ilegales, la información oficial no es fidedigna. De acuerdo a otro experto<sup>4</sup>, las normas que regían la administración de las tierras ejidales hasta la reciente reforma de 1991 estaban plagadas de contradicciones. Esta legislación, por una parte, prohibía a los ejidatarios contratar mano de obra en sustitución de su propia fuerza de trabajo, pero a la vez, les permitía emplear trabajadores supletorios, siempre y cuando estuvieran exclusivamente dedicados a trabajar la tierra por sí mismos. Con la excepción de algunas circunstancias especiales, la aparcería estuvo totalmente prohibida.

En 1971, la Ley Federal de Reforma Agraria modificó las disposiciones anteriores que impedían cualquier tipo de arrendamiento de las parcelas ejidales. Si bien en uno de sus artículos se prohíbe expresamente que dichas tierras sean arrendadas, el siguiente enumera las excepciones que lo permiten, concediéndose a la vez la utilización de mano de obra asalariada.

b) *Mercado de trabajo rural: trabajadores ocasionales y de temporada*

Como ya lo mencionáramos en las páginas precedentes, gran parte de los trabajadores rurales de México se gana la vida como jornaleros agrícolas en la agricultura comercial. Debido al carácter informal de este tipo de trabajo, sólo existen datos aproximados al respecto. Según estimaciones de 1970, el 24 por ciento de toda la mano de obra rural correspondía a trabajadores migrantes de temporada. Un estudio más reciente de la OIT/Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos estima que, en 1988, el 78,3 por ciento de esta mano de obra, equivalente a 4,8 millones de personas, trabajaron durante algún período del mismo año como asalariados<sup>5</sup>. Datos más conservadores presenta el coordinador del Programa Nacional de Solidaridad con Jornaleros Agrícolas (PRONAJAG), auspiciado por la institución gubernamental del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), según el cual de un total de 3,6 millones de trabajadores rurales, 1,7 millones viven de manera exclusiva de un trabajo asalariado, mientras que los restantes 1,9 millones completan sus ingresos provenientes del minifundio con trabajos migratorios de temporada. Pero como ya lo señalamos anteriormente, las fluctuaciones del empleo rural sólo permiten aproximaciones que oscilan entre tres y cinco millones de trabajadores en total<sup>6</sup>.

Una de las características más significativas del trabajo migratorio es el alto porcentaje de mujeres y menores. Una encuesta efectuada por PRONAJAG durante la cosecha 1989-1990 en el valle de Culiacán (Estado de Sinaloa) encontró que más del 33 por ciento de los trabajadores eran niños. En marzo de 1993, una misión de la OIT a esta región detectó que la mayoría de los jefes de familia suelen migrar con sus hijos puesto que el jornal es igual para todos, pudiéndose de esta forma triplicar el ingreso que una familia obtiene de su trabajo en la cosecha.

c) *Diferencias regionales*

Las estructuras de la tenencia de la tierra y del empleo rural varían fuertemente según las regiones. Son notorias las diferencias entre los estados norteños donde predomina la agricultura comercial, y los estados del centro y sur, donde prevalece la agricultura de subsistencia y se encuentra la mayor concentración de la población indígena.

Las regiones norteñas que comprenden los estados de Baja California, Sinaloa y Sonora se caracterizan por una distribución de tierras altamente desigual, tanto en el sector ejidal como el privado. Lo mismo acontece con el estado de Nayarit. No menos del 65 por ciento de la tierra cultivada pertenece a la agroindustria y a las empresas campesinas de tipo comercial. En el mismo sector ejidal, desde hace poco, está emergiendo una nueva clase social conformada por prósperos agricultores campesinos. Los minifundistas más pobres de los ejidos y de las fincas privadas proveen la mano de obra a los agricultores más prósperos, quienes además emplean a los numerosos trabajadores migrantes de temporada provenientes de los estados sureños<sup>7</sup>.

La agricultura comunal y privada en pequeña escala, que domina en los estados del centro y sur, se basa fundamentalmente en el cultivo de maíz y frijoles, aunque también el café ha sido una importante fuente de ingresos para pequeños y grandes productores. La mayor parte de los trabajadores migrantes provienen de los tres estados del sur: Chiapas, Guerrero y Oaxaca. En estos dos últimos, predominan las tradicionales comunidades indígenas. En cuanto al sistema de la tenencia de la tierra, Chiapas se distingue de las demás regiones puesto que gran parte de las reformas distributivas anteriores la pasaron por alto. Aún existen extensas plantaciones de café donde el trabajo de los oriundos de ese estado se complementa con el de trabajadores temporales procedentes no sólo de las zonas aledañas, sino también del vecino país de Guatemala.

Uno de los polos de mayor crecimiento de la agricultura comercial de los últimos años es Veracruz, estado situado en la costa del Pacífico, principalmente dedicado al cultivo de frutas cítricas y hortalizas, así como de caña de azúcar, café y tabaco. Según estimaciones recientes, Veracruz tiene el grado más alto de trabajadores rurales asalariados de todo el país.

## 1.2. El contexto de las políticas

### a) *Políticas macroeconómicas y de ajuste*

Las primeras políticas agrarias de la postguerra perseguían el objetivo de ampliar la tierra cultivable y mejorar los resultados de la cosecha. Grandes inversiones en la infraestructura, especialmente en sistemas de irrigación, y el desarrollo de nuevas semillas llevaron a un significativo crecimiento de la producción.

A mediados de la década de los sesenta, época en que dicho auge productivo empezó a revertirse, el Gobierno ya había desarrollado políticas de fuerte intervención sobre los mercados agrícolas. Con la doble finalidad de mantener bajos los precios de los productos alimenticios y procurar el autoabastecimiento con respecto a los más importantes cultivos alimentarios, se decretaron medidas que comprendían precios garantizados de producción, subvenciones para insumos agrícolas, restricciones de importación y exportación, así como fuertes controles sobre la comercialización.

Al volver a reducirse la producción agrícola a finales de la década de los setenta, y particularmente durante la primera mitad de los años ochenta, crecieron las presiones a favor de reformas sectoriales de la agricultura mexicana. Con la crisis de la deuda externa y la agudización de los desequilibrios fiscales a partir de 1982, tales presiones aumentaron aún más. Como resultado, el Gobierno se vio obligado a recortar drásticamente el gasto público y aplicar las mencionadas reformas sectoriales, cuyo objetivo principal consistió en disminuir los mecanismos de control impuestos a la utilización de la tierra; fortalecer los derechos sobre la misma; eliminar, de manera gradual, los subsidios; y, en general, ofrecer incentivos más amplios a fin de aumentar la productividad. Pero hace poco, en el contexto de las negociaciones con los Estados Unidos y Canadá en torno a la integración de México al Tratado de Libre Comercio (TLC), surgieron nuevas presiones para que se liberalice no sólo la tenencia de la tierra sino también los mercados de granos.

Los ejes de las reformas sectoriales de la agricultura han sido analizados en una reciente publicación de la OCDE, en la cual se basa gran parte de los siguientes párrafos<sup>8</sup>. Mientras, por un lado, se pretendió eliminar las regulaciones excesivas e ineficientes, por el otro, se quería asegurar el suministro de alimentos de primera necesidad. Además, se trataba de sustituir los subsidios alimentarios generalizados por programas de ayuda dirigidos específicamente hacia los sectores más pobres de la población. A diferencia del proceso de liberalización del comercio y de la desregularización en la industria, las reformas sectoriales de la agricultura tuvieron un carácter más gradual en las áreas que afectan los alimentos básicos, orientándose simultáneamente a productos

específicos. No obstante, a fines de los años ochenta, se decretó el recorte drástico de los controles de precios de los productos de primera necesidad, así como también de los alimentos elaborados; paralelamente se eliminaron los impuestos de exportación y se suavizaron los requisitos para exportar. Mientras que, entre 1960 y mediados de 1980, la relación interna de precios agrícolas e industriales favoreció a estos últimos, desde finales de la década de los ochenta dicha relación cambió en beneficio de la agricultura.

La desregularización de los mercados de productos agrícolas permitió a los empresarios privados extender sus actividades a aquellas áreas que anteriormente estaban bajo el dominio monopólico de las compañías paraestatales. A diferencia de la época anterior a las reformas, durante la cual el Gobierno había establecido un sistema basado en cuotas de producción o permisos para el cultivo de una amplia gama de productos (incluyendo café, cocoa, tabaco, frutas y hortalizas), los mercados de frutas y hortalizas fueron ampliamente liberalizados, a excepción de algunas pocas restricciones de importación para determinadas frutas de zonas templadas. La comercialización de tabaco, cocoa y café fue totalmente liberalizada y privatizada. También los mercados de semillas así como la industria pesquera fueron sometidos a procesos de desregularización.

Además, en los años ochenta, se produjo un cambio con respecto a las prioridades del gasto público, desfavoreciéndose los subsidios a favor de la inversión. No obstante, aún se mantuvo un nivel relativamente alto de subvenciones para alimentos de primera necesidad a través de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO). En tanto que las reducciones de la inversión pública en la agricultura perduraron hasta 1989, los subsidios se redujeron con mayor celeridad. Las subvenciones fiscales explícitamente agrarias decrecieron de aproximadamente 1,4 por ciento del PIB en 1982 a 0,6 por ciento en 1991. Aún mayor fue la reducción de los créditos agrarios otorgados por bancos estatales de desarrollo, disminuyéndose de 1,3 por ciento del PIB en 1982 a aproximadamente 0,1 por ciento en 1991. Los precios de los fertilizantes, que en 1986 alcanzaron apenas la mitad de las cotizaciones internacionales, se encuentran actualmente casi al mismo nivel que éstas. Además, hay una serie de programas que tienen por objeto eliminar progresivamente o reducir los subsidios de insumos aún vigentes.

#### *b) Reformas de la tenencia de la tierra*

Uno de los elementos centrales de la reciente reestructuración global de la agricultura son las reformas del régimen de tenencia de la tierra, mencionadas brevemente en las páginas precedentes. Desde la perspectiva de sus partidarios, el principal obstáculo para una mayor productividad reside en el sistema ejidal, fundamentalmente debido a las restricciones que impone al uso de la tierra, su venta y la constitución de hipotecas, todo lo cual dificulta la obtención de créditos en los mercados financieros.

Como se verá más adelante, la aprobación de dichas reformas suscitó fuertes controversias y divisiones entre las organizaciones de campesinos y trabajadores rurales. Los defensores de la reforma argumentaron que el sistema de tenencia de la tierra prevaleciente hasta 1991 distorsionó las decisiones de inversión y producción. Además, la legislación vigente durante varias décadas no sólo implicó un muy reducido nivel de auténtico reparto de tierras, sino que por la permanente amenaza de expropiación también redujo las inversiones. Por otra parte, las restricciones en cuanto al uso de la tierra por parte del agricultor privado, basadas en el tipo de cultivo y la distinción entre tierra de riego y de temporada, impidieron que los productores ajustaran sus actividades agropecuarias a las señales del mercado. De acuerdo a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) "las regulaciones de la tenencia de la tierra perjudican la eficiencia del empleo rural. Por ejemplo, aquellos reglamentos que prohíben que las tierras destinadas al pastoreo sean utilizadas para el cultivo de hortalizas, implican que la producción tenga un cociente de mano de obra menor que si las decisiones sobre la inversión y producción estuvieran guiadas por las señales del mercado. Los ejidatarios tienen prohibido no sólo recurrir a la aparcería, sino también arrendar sus parcelas a agricultores privados. Tampoco pueden emplear mano de obra, puesto que están obligados a trabajarlas ellos mismos o con la ayuda de sus familiares. Si no tuvieran estas restricciones, los ejidatarios podrían dedicarse a otras actividades. Ya que ellos se arriesgarían a perder su parcela si la utilizaran para otros fines: se reduce la movilidad de la mano de obra. Todos estos factores merman el rendimiento de los trabajadores y del aprovechamiento de la tierra".

Los adversarios de las reformas arguyeron que si en el pasado el ejido fue poco eficiente, ello se debe a que los gobiernos anteriores no supieron aplicar las reformas agrarias con la fuerza suficiente como para garantizar la auténtica viabilidad de este sector agrícola y a que se mantuvo la desigualdad en el acceso de ejidatarios y productores privados a créditos y otros insumos indispensables para la producción. Temían también de que las nuevas reformas trajesen consigo la

venta masiva de tierras ejidales, provocándose el éxodo de gran número de familias de la economía de subsistencia, con lo cual se incrementaría aún más el desempleo tanto urbano como rural.

Finalmente, se adoptaron las reformas constitucionales de 1991 que implicaron la reforma del régimen de la tenencia de tierra. La nueva Ley Agraria decretada en 1992 contribuyó a consolidar la citada reforma. Ambas pusieron fin a un largo proceso de redistribución de la tierra. De acuerdo a las nuevas disposiciones legales, los ejidatarios pueden escoger entre convertirse en propietarios privados de sus parcelas o permanecer en el régimen comunal del ejido. Según la nueva legislación, los ejidatarios son libres de arrendar sus tierras, contratar mano de obra y suscribir contratos o convenios sobre la formación de empresas tanto con socios nacionales como extranjeros. Compañías mexicanas y foráneas están igualmente autorizadas a poseer y explotar, dentro de los límites prescritos por la ley, tierras agrícolas, ganaderas y forestales.

### 1.3. Marco legal y reglamentario para la promoción de organizaciones de trabajadores rurales

#### a) *Derecho de asociación para trabajadores rurales: disposiciones legales*

El derecho de asociación para todos los trabajadores está reconocido por la Constitución. Los derechos laborales garantizados por la Constitución de 1917 fueron reglamentados por la Ley Federal del Trabajo (LFT) de 1970 y sus posteriores modificaciones. La LFT se aplica a todo el país, pero cada estado dispone de su propio Tribunal de Conciliación y Arbitraje para dirimir conflictos que no sean competencia de la Junta de Conciliación y Arbitraje Federal. El sindicato es definido como "la asociación de trabajadores o empleadores para fines de estudio, promoción y defensa de sus respectivos intereses". Su constitución no requiere de permiso previo alguno (arts. 356-7 de la LFT). Para ser oficialmente reconocidos, los sindicatos que se rigen por la jurisdicción del Gobierno federal, deben inscribirse ante la Secretaría de Trabajo y Bienestar Social y en el Tribunal de Conciliación y Arbitraje cuando están sujetos a la jurisdicción local. El registro requiere de parte de los sindicatos la presentación de determinados datos, incluyendo la transcripción notarial de sus estatutos y una lista de los nombres y direcciones de sus miembros y empleadores. Una vez sometidos estos documentos, la personalidad jurídica sólo puede ser denegada si el sindicato no cumple con los objetivos legales estipulados en la LFT, o si carece del número mínimo de 20 miembros tal como lo exige la ley. No se puede disolver o suspender sindicato alguno, ni cancelar su inscripción por medio de resoluciones administrativas (art. 370).

Sólo un breve capítulo de la LFT (capítulo VII, arts. 279-284) trata específicamente de los *trabajadores del campo*. Este tipo de trabajadores está definido en el artículo 279 como aquellos que trabajan para un empleador en la agricultura, la ganadería o en el sector forestal. El referido capítulo está fundamentalmente dedicado a las obligaciones de los empleadores con respecto al pago de salarios, así como a la provisión de adecuadas condiciones de vida y de trabajo. Sin embargo, no contiene disposiciones específicamente relacionadas con los derechos de asociación.

Los derechos de asociación de los trabajadores rurales no asalariados están reglamentados por una serie de disposiciones legales según el sector ocupacional al que pertenecen. Las asociaciones de *ejidatarios* y *comuneros* están regidas por la Ley Federal de Reforma de la Tenencia de la Tierra y la Ley General del Crédito Rural, requiriendo su constitución legal un mínimo de 20 miembros. La constitución de una "*Sociedad de producción rural*", igualmente sujeta a estas dos leyes, exige un mínimo de 10 afiliados. También las cooperativas se pueden establecer con 10 miembros y pertenecen a la "*Ley General de Sociedades Cooperativas*" y la "*Ley General del Crédito Rural*". La *Asociación Agrícola Local* o *Asociación Ganadera Local* requiere un mínimo de 10 agricultores provenientes de una rama específica de la economía rural. Estas últimas asociaciones, aplicables a la Ley sobre Cámaras Agrícolas, están sujetas a la autoridad de la Secretaría de la Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH).

Las disposiciones legales que norman las asociaciones de segundo grado, esto es, federaciones o confederaciones de organizaciones conformadas por productores rurales, han sido detalladas en la primera memoria del Gobierno mexicano después de la ratificación del Convenio núm. 141<sup>9</sup>. Una unión de *ejidos* o *comunidades* exige como mínimo dos de estas entidades. Igualmente, dos sociedades de producción rural o cooperativas pueden constituirse en una unión o federación. Para formar una Confederación Nacional de Cooperativas se requiere la participación de tres uniones o federaciones de sociedades cooperativas. Una Unión Agraria Regional se constituye con un mínimo de tres asociaciones agrícolas. Dos o más uniones de *ejidatarios*, *comuneros* o sociedades de producción rural pueden establecer una *Asociación Rural de Interés Colectivo* (ARIC), siendo esta última regida por la Ley General del Crédito Rural. Su relación con el Estado se canaliza a través de la Secretaría de Reforma Agraria (SRA) o la SARH.

b) *La Ley de Reforma Agraria de 1992: creación de la Procuraduría Agraria*

La nueva Ley de Reforma Agraria fue promulgada en 1992, un año después de las reformas constitucionales, y tiene una serie de implicaciones importantes con respecto al fomento oficial de organizaciones de trabajadores rurales en los sectores ejidal y comunero. Los artículos 21 a 42, referidos a los órganos de la estructura ejidal, prevén algunas nuevas formas organizativas para este grupo de productores agrícolas. El ejido está gobernado por la **asamblea**, el **comisariado ejidal** y el **consejo de vigilantes**, existiendo además una **junta de pobladores** (arts. 41 y 42) cuya función consiste en asesorar a los ejidatarios en asuntos comunitarios, incluyendo los servicios sociales y el trabajo comunal.

La *Procuraduría Agraria*, nueva entidad creada por la Ley Agraria, dispone de amplias facultades para promover y apoyar a estas organizaciones. Aunque el objetivo principal de la Procuraduría es la defensa de los derechos de ejidatarios, comuneros, trabajadores rurales asalariados y campesinos en general, a la vez tiene el mandato adicional de proveer "la asistencia necesaria a estas personas y unidades nucleares".

Su reglamento interno prevé varios subprocuradores, siendo uno de ellos el encargado de velar por las organizaciones y proveerlas con el necesario apoyo social. El objetivo específico de esta instancia interna consiste en "encaminar y promover las formas más adecuadas de organización y asociación de los campesinos, así como de las unidades nucleares que existen en su seno y que se relacionan con personas particulares y entidades, de acuerdo a la Constitución y la ley"<sup>10</sup>. Además, tiene la función de asesorar y tramitar las solicitudes que los campesinos presentan en aras de obtener apoyo institucional. Igualmente le compete a la Procuraduría promover y coordinar proyectos y programas para sectores rurales específicos, incluyendo pueblos indígenas, jóvenes y mujeres del campo, así como trabajadores rurales asalariados. Una de sus preocupaciones especiales es el apoyo a los jornaleros agrícolas y la necesidad de mejorar sus condiciones de vida a través de actividades que fomenten el empleo y contribuyan a fortalecer los sistemas de salarios y seguridad social.

Aunque los objetivos de la Procuraduría Agraria tienen un carácter un tanto general, y pese a estar en funcionamiento hace sólo un año, no existe duda en cuanto a la importancia que puede adquirir en el futuro. Más adelante haremos referencia a algunos de sus programas más recientes.

1.4. Programas gubernamentales para la promoción de organizaciones de trabajadores rurales

Sería imposible presentar en el presente trabajo la importante gama de programas que el Gobierno mexicano viene aplicando en este campo. El desarrollo rural de México se ha caracterizado, tradicionalmente, por numerosos programas dotados de amplios fondos y ejecutados por diferentes entidades estatales, en cuya realización participaron diversas organizaciones representativas de los trabajadores rurales. Más adelante, se presentará el análisis de los programas de concertación social en el medio rural, desde la perspectiva de las mismas organizaciones de trabajadores rurales.

Antes de las últimas reformas, los principales programas gubernamentales en favor de los pequeños agricultores solían comprender créditos, seguros para los cultivos y apoyo a la comercialización. Hasta fines de los años ochenta y antes de la posterior reducción de sus actividades, el Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL) fue el más importante proveedor de préstamos destinados al desarrollo agrícola y rural. Los seguros de cultivo se contrataban con la *Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera S.A.* (ANAGSA). El *Fideicomiso de Riesgo Compartido* (FIRCO) financiaba pequeños proyectos de infraestructura, los cuales incluían sistemas de riego para minifundistas, así como la transformación de las tierras de cultivo en pastos para la crianza de ganado. La CONASUP, principal organismo de comercialización, canalizaba subsidios alimenticios a través de su red de tiendas rurales que vendían sus productos por debajo de los precios ofrecidos en el comercio privado. También se debe mencionar los programas nacionales integrados que tenían por objeto asegurar la alimentación básica y aliviar la pobreza rural. El más ambicioso de estos últimos fue el *Sistema Alimentario Mexicano* (SAM) que se inició en 1980. Al tratar de promover el autoabastecimiento de productos alimenticios, el SAM jugó un papel importante en la promoción de organizaciones independientes de productores rurales, que empezaron a cobrar relevancia nacional a mediados de la década de los ochenta. Además, el SAM estimuló la firma de contratos entre productores campesinos y la agroindustria. Otros programas de desarrollo rural se dirigieron a sectores específicos, entre ellos mujeres rurales productoras y pueblos indígenas. Más de 6.000 *Unidades Agroindustriales de Mujeres* (UAIM) fueron establecidas en todo el país y llegaron a desempeñar actividades en el ámbito de la salud, nutrición

y promoción del trabajo a domicilio. La realización de proyectos de crédito, infraestructura y producción para los pueblos indígenas se efectuó a través del Instituto Nacional Indígena (INI).

En esta sección se resaltan los programas del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, cuyo objetivo consiste en incrementar el financiamiento directo para las comunidades del campo y que en algunos casos implicaron la promoción directa a organizaciones tanto rurales como comunales. El más significativo de estos programas, por su impacto y los recursos financieros con que se le dotó, es el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) creado poco después de iniciarse la presidencia de Carlos Salinas de Gortari en diciembre de 1988.

a) *PRONASOL*

PRONASOL es el programa prototipo de la política que el Gobierno mexicano viene aplicando desde 1988 a fin de aliviar la pobreza. Según datos oficiales, los programas manejados por PRONASOL contaron, solamente para el período de 1989 a 1991, con un financiamiento de más de 14.000 millones de pesos mexicanos, de los cuales casi 9.000 millones fueron destinados al bienestar social, más de 3.000 millones al desarrollo regional y más de 2.000 millones a programas de producción. Alrededor de la mitad de esta suma fue canalizada hacia áreas rurales, mientras que el monto restante se aplicó a las áreas marginales de las ciudades. Para canalizar dichos fondos, PRONASOL recurrió a la movilización de las comunidades rurales en las diferentes partes del país. De acuerdo al enfoque descentralizado y participativo de PRONASOL, se organizaron más de 80.000 Comités de Solidaridad, encargados de la identificación y administración de proyectos locales. En áreas donde la población es mayoritariamente indígena, las actividades promovidas por PRONASOL se aplicaron en estrecha coordinación con el Instituto Nacional Indígena (INI). Los Fondos de Solidaridad Regional, que se administraban con la participación de los Centros de Coordinación del INI, favorecieron a alrededor de 1.000 comunidades indígenas en toda la nación.

Después de haber asumido los préstamos pendientes y por pagar de BANRURAL, PRONASOL se convirtió en el más importante proveedor de créditos rurales. Contratos de préstamos negociados con PRONASOL se han convertido en un factor importante para poder determinar si las organizaciones independientes de productores rurales son agentes económicamente viables. Las actividades de dichas organizaciones se detallarán más adelante.

El concepto "democracia comunitaria directa", en que se basan los proyectos de PRONASOL, se describe como sigue en uno de los folletos oficiales<sup>11</sup>. Los grupos indígenas, comunidades campesinas y otros sectores populares participan en comités que acompañan todas las etapas de las actividades productivas y de bienestar social a través de sus propias organizaciones. Tales comités son el resultado de un proceso de concertación con los respectivos grupos y asumen la forma y estructura que mejor se adapta a las características particulares de cada región y localidad. Sus miembros son elegidos en cabildos abiertos a través de mecanismos de democracia directa. Es tarea de los comités supervisar los proyectos en sus diferentes fases de aplicación. También los gobiernos municipales desempeñan un papel importante en la aplicación de los proyectos. Son ellos los que establecen el contacto con las respectivas comunidades, definiendo conjuntamente con ellas los trabajos sociales a realizarse, sus costos, la calendarización de los mismos, así como el control de calidad. A inicios de 1992, se constituyeron las primeras *Coordinadoras de comités de solidaridad*, con lo que se inició la segunda etapa en el proceso de la organización social.

Una de las numerosas iniciativas sectoriales que desempeña PRONASOL es el programa de apoyo a pequeños productores de café, que se aplica en coordinación con el INI. Este programa beneficia, ante todo, a pequeños productores con menos de dos hectáreas y prioriza la asistencia a organizaciones locales en la producción, almacenamiento y comercialización, con el fin de eliminar los intermediarios. Según datos oficiales, más de 176.000 pequeños productores de café se beneficiaron en 1991, previéndose para 1992 un total de más de 276.000 beneficiados. Otros programas están dirigidas a las comunidades indígenas. Los informes de PRONASOL señalan que, durante el período de 1990-1991, se crearon 100 fondos regionales para un total de 3.703 comunidades en 738 distritos municipales. PRONASOL cubre también aspectos como la asesoría legal a comunidades indígenas, especialmente en lo que se refiere a la solución de conflictos originados por la tenencia de la tierra, y la regularización de sus respectivos títulos de propiedad. De acuerdo a datos de PRONASOL, en 1991 se resolvieron 90 conflictos agrarios, otorgándose de esta manera 187.355 títulos para tierras de más de 200.000 hectáreas.

Otras actividades de PRONASOL se destinan exclusivamente a mujeres rurales. Dichas actividades incluyen programas para mujeres campesinas y mujeres indígenas. Uno de sus objetivos esenciales consiste en promover y fortalecer organizaciones en donde participen mujeres rurales

mediante proyectos de producción y bienestar social, elaborados por ellas mismas. Se estima que en 1992 se llevaron a cabo un total de 1.244 proyectos de este tipo.

Además cabe mencionar el programa para trabajadores agrícolas PRONSJAG, otra de las iniciativas importantes de PRONASOL que se creó en mayo de 1990. Originalmente, este programa fue diseñado para brindar apoyo a los trabajadores migrantes de las regiones del noreste (comprendiendo los estados de Baja California, Sinaloa y Sonora) donde los flujos de trabajadores migrantes son muy altos. Más tarde se incorporaron los estados de Durango y Morelos con igual incidencia de trabajo migratorio. A inicios de 1993, otros proyectos se encontraban en un proceso de preparación bastante avanzado en los estados de Nayarit y Tamaulipas, y proyectos piloto estaban en curso en estados, como Oaxaca, que son los principales proveedores de la mano de obra migrante.

PRONSJAG realiza actividades muy variadas. Al inicio puso en marcha un amplio programa de investigación destinado a diagnosticar las principales tendencias y características del mercado de trabajo en las áreas rurales, así como los mecanismos de reclutamiento de la mano de obra, sus condiciones de vida y empleo. Estos estudios descriptivos permitieron identificar la función que desempeñan las organizaciones laborales existentes en la protección de los trabajadores ocasionales y de temporada<sup>12</sup> y, a la vez, las deficiencias de sus respectivas actividades. Después de la fase inicial, PRONASOL lanzó, en colaboración con los gobiernos de los estados y las organizaciones de empleadores agrícolas, una serie de programas integrales de bienestar social que cubren áreas tales como alimentos y nutrición, salud y seguridad social, educación y cultura, vivienda e higiene, así como formación y productividad. Hoy en día existe una amplia red de asistentes sociales que acompañan a los trabajadores durante la cosecha, elaborando nuevos proyectos en estrecha consulta con ellos. Es necesario resaltar que PRONSJAG carece de competencia en cuanto a las condiciones laborales, limitándose su mandato a la mera investigación de las mismas. Por tal razón, sus funcionarios, que trabajan a nivel local, no se ocupan ni de la organización ni de los derechos de los trabajadores a quienes asisten, y todo indica que no mantienen contacto formal alguno con organizaciones sindicales representativas. Su mandato se restringe a tareas estrictamente humanitarias y de asistencia social.

#### b) *La Procuraduría Agraria*

Como vimos en las páginas precedentes, las facultades de la Procuraduría son muy amplias, cubriendo desde productores comunales y pequeños agricultores hasta trabajadores rurales asalariados. En materia de conciliación y arbitraje, le compete representar a los trabajadores rurales ante los Tribunales Agrarios y autoridades del Gobierno federal, de cada estado y de los municipios. Sus funciones de investigación comprenden supervisar la administración de justicia en áreas rurales e informar sobre la aplicación de la ley. En términos de asesoría, apoya y promueve la creación de organizaciones rurales apropiadas.

Al principio de 1993, sólo un año después de su creación, la Procuraduría ya contaba con una fuerte presencia nacional. Existían delegados y oficinas en cada estado, así como una serie de dependencias menores. Como parte de sus actividades, la Procuraduría promueve y orienta la creación de juntas de pobladores al interior de los ejidos, aplicando a la vez el programa de certificación de los derechos ejidales (PROCEDE). Durante nuestra visita, este último parecía ocupar el centro del quehacer de la Procuraduría. Por doquier se distribuía el folleto sobre PROCEDE y se llevaban a cabo seminarios en los diferentes estados, a fin de preparar un programa de actividades concertadas en todos ellos. Para este fin se prestaba asesoría a las comunidades ejidales sobre los procedimientos de la certificación y se les instruía sobre lo que significa parcelar las tierras ejidales o mantener la estructura comunal existente.

Otras actividades de la Procuraduría están relacionadas con la protección de los jornaleros agrícolas y la eventual necesidad de modificar la legislación laboral en esta materia. Para este efecto, la Procuraduría encargó la elaboración de un estudio que analiza las deficiencias de las leyes vigentes y su aplicación en el sector rural, y a la vez formula recomendaciones específicas para su reforma<sup>13</sup>.

#### c) *Programas gubernamentales: una evaluación crítica*

El anterior resumen de los programas de gobierno para fomentar las organizaciones de trabajadores rurales no deja de ser altamente selectivo. Comentarios más generales sobre el enfoque global de la política mexicana de desarrollo rural están contenidos en el anterior análisis referente al contexto de las políticas. Lo expuesto en este capítulo no pretende ser más que una breve presentación de algunas de las iniciativas gubernamentales más recientes que involucran activamente a organismos estatales en la promoción de organizaciones rurales.

En el curso del presente Estudio se detectaron principalmente dos críticas a dichas actividades. La primera aduce que, pese a las disposiciones de la nueva Ley Federal del Trabajo (LFT), en la práctica, se obstaculiza la inscripción de organizaciones sindicales independientes a nivel local. Este punto se abordará más adelante, en el análisis de las organizaciones de trabajadores rurales. Por el momento sólo se trata de mencionar que algunas confederaciones sindicales - particularmente la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) - insisten en que los intentos de registrar sindicatos locales del sector agrícola comercial han sido sistemáticamente impedidos por autoridades estatales. Dirigentes nacionales de la CIOAC sostuvieron incluso que se trataría de medidas deliberadas de las políticas gubernamentales.

El segundo tipo de crítica se refiere a la manera en que el Gobierno promueve a las organizaciones locales y comunales como parte del programa de PRONASOL, para canalizar la asistencia financiera y técnica a través de dichas organizaciones. Especialmente en Oaxaca se critica el hecho de que las dependencias estatales están formando nuevas organizaciones, sin prestar la necesaria atención a las estructuras organizativas ya existentes. De acuerdo a uno de los críticos, tanto la legislación vigente como la práctica concreta son consistentes con el Convenio núm. 141 en el sentido de que actualmente no se deniega la personalidad jurídica a las organizaciones independientes. El verdadero problema reside en que el apoyo gubernamental tiende a canalizarse a través de las organizaciones que son promovidas por PRONASOL y otros organismos gubernamentales, y que, por consiguiente, las organizaciones autónomas no tienen el mismo acceso al crédito estatal. No es fácil determinar hasta dónde estas críticas corresponden a la realidad. Al revisar parte de la más reciente literatura sobre las actividades de las nuevas organizaciones independientes de productores agrícolas, se deduce más bien que, en realidad, muchas de ellas celebraron contratos de préstamos significativos con PRONASOL<sup>14</sup>. Sin embargo, uno de los críticos observa al respecto que la independencia de PRONASOL ha sido recortada debido a la reciente tendencia a subordinar sus proyectos regionales a Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), los cuales tienden a conceder amplia libertad a los gobernadores de los estados en lo que a la colocación de los recursos se refiere. Además, se argumenta que los fondos de PRONASOL están siendo canalizados a través de diferentes autoridades municipales o comités locales de solidaridad, lo que perjudica a las organizaciones regionales de trabajadores rurales<sup>15</sup>.

## II Filipinas: antecedentes

### 2. Estructura agraria y desarrollo rural: un bosquejo

#### 2.1. Régimen de tenencia de la tierra y empleo rural en Filipinas

En 1988, último año que cuenta con detallados datos estadísticos, alrededor de 34,3 millones de personas conformaban el sector rural, lo que equivalía al 58 por ciento de la población total de Filipinas. El 45 por ciento del empleo provenía de la agricultura y el 64 por ciento era considerado empleo rural. El 66 por ciento de todos los empleadores y trabajadores se ubicó en los cinco sectores siguientes: agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza. Aunque la mayor parte de la mano de obra rural estaba conformada por trabajadores agrícolas por cuenta propia, el trabajo asalariado ha ido creciendo de manera constante durante las dos últimas décadas, elevándose del 24 por ciento en 1965 al 36 por ciento en 1988<sup>16</sup>.

#### a) *Modalidades de tenencia de la tierra: concentración y falta de tierra*

Hay indicios de que los datos oficiales encubren la enorme desigualdad del actual régimen de propiedad agrícola, que se caracteriza por la contradicción entre grandes explotaciones, concentradas en manos de pocos propietarios, y la falta de tierra para la mayoría de la población rural. Según el experto en reforma agraria James Putzel<sup>17</sup>, las verdaderas dimensiones de la concentración y falta de tierra siguen siendo un enigma, agravándose el problema por la escasez de datos estadísticos confiables sobre el empleo y la propiedad agrícola. Putzel sostiene que los aproximadamente 5 millones de personas clasificadas como agricultores "por cuenta propia" se dividen en cuatro categorías: pequeños propietarios, aparceros, arrendatarios, agricultores de zonas marginales o miembros de comunidades tribales sin condición legal alguna, y propietarios que no cultivan sus tierras por sí mismos y cuya mayor fuente de ingreso proviene del arriendo o de utilidades procedentes de negocios o empresas. Sin embargo, no existen datos que permitan estimar el número de familias correspondiente a cada una de estas categorías. No obstante, el Ministerio de Reforma Agraria (DAR) publicó datos que, basados en la composición de la mano de obra agrícola con respecto a la tenencia de la tierra, señalan que alrededor del 85 por ciento de los trabajadores rurales no poseen título alguno sobre la tierra. De otra parte, tomando como base la información estadística disponible, Putzel estima que, a fines de la década de los ochenta, aproximadamente el 72 por ciento de los hogares rurales pertenecía a la población con muy escasa tierra o sin ella, siendo los aparceros y arrendatarios el grupo más numeroso de la población rural que carece de tierra.

Dichos datos están corroborados por estimaciones del DAR, según los cuales, a mediados de los años ochenta, apenas dos de los 12 millones de Filipinos que vivían de la agricultura eran propietarios de la tierra que trabajaban.

Igualmente difícil resulta determinar la estructura de la concentración de tierras en base a los datos de los censos existentes. El censo de 1980<sup>18</sup> arroja un total de 3,8 millones de explotaciones agrícolas, de las cuales el 22,7 por ciento estaba debajo de una (1) hectárea; el 46,1 por ciento tenía entre una y tres hectáreas; el 17,2 por ciento entre tres y cinco hectáreas; el 10,5 por ciento entre cinco y diez hectáreas; y el 3,5 por ciento más de 10 hectáreas. De acuerdo a estimaciones oficiales, cerca del 20 por ciento de la población poseía aproximadamente el 80 por ciento de las tierras agrícolas. Sin embargo, tampoco estos datos parecen revelar la situación real. En la opinión de Putzel<sup>19</sup>, el programa gubernamental de registro de la tierra, aplicado en 1988, demostró que no más del 5 por ciento del total de las familias rurales poseían el 83 por ciento de la tierra.

Las modalidades de la tenencia de la tierra y del arrendamiento se comprenden mejor si se analizan en relación con determinados cultivos y las diferencias que existen en las tres regiones más importantes del país. En cuanto a extensión y mano de obra empleada, los tres cultivos más importantes son el arroz, el maíz y el coco. Cerca del 60 por ciento de las unidades productivas está dedicado al cultivo de arroz y maíz. El cultivo de coco cubre casi el 30 por ciento. La mayor parte de lo que quedaría, alrededor del 12 por ciento, está predominantemente dedicado a cultivos de exportación, incluyendo el azúcar, el plátano, la piña y otras frutas, así como productos cítricos.

Pese a que el archipiélago filipino está conformado por más de 1.700 islas, se distinguen tres grandes regiones. Primero, hacia el norte, la gran isla Luzón con alta densidad demográfica donde los principales cultivos son el arroz, el maíz y el coco. Una de las pocas excepciones a esta regla es la zona central de la isla donde se encuentra la plantación más extensa de azúcar del país. Al sur de Luzón, están situadas las islas de Visayas, entre las que destacan Cebú, Leyte, Mindoro, Negros, Panay y Samar. En el oeste de Negros, se ubica el centro de producción de azúcar, concentrándose la mayor parte de la tierra en extensas plantaciones. Cebú, en cambio, es predominantemente industrial, con

pocas plantaciones de azúcar en el norte y pequeñas explotaciones en el sur. En las demás islas de Visayas, las modalidades de la tenencia se asemejan a las de Luzón, poseyendo apenas el 1 por ciento de los propietarios con más de 50 hectáreas el 20 por ciento de la tierra. El área restante la cultivan minifundistas en calidad de pequeños propietarios, aparceros o arrendatarios, siendo los cultivos igualmente de arroz, maíz y coco.

Mindanao, la gran isla al sur del país, representa un caso aparte. Al igual que los islotes del sureño archipiélago de Sulu, amplias zonas de Mindanao han estado tradicionalmente bajo el control de los musulmanes, encontrándose gran parte de las tierras en manos de los jefes de la tribu *datu*, cuya tenencia es de tipo consuetudinario. Durante la época de la colonia española, esta isla fue poco colonizada, aunque posteriormente, bajo el dominio de los Estados Unidos y particularmente después de los años cincuenta, se hicieron varios intentos de asentar cristianos de Luzón. En las décadas recientes, la isla de Mindanao ha presenciado el mayor desarrollo de la agricultura comercial, ante todo a través de grandes plantaciones de plátano, piña y hule, pero también de coco y, recientemente, de azúcar. De esta forma, pequeñas parcelas de colonos coexisten con extensas plantaciones.

Como vimos, las diferencias regionales son significativas y la agricultura comercial se encuentra en manos de un número muy reducido de propietarios rurales. Sin embargo, ciertos factores comunes también han contribuido a la enorme concentración de la propiedad agrícola. Los programas de reforma, que se aplicaron desde los años cincuenta, han tenido un impacto muy limitado sobre la distribución general de la tierra. Como resultado, la incidencia de la aparcería sigue siendo muy alta. Pese a intentos legislativos de imponer mayor equidad en el reparto de los resultados de la explotación agrícola entre terratenientes y aparceros, es muy frecuente que estos últimos paguen más del 50 por ciento (y en muchos casos hasta el 75 por ciento) de su cosecha a los propietarios.

Además ha de tenerse en cuenta que gran parte de las tierras figuran oficialmente como bosques. Alrededor de 15 millones de hectáreas, es decir, aproximadamente la mitad de la extensión del área cultivable del país, se clasifican como tierras forestales públicas, sujetas a la jurisdicción del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (DERN), que después de 1986 asumió las funciones de la Oficina de Desarrollo Forestal (BFD). Las áreas forestales están habitadas por unos 14 millones de personas, en su mayoría población tribal, pero con un creciente porcentaje de personas no tribales como resultado de migración y colonización espontáneas.

b) *Mercado de trabajo rural: gran falta de datos*

Existe una brecha significativa entre los datos sobre el funcionamiento del mercado de trabajo rural y aquellos referentes a las tendencias o modalidades del empleo remunerado en la agricultura comercial. Según cifras oficiales, en 1986 laboraban 2,1 millones de personas como trabajadores asalariados o empleados con sueldos en pequeñas unidades productivas o grandes plantaciones. En vez de analizar el porcentaje o las condiciones del trabajo en la agricultura comercial, gran parte de las investigaciones recientes se ha centrado en el estudio del empleo no agrícola y sus perspectivas futuras. Como es sabido, el trabajo asalariado, tanto de los minifundios como de las grandes plantaciones, es ante todo temporal. Hasta los trabajadores permanentes de las plantaciones ganan salarios regulares sólo durante la temporada de la cosecha.

Debido a la deficiencia de datos y la gran falta de investigaciones aplicadas, elaboradas por organismos gubernamentales y no gubernamentales, un análisis cuantitativo resultaría aún más riesgoso que en el caso mexicano. Sólo se pueden formular, por ende, observaciones generales sobre las tendencias del trabajo asalariado en las diferentes ramas de la agricultura comercial.

De acuerdo a cifras publicadas por la OIT a fines de los años ochenta<sup>20</sup>, la industria azucarera contaba, en aquel entonces, con alrededor de 200.000 trabajadores permanentes y cerca de medio millón de trabajadores estacionales. Pero el nivel del empleo ha sido tradicionalmente muy fluctuante, sobre todo durante la época de la crisis que se originó a mediados de los años ochenta por la baja de los precios internacionales del azúcar. Como lo constató la FAO en 1987<sup>21</sup>, la región más afectada fue Negros Occidental donde se estima que 251.000 trabajadores quedaron desempleados por el cierre de molinos, el abandono de plantaciones de azúcar y cambios en las prácticas de cultivo. En esta región, tradicionalmente la cosecha es realizada por trabajadores migrantes contratados localmente llamados "sacadas", que en su mayoría provienen de las islas vecinas. Sin embargo, en los últimos años parece haber decrecido la importancia de los "sacadas" puesto que en Negros mismo se está incrementando la población rural sin tierra. Como lo comprobó el presente Estudio, en las plantaciones visitadas en abril de 1993, casi la totalidad de los trabajadores ocasionales eran lugareños (sobre todo de plantaciones vecinas donde la cosecha ya había terminado), contratados como jornaleros. Durante nuestra visita a la plantación Tarlac de Luzón Central, en cambio, se nos informó que se había contratado alrededor de 3.000 trabajadores migrantes estacionales para reforzar la mano de obra habitual de aproximadamente 5.000 personas.

En las plantaciones de plátano, piña y hule, el empleo tiende a ser más estable. Como se verá más adelante, la mayor estabilidad ha permitido la realización de importantes actividades sindicales, particularmente en aquellas explotaciones agrícolas que son de propiedad multinacional.

Si bien en el cultivo de coco domina la aparcería, a su vez, se contrata a trabajadores estacionales, principalmente para cosechar y descascarar los cocos. Pese a la ausencia de datos sobre esta rama, la importancia que tiene esta agroindustria permite suponer que el número de los trabajadores estacionales en las plantaciones de coco está por superar aquel de las plantaciones de azúcar.

## 2.2. El contexto de las políticas

### a) *Políticas macroeconómicas, de inversión y crédito*

Pareciera que, hasta mediados de la década de los ochenta, las políticas macroeconómicas implícitamente desfavorecieron a la agricultura. Durante el gobierno del General Marcos, dominó la sustitución de importaciones, especialmente a través del desarrollo de una industria que fue incapaz de absorber la creciente mano de obra. El excesivo financiamiento externo, acompañado por un tipo de cambio sobrevaluado, ocasionó graves desequilibrios fiscales y monetarios. Como consecuencia, se aplicó, después de 1983, un programa de ajuste estructural y varias medidas de austeridad. También las políticas fiscales y comerciales, que incluían altas cargas tributarias para una serie de productos de base e impuestos sobre la producción de azúcar y coco así como restricciones a la exportación, resultaron ser otras desventajas para el sector agrícola.

Al igual que en México, pese a que se priorizó la industrialización por sustitución de importaciones, el sector agrícola creció de manera constante durante el período de 1965 a 1980. A lo largo de estos años, la producción agrícola se incrementó, en promedio, en un 5,6 por ciento al año, principalmente como resultado de nuevas semillas y tecnologías en el cultivo de arroz. Entre 1981 y 1985, el Producto Interno Bruto (PIB) del sector agrícola bajó a un promedio anual del 2 por ciento. Paralelamente se deterioró, desde finales de los setenta hasta inicios de la década de los ochenta, la relación entre los precios de importación y exportación del agro<sup>22</sup>.

En el período previo a 1980, la agricultura absorbió una considerable parte del gasto público cuyo valor real llegó a ser siete veces mayor que el del período 1960-1980. Un alto porcentaje se dedicó a proyectos de irrigación, siendo también importante la inversión en la investigación tecnológica, particularmente por parte del Instituto Internacional de Investigación Arroceras (IRRI). Pero los pequeños productores tenían escaso acceso a los beneficios de dichas inversiones públicas, y menos al crédito estatal. El Código de Reforma Agraria de 1963 había establecido un sólido marco legal para el apoyo a los pequeños productores, pues creó la Administración del Crédito Agrícola (ACA), encargada de extender créditos baratos a pequeños agricultores, así como una Comisión de Productividad Agrícola cuya función consistía en brindar asistencia técnica a los mismos. No obstante, ambas instituciones carecían de fondos y no lograron cumplir con su cometido<sup>23</sup>. Según Romeo Bautista<sup>24</sup>, menos del 10 por ciento de los préstamos otorgados por el Banco de Desarrollo de Filipinas (DBP) beneficiaron a pequeños productores o empresas rurales no agrícolas. Mientras que los pequeños productores del campo se vieron obligados a recurrir a fuentes informales de crédito, los grandes propietarios tuvieron acceso al sistema financiero oficial. En 1974, los agricultores con más de cinco (5) hectáreas, que representan apenas el 14 por ciento de las unidades productivas del agro, recibieron el 72 por ciento del crédito agrícola nacional.

A partir de 1981, se aplicaron las primeras reformas de la política comercial cuyo principal objetivo era mejorar la competitividad de los productos filipinos en los mercados internacionales. Después de 1986, el gobierno de la presidenta Corazón Aquino inició una serie de reformas tendientes a promover el crecimiento y empleo del agro, incluyendo la eliminación de todos los impuestos sobre los productos agrícolas de exportación (menos los de la explotación forestal); la suspensión de cargas y tributos sobre los fertilizantes; la supresión de prohibiciones de exportación para cultivos como la copra, y el desmantelamiento de los monopolios estatales o paraestatales. Desde entonces, la intervención de los precios agrícolas está limitada al control de precios del arroz y maíz.

### b) *Reforma de tenencia de la tierra: antecedentes y marco actual de políticas agrarias*

Desde la independencia, sólo ha habido intentos esporádicos para aplicar reformas redistributivas de tierras. La Ley de Reforma de la Tenencia de la Tierra de 1955 tuvo como objetivo facilitar la compra de explotaciones grandes para su posterior subdivisión y reventa a arrendatarios dedicados al cultivo. El Código de la Reforma Agraria de 1963, más amplio que la ley anterior, estableció límites a la propiedad privada, eliminó la aparcería de la legislación e instituyó un sistema de arriendo basado en rentas fijas.

La reforma decretada por el General Marcos en 1972 previó cambios de gran potencialidad. Restringida a las tierras de cultivo de arroz y maíz, dispuso la transferencia de propiedad de aquellas explotaciones, que operaban en base a la aparcería, a los que trabajaban en calidad de aparceros, previendo la indemnización de los propietarios y la retención para los mismos de un área de hasta siete hectáreas para el cultivo por cuenta propia. En estas áreas los ex aparceros se consideraban como arrendatarios. De esta manera se dispuso la conversión de todos los arreglos informales de aparcería en contratos escritos bajo cánones fijos. Sin embargo, tanto los campesinos sin tierra como los trabajadores del sector comercial de la agricultura, quedaron fuera del alcance de esta reforma. Pese a su innegable potencialidad, los efectos reales de esta reforma fueron tan reducidos como en los casos anteriores. En 1986, el nuevo gobierno de Corazón Aquino informó que sólo 13.590 ex arrendatarios habían recibido títulos de propiedad.

En 1986, al asumir el poder el nuevo Gobierno, se inició una época en la cual las políticas de reforma de la propiedad agrícola han ido adquiriendo mayor peso. Según la Constitución de 1987, la reforma de la tenencia de la tierra constituye un derecho social del pueblo filipino. En la Sección 5 del artículo sobre Justicia Social se lee lo siguiente: "El Estado llevará a cabo un programa de reforma agraria basada en el derecho de los agricultores y trabajadores permanentes sin tierra de poseer individual o colectivamente las tierras que cultivan, o, en el caso de otros trabajadores agrícolas, de obtener una parte justa de los frutos de las mismas. Para tal efecto, el Estado promoverá y llevará a cabo la distribución justa de todas las tierras agrícolas, sujeta a prioridades y límites razonables de retención tal como dispuesto por el Congreso, tomando en cuenta aspectos ecológicos, de desarrollo o equidad, y sujeto al pago de una indemnización justa".

La Ley General de Reforma Agraria, Decreto Supremo de la República (RA) núm. 6657, fue promulgada en junio de 1988. Este cuerpo legal abarca la tierra agrícola tanto pública como privada, independientemente del tipo de propiedad y cultivo. El límite de la retención por propietario asciende a 5 hectáreas, pudiendo los hijos mayores que trabajan la tierra retener un monto adicional de 3 hectáreas cada uno. Todos los propietarios están obligados a registrar sus predios ante el Ministerio de Reforma Agraria (DAR) dentro de un plazo de 180 días. Además, es tarea del DAR, asistido por comités locales de reforma agraria, inscribir la totalidad de los arrendatarios, aparceros y trabajadores dependientes de explotaciones agrícolas, que cumplen con los requisitos para beneficiarse de la reforma. Dichos beneficiarios se clasifican jerárquicamente como sigue: arrendatarios agrícolas y aparceros, trabajadores permanentes de explotaciones agrícolas, trabajadores agrícolas estacionales, otros trabajadores agrícolas, personas que cultivan u ocupan fincas estatales, colectivos o cooperativas de los beneficiarios mencionados arriba, otras personas que trabajan la tierra directamente, así como otros particulares sin tierra. La aplicación del programa se efectuará en tres etapas durante un período de 10 años. La primera cubrirá las parcelas cultivadas de arroz y maíz, y tierras no cultivadas y abandonadas; la segunda etapa abarcará propiedades privadas y arrendadas de más de 50 hectáreas; y la tercera, otros tipos de propiedad de menos de 50 hectáreas. La nueva ley prevé la opción de distribución de acciones, bajo la cual empresas propietarias de tierras que voluntariamente transfieren una parte de su capital social a los trabajadores, podrán, bajo determinadas condiciones, ser considerados como cumplidores de la ley. Además establece un esquema de participación en la producción y las utilidades, que obliga a las empresas más grandes a distribuir un porcentaje de sus ventas brutas a los trabajadores, hasta que se efectúe la transferencia definitiva de la propiedad.

Mientras el período de aplicación global de la reforma se fijó en 10 años, para algunas partes se programó un período de aplicación de sólo 4 años. Estas incluyen la adquisición y distribución de todas las tierras dedicadas al cultivo de arroz y maíz que han sido afectadas por la anterior ley de 1972; la totalidad de las tierras baldías o abandonadas; así como toda propiedad agrícola privada superior a 50 hectáreas.

### 2.3. Marco legal y reglamentario para la promoción de organizaciones de trabajadores rurales

#### a) *Trabajadores rurales y el derecho a la organización*

El derecho de los trabajadores rurales a la organización está expresamente reconocido por la Constitución y el Código del Trabajo. El artículo XIII, párrafo 3 de la Carta Magna de 1987 prevé que "El Estado ... garantizará a todos los trabajadores los derechos a la autoorganización, negociación colectiva y actividades concertadas de manera pacífica, incluyendo el derecho de huelga tal como lo estipula la ley... los trabajadores participarán en procesos políticos y en la toma de decisiones que involucren sus derechos y beneficios establecidos por la ley".

El Título IV del Código del Trabajo, tal como quedó enmendado, trata de las organizaciones laborales, y el Título V de su ámbito de aplicación. Todas las personas, incluyendo aquellas que trabajan en explotaciones agrícolas, tienen el derecho de constituir organizaciones de su libre elección,

afiliarse o participar en ellas, para fines de la negociación colectiva. Además, "trabajadores ambulantes, temporales y migrantes, personas que trabajan por cuenta propia, trabajadores rurales y también los que carecen de un empleador determinado, están autorizados a establecer organizaciones laborales para la ampliación y defensa de sus intereses así como para su ayuda y protección mutua".

El Código del Trabajo no contiene otras disposiciones que reglamenten, de manera específica, el derecho a la organización de las diferentes categorías de trabajadores rurales.

b) *Aplicación de leyes y procedimientos: Ministerio de Trabajo y Empleo y Dirección de Trabajadores Rurales*

Los primeros procedimientos para la promoción e inscripción de organizaciones integradas por trabajadores rurales están contenidos en el Decreto Presidencial núm. 1365 de 1978. Este Decreto estableció la Oficina de Trabajadores Rurales, que, posteriormente, fue elevada al rango de Dirección de Trabajadores Rurales (BRW), como una de las dependencias del Ministerio de Trabajo y Empleo (DOLE). Este Decreto fue adoptado en el marco del proyecto "Nueva Sociedad", que se aplicó durante la presidencia del General Ferdinand Marcos en el período de la ley marcial. En su preámbulo se dice que la "política del Estado de la Nueva Sociedad consiste en proteger, promover y desarrollar el bienestar de los trabajadores rurales" y que a los "trabajadores les asiste la urgente necesidad de obtener apoyo especial para elevar su capacidad de desarrollarse libre e independientemente y facilitarles la incorporación al progreso y crecimiento de la sociedad nacional". La Oficina de Trabajadores Rurales fue creada con el objetivo de "brindar apoyo especial a la organización de los trabajadores rurales en sindicatos, cooperativas y otras formas apropiadas de asociación" así como "registrar, regular y controlar, de manera exclusiva, a cooperativas y sindicatos de trabajadores rurales comprendidos en el programa de mejoramiento social". Se le autorizó a inscribir sólo aquellas organizaciones de trabajadores rurales que ya estaban debidamente registradas en la Dirección de Relaciones Laborales, la Dirección de Desarrollo Cooperativo o la Comisión de Valores y Cambios (SEC). El Reglamento Ejecutivo núm. 770 de marzo de 1982 dispuso su transformación de Oficina en Dirección.

La resolución ministerial núm. 25 de diciembre de 1988 estableció nuevas normas para la aplicación del artículo 244 del Código del Trabajo y del Decreto Presidencial núm. 1365. El término "trabajadores rurales" se definía como "pequeños productores agrícolas de subsistencia, incluyendo agricultores, trabajadores forestales, pescadores, ganaderos y avicultores; trabajadores agrícolas, incluyendo asalariados, contratados o de intercambio, y trabajadores familiares no remunerados; artesanos y trabajadores marginales por cuenta propia con actividades artesanales, de servicio o comercio al por menor en áreas rurales". El término "organización de trabajadores rurales" (OTR) se refiere a la asociación de trabajadores rurales o a una federación de varias asociaciones conformadas por trabajadores rurales. El término "OTR registrada" se refiere a una OTR que está debidamente registrada en la BRW, de acuerdo a dichas disposiciones.

2.4. Programas gubernamentales para la promoción de organizaciones de trabajadores rurales

a) *Dirección de Trabajadores Rurales (BRW)*

De acuerdo a un folleto oficial, las funciones principales de la BRW consisten en "apoyar y desarrollar organizaciones estables, fuertes e independientes de trabajadores rurales, capaces de llevar a cabo actividades económicas y sociales que beneficien a sus afiliados"; elaborar políticas y desarrollar modelos apropiados para ampliar el acceso a mejores ingresos y brindarles oportunidades de empleo; y ser el organismo responsable para la formulación de políticas y programas que contribuyan al desarrollo de los trabajadores rurales; llevar a cabo investigaciones y proponer políticas y programas de asistencia técnica. El grupo beneficiario de tales actividades se define como "trabajadores rurales con escaso o nulo acceso a recursos productivos y oportunidades de desarrollo", y particularmente como "trabajadores de plantaciones, trabajadores estacionales de plantaciones, trabajadores contratados en minifundios de zonas marginales, así como pescadores de las áreas rurales y otros trabajadores afines; trabajadores de la industria familiar rural, y ocupantes de pastos naturales y otras tierras forestales no reconocidos".

Hasta la fecha, la BRW ha venido dando prioridad al registro de las OTR, a fin de facilitarles un mayor acceso a los servicios y programas gubernamentales. Todo indica que si las organizaciones cumplen con los requisitos legales, el registro es una mera formalidad. De acuerdo al procedimiento, tal como fue enmendado en 1988<sup>25</sup>, tales requerimientos son el pago de una reducida cuota de inscripción, la afiliación mínima de 20 trabajadores rurales y la presentación de copias del acta de constitución y los estatutos de la respectiva agrupación, todo ello acompañado de la lista de los miembros que adoptaron o ratificaron tales documentos. El registro de organizaciones de segundo grado requiere de la afiliación comprobada de por lo menos tres OTR. En 1988, el número de las OTR oficialmente reconocidas ascendió a 1.358. Sin embargo, según lo sostuvo la misma BRW, "este

registro está inflado ya que numerosas organizaciones establecidas con gran premura, a fin de asegurarles préstamos de la BRW o de otros organismos oficiales, han dejado de existir, fueron disueltas o sólo existen en el papel<sup>26</sup>. De acuerdo a datos más recientes de la BRW, el número de organizaciones con personalidad jurídica asciende a 3.493, con 148.921 afiliados.<sup>27</sup>

Desde su creación, una de las tareas principales de la BRW es la supervisión técnica del Programa de Mejoramiento Social (SAP) en la industria azucarera. A través de este programa se distribuyeron primas en efectivo a cerca de 400.000 trabajadores; se incluyó un programa de prestaciones por fallecimiento así como varios proyectos socioeconómicos. Con la promulgación de la Ley de Mejoramiento para la Industria Azucarera en 1991<sup>28</sup>, que prioriza el tripartismo, se produjeron cambios en la administración del SAP. La citada ley provee la constitución de consejos tripartitos para la industria del azúcar a nivel nacional y distrital, cuyos miembros son designados por el Ministerio de Trabajo y Empleo a propuesta de las organizaciones de propietarios de plantaciones y molinos, y de las organizaciones de trabajadores. Como complemento a los beneficios sociales existentes, que se financian a través de un impuesto sobre la producción azucarera, se dispuso el otorgamiento de prestaciones de maternidad a las trabajadoras de esta rama.

También forman parte de las actividades de la BRW el fomento y desarrollo del empleo rural a través del Programa de creación y desarrollo de puestos de trabajo por cuenta propia (PRESEED); el Fondo para la promoción del empleo y desarrollo empresarial en zonas rurales (FREED); el Programa encargado de institucionalizar la participación popular en el desarrollo (IPPID); y el Programa sobre empleo no agrícola (NFEP).

Hace poco, la BRW inició, en cooperación con la OIT, actividades con miras a la organización de trabajadores de la pesca. Como lo expresó el director de esta dependencia estatal en una conferencia realizada en 1991, en aquel año sólo el 13 por ciento de las 2.552 OTR inscritas en el registro de la BRW eran organizaciones de pescadores. Es más, de los aproximadamente 8 millones de trabajadores de la pesca, apenas 200.000 estaban organizados<sup>29</sup>.

Desde algún tiempo, la BRW viene trabajando en la preparación y elaboración de un proyecto de código de trabajadores rurales, pero no logramos obtener una copia de este proyecto mientras se preparó este trabajo. En todo caso, se espera que la nueva legislación reúna en un solo instrumento jurídico todas las leyes dispersas que actualmente se refieren al bienestar, la protección y el desarrollo de los trabajadores rurales, y que además proponga e incorpore nuevas disposiciones legales donde sea necesario.

#### *b) Otros organismos gubernamentales*

Además de la BRW y el DOLE existen numerosos organismos oficiales que están igualmente autorizados a otorgar la personalidad jurídica a organizaciones de trabajadores rurales. Especialmente desde finales de los años ochenta, como una característica importante de Filipinas, el número de dependencias estatales que se ocupan del registro y desarrollo de este tipo de organizaciones ha aumentado. Este hecho se debe, entre otros factores, a los esfuerzos de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales; al fomento de organizaciones populares de base y organizaciones no gubernamentales (ONG) para su participación en la aplicación de la reforma agraria; al renovado interés en el desarrollo de las cooperativas rurales; y a los intentos de incorporar pueblos tribales y otras poblaciones de los bosques en el manejo de los recursos naturales. Aunque una evaluación detallada de dicha materia está fuera del alcance de este estudio, nos ha sido posible identificar por lo menos cinco de los organismos oficiales con mayor presencia en este tipo de actividades: el Ministerio de la Reforma Agraria (DAR), el Ministerio del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (DENR), el Ministerio de Agricultura (DA), la Autoridad del Desarrollo Cooperativo (CDA) y la Autoridad Filipina de la Industria del Coco (PCA).

Las actividades de la CDA y del DAR son de especial relevancia dado el enorme crecimiento que, desde finales de los ochenta, vienen experimentando las cooperativas rurales y de reforma agraria. El número de cooperativas registradas ascendió de alrededor de 4.500 en 1990, a casi 21.000 a inicios de 1993, siendo casi la mitad de ellas beneficiarias de la reforma agraria. Las normas básicas de este tipo de organizaciones están contenidas en la Ley de la República núm. 6938 de 1989 que prevé un Código de Cooperativas. Este Código contiene las disposiciones que, de manera específica, se refieren a las cooperativas de reforma agraria. Su artículo 95, relativo al establecimiento y registro de las mismas, dispone que: "Las cooperativas de reforma agraria sólo pueden ser organizadas e inscritas de conformidad con el presente Código, para su reconocimiento oficial, previa constancia escrita mediante la cual el Ministerio de Reforma Agraria certifica que tales cooperativas son necesarias y deseadas por sus beneficiarios. Dicho certificado debe ser resultado de un estudio realizado de acuerdo a la ley en donde se señale la factibilidad económica de dichas cooperativas y se indique que éstas serán

económicamente viables y que, por lo tanto, se autorice su organización y registro de acuerdo a los requerimientos del presente Código".

Organizar las comunidades rurales a través del establecimiento de organizaciones conformadas por beneficiarios reales y potenciales de la reforma agraria constituye uno de los elementos vitales del Programa Global de la Reforma Agraria (CARP). Según lo prevé la Constitución de 1987, en la sección sobre la reforma agraria y de los recursos naturales, "el Estado reconocerá el derecho de agricultores, trabajadores agrícolas y propietarios, así como de las cooperativas y otras organizaciones de agricultores independientes, a participar en la planificación, organización y administración del programa. Asimismo, brindará apoyo a la agricultura a través de servicios que les facilitarán la necesaria tecnología e investigación; soportes financieros, productivos y comerciales así como otros servicios de apoyo".

Disposiciones similares se repiten en la Ley General de la Reforma Agraria (CARL), sancionada por la Ley de la República núm. 6657 de 1988. Para la aplicación de la reforma, se prevé la creación de un Comité Provincial de Reforma Agraria (PARCOM) en cada provincia, que estará integrado por representantes de las organizaciones de agricultores, cooperativas agrarias y ONG que existen a nivel provincial. Además, se proyecta la formación de Comités Barangay de Reforma Agraria (BARC), que tendrán el mismo modelo representativo a nivel comunal. La definición de dichos términos se contiene en una Resolución Administrativa del año 1989<sup>30</sup>.

Una organización de agricultores se define como "una organización o asociación conformada por agricultores debidamente acreditada como beneficiarios de la reforma agraria ante la Comisión de Valores y Cambios (SEC); la Dirección de Desarrollo Agrícola Cooperativo (BACOD); la Dirección de Trabajadores Rurales (BRW); o cualquier otro organismo estatal apropiado". Una cooperativa agrícola se define como "una organización principalmente integrada por pequeños productores agrícolas, agricultores, trabajadores de explotaciones agrícolas u otros beneficiarios de la reforma agraria que se han organizado voluntariamente con el objetivo de hacer uso mancomunado de los recursos humanos, tecnológicos, financieros o de otro tipo económico y cuyo principio organizativo es 'un miembro, un voto'". Una ONG está definida como "una organización o asociación privada, religiosa o no sectaria, establecida con el objetivo principal de contribuir al desarrollo rural".

En consecuencia, el elemento clave de las actividades desempeñadas por el DAR es la promoción de grupos beneficiarios de la reforma agraria y su consolidación mediante servicios de apoyo. Su reglamento interno insiste en que el DAR alentará la formación de organizaciones voluntarias de autoayuda y cooperativas agrícolas que contribuyan a la independencia económica de tales grupos y promuevan actividades económicas a su favor.<sup>31</sup> De igual manera, fomentará el desarrollo de comunidades de reforma agraria viables. Además garantizará el suministro de servicios de extensión, crédito, infraestructura, comercialización y de otros servicios de apoyo, actividad que coordinará con otros organismos competentes en dichas áreas, incluyendo el Ministerio de Agricultura (DA), el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Banco Filipino de Tierras (LBP) y el Ministerio de Comercio e Industria (DTI). Lo enunciado da al DAR amplias facultades para la promoción y formación de OTR estimulando los procedimientos de registro de otras dependencias estatales, si así lo estime conveniente.

En uno de los informes del DAR, presentado al Senado en 1990, consta que en dicho año se había logrado organizar 74 PARCOM y no menos de 17.899 BARC. Pero un reciente análisis de un alto ex-funcionario del DAR cuestionó el impacto real de tales iniciativas de organización<sup>32</sup>. Según dicho autor, dos tercios de los BARC organizados por el DAR nunca funcionaron. Además, sostiene que no se hacen esfuerzos persistentes para identificar las organizaciones populares de base y las ONG que se supone deben constituirse en copartícipes, junto con el DAR, de las actividades de la reforma agraria y de las medidas de promoción del desarrollo rural.

En abril de 1993, no obstante, había indicios de que el DAR estaba intensificando los esfuerzos, tanto a nivel nacional como provincial, para coordinar con ambos tipos de organizaciones existentes, organizaciones de agricultores y ONG, su respectiva participación en tales actividades. El nombramiento de un nuevo titular del DAR con larga trayectoria en el movimiento de las ONG parece anunciar un nuevo enfoque, hecho que se pudo confirmar en una entrevista con funcionarios locales del DAR en Mindanao y diversas islas del archipiélago de las Visayas. La relación del DAR y otros organismos gubernamentales con las ONG se analizará en el siguiente capítulo.

La organización comunitaria ha desempeñado un papel importante en programas del Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (DENR), que administran la utilización social de los bosques y tierras altas. El enfoque participativo del DENR en la explotación forestal ha abierto nuevos caminos al ofrecer a los tradicionales usuarios de los bosques contratos individuales o colectivos de

administración. Se crearon organizaciones locales para la canalización de asistencia técnica y fines de comercialización. El programa que en 1988 identificó más de un millón de hectáreas de tierras forestales para las cuales se extenderán, en un plazo de 10 años, contratos de administración, fue efectuado en estrecha colaboración con diferentes ONG.

Más recientemente, el DENR empezó a aplicar proyectos que tienen por objeto identificar y delinear reclamos de la población indígena sobre tierras y dominios en regiones forestales que ancestralmente les pertenecen. Equipos especiales han sido instalados en las oficinas del DENR, cuyo cometido es identificar comunidades indígenas en sus áreas de competencia y recomendar al DENR la titulación de las tierras sobre las cuales reclaman derechos ancestrales.

Varios autores argumentan que existen conflictos latentes entre el enfoque de la administración referente a comunidades y tierras, y el reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos indígenas y su autonomía. Si los movimientos indígenas adquieren mayor fuerza, el DENR tendrá menos influencia en la organización comunitaria directa.

Mediante la Ley de la República núm. 7160 se sancionó, en 1991, un nuevo Código de Gobiernos Locales cuyo objetivo principal consiste en devolver antiguas facultades a las unidades del gobierno local (LGU) a fin de garantizar un desarrollo más equilibrado. De acuerdo a este Código, numerosos servicios básicos que anteriormente prestaron organismos nacionales, incluyendo servicios de extensión agrícola y bienestar social, serán en el futuro responsabilidad de los LGU. Adicionalmente, dispone que se estimule la participación de "organizaciones populares" (OP) y ONG en los gobiernos locales, las que ocuparán no menos del 25 por ciento de las representaciones del Consejo de Desarrollo Local de cada municipalidad, ciudad y provincia. Además, se prevé la creación de proyectos conjuntos entre las LUG y las PO y las ONG, relativos al desarrollo de la capacidad institucional por la generación de ingresos, y desarrollo empresarial. No obstante, los esfuerzos de descentralización administrativa parecen haber sido obstaculizados por la falta de financiamiento, lo que significa que las iniciativas legislativas aún no han sido acompañadas de la necesaria asignación de recursos.

c) *El papel del Gobierno en la promoción de las OTR: una evaluación crítica*

Tanto las entrevistas realizadas en el marco del presente estudio como la revisión de la documentación recopilada durante su curso señalan una serie de críticas en lo que al papel del Gobierno en la promoción o el registro de las OTR se refiere. En términos generales, se comparte la opinión de que no han habido serios impedimentos al registro de las organizaciones rurales. Tanto el BRW como el SEC han demostrado gran tolerancia en el registro de dichas organizaciones, considerándose que particularmente el BRW viene aplicando un procedimiento sumamente rápido. También los trámites ante la CDA se interpretan como altamente ágiles, lo que está comprobado por el enorme crecimiento del número de cooperativas rurales recientemente reconocidas. No obstante, hay casos aislados en los cuales se denegó la inscripción debido a la no observancia de los requisitos oficiales. Una organización de agricultores del LMP sostuvo que en Manila se objetó el registro de una organización local porque ésta se negó a cumplir con el requerimiento gubernamental de presentar un estudio de factibilidad cuyo precio era de 1.500 pesos. A pesar de que desde 1991 ha estado tratando de obtener préstamos del Banco Filipino de Tierra, hasta la fecha sus esfuerzos siguen sin éxito "debido a que fue constituida por el LMP y no por el DA", adujo. Como otro ejemplo se mencionó el caso de una organización de pequeños productores de coco que no logró tener acceso a los fondos de la PCA porque no había sido reconocida por esta autoridad.

Algunas de las críticas se refieren a la duplicación de las mismas iniciativas por diferentes organismos estatales y también al hecho de que numerosas OTR se están creando con gran premura, con el único fin de beneficiarse de los fondos oficiales. Un funcionario del BRW de las Visayas se refirió a ese problema del actual programa de registro, sosteniendo que algunos dirigentes comunitarios se inscriben simultáneamente en cinco diferentes organizaciones rurales. Y, de acuerdo a un funcionario de la CDA en las Visayas, las cooperativas reconocidas por este organismo obtienen tratamiento preferencial del Banco Filipino de Tierras (LBP), es decir, sus préstamos pagan menos intereses que aquellos que se otorgan a organizaciones que han sido inscritas por el BRW o el SEC. Mientras un funcionario del BRW de Davao estimó que el 80 por ciento de las organizaciones con personalidad jurídica tienen funcionamiento real, anteriores datos nacionales han sido menos optimistas. Como se vio en páginas precedentes, algunas de las críticas provenientes de las ONG expresaron gran escepticismo sobre la viabilidad de las organizaciones inscritas por el DAR.

Otras críticas cuestionan la conveniencia de que organismos estatales participen tan activamente en la promoción de las OTR. Tales comentarios críticos se fundamentan en un documento presentado por el presidente de la Federación Libre de Agricultores (FFF) con respecto a la organización de productores de coco y el papel que en esta materia desempeña la PCA<sup>33</sup>. Según dicho autor, "La

función del Gobierno, y particularmente de la PCA, no consiste en organizar a los agricultores, sino en formarlos, apoyarlos, asesorarlos y alentarlos a que se organicen ellos mismos. No se trata de fomentar en ellos el espíritu de dependencia y mendicidad. La necesidad de organización no se basa exclusivamente en aspectos financieros. Al contrario, las necesidades organizativas son principalmente de información, educación, motivación y gestión. Sin estos aspectos, el apoyo financiero no tendrá otro efecto que corromper a la gente y agravar los problemas que pretende superar".

Otras críticas, bastante justificadas, por cierto, plantean la ausencia de programas oficiales a favor de los sectores más débiles de los trabajadores asalariados del campo y, específicamente, sus condiciones de reclutamiento y empleo. Se argumenta que, pese al gran interés en la reforma agraria y el desarrollo cooperativo, parece haberse pasado por alto el problema de los trabajadores migrantes de temporada en la agricultura comercial. Aunque el BRW tiene clara responsabilidad en dicho campo, este tipo de trabajo no ha sido considerado como una prioridad ni en el programa de mejoramiento social de la industria azucarera, ni en otras iniciativas. Sin embargo, debe observarse que el reclutamiento y las condiciones de empleo de trabajadores ocasionales y de temporada están apenas reguladas en la legislación filipina del trabajo. Hace poco, el BRW inició la preparación y elaboración de un proyecto de código de trabajadores rurales del cual se esperan recomendaciones específicas en esta materia.

### III

## Organizaciones de trabajadores rurales en México: Características, limitaciones y perspectivas

### 3. Características generales de las organizaciones de trabajadores rurales

Las recientes reformas agrarias, particularmente las leyes decretadas al respecto después de 1991, han tenido efectos significativos sobre la estructura interna y las estrategias de las organizaciones mexicanas de trabajadores rurales. Especialmente en los últimos años, se han realizado intensas discusiones en torno a temáticas como las siguientes: el grado adecuado de autonomía que deben tener las organizaciones locales y regionales frente al Estado y a las organizaciones más tradicionales que representan a pequeños productores y trabajadores asalariados; la relación entre las organizaciones de trabajadores rurales y las ONG; los mecanismos más apropiados para hacer frente a problemas de producción y productividad; el acceso al crédito y vías de comercialización a fin de evitar que el actual proceso de ajuste económico que se está aplicando en México no perjudique la situación de los pequeños productores agrícolas en su conjunto.

Algunos análisis resaltan la diferencia fundamental que existe entre las tradicionales reivindicaciones campesinas, vigentes hasta finales de los años setenta, y las demandas que, desde la década de los ochenta, provienen de las nuevas organizaciones del medio rural. Las primeras se conciben como directamente referidas a la tierra, reclamadas por grupos organizados que presionaron para que se aplique la legislación de reforma agraria. Las segundas, en cambio, se interpretan como demandas más amplias, relacionadas a aspectos como el sostenimiento de los precios, facilidades de transformación, de servicios crediticios y de comercialización, entre otros.

En todo caso, desde principios de los años ochenta, se ha producido una enorme expansión de nuevas organizaciones que representan los intereses de las diferentes categorías de trabajadores rurales. Algunas de estas organizaciones tienen carácter nacional y otras, regional o estatal. Además, surgieron nuevas organizaciones sectoriales que agrupan a productores particulares según cultivos y sectores agrícolas, incluyendo mujeres rurales y pueblos indígenas. Paralelamente se multiplicaron los servicios ofrecidos por las ONG que se dedican, ante todo, a la asistencia técnica, investigación de nuevas políticas agrarias y asesoría legal.

Pero este crecimiento organizativo tiene, a su vez, notables deficiencias, siendo un ejemplo de ello la relativa falta de organizaciones representativas de los trabajadores asalariados de la agricultura comercial. La necesidad de tales organizaciones se hace más evidente debido a que las últimas reformas han llevado a una considerable expansión del trabajo migratorio, ocasional y de temporada. Por lo general, se reconoce que, en la agricultura comercial, tanto la contratación como las condiciones de vida y de trabajo siguen siendo inaceptablemente malas y que están por debajo de las normas mínimas establecidas por el Código del Trabajo. Aunque dichos problemas afectan a millones de trabajadores rurales, ni los sindicatos ni las organizaciones campesinas nacionales más importantes los han hecho suyos.

#### 3.1. Antecedentes históricos

La Confederación Nacional Campesina (CNC) es la organización nacional más grande. Debido a que se creó en 1938 por decreto gubernativo y que, desde ese entonces, ha sido leal a las políticas del partido gobernante, a menudo fue tildada de ser un instrumento de control estatal sobre la mano de obra rural. Sin embargo, según lo observan numerosos analistas mexicanos<sup>34</sup>, la realidad es mucho más compleja. Su fundación como central nacional se produjo después de largos años de lucha por parte de diferentes grupos campesinos militantes y armados, provenientes de varios estados. La CNC logró agrupar a la casi totalidad de las organizaciones campesinas locales, regionales y nacionales comprometiéndose a apoyar al Gobierno en compensación del decidido compromiso de éste con la aplicación de medidas redistributivas de la tierra y el fortalecimiento del ejido y las comunidades. Pero en la medida en que los miembros de la CNC se convirtieron en los primeros beneficiarios de la reforma de la tenencia de la tierra, convirtiéndose en ejidatarios y pequeños propietarios, y debido a que los puestos directivos de la Confederación abrieron el camino hacia altas posiciones políticas, la CNC se fue identificando progresivamente con el partido en el Gobierno y sus respectivas políticas. Su fuerza e influencia política han sido interpretadas como un obstáculo para el crecimiento de organizaciones independientes de pequeños agricultores y trabajadores rurales.

El dominio de la CNC sobre el movimiento campesino mexicano empezó a ser cuestionado desde finales de la década de los años cincuenta, cuando agrupaciones independientes como la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCCM) iniciaron las primeras invasiones de tierras en los estados norteños de Sonora, Sinaloa y Durango, donde prevalece la agricultura comercial en gran escala. En 1963, se constituyó la Central Campesina Independiente (CCI) cuyo objetivo fue igualmente la lucha por la tierra.

Los primeros años de la década de los años setenta se caracterizaron por significativos brotes de protesta social y la fundación de nuevas organizaciones, independientes de la CNC. Después de 1972, las movilizaciones campesinas se extendieron a todo el país y en los estados sureños de Chiapas, Guerrero y Oaxaca los pueblos indígenas empezaron a presionar por la restitución de aquellas tierras comunales de las que habían sido despojados ilegalmente por personas ajenas a sus comunidades. Las movilizaciones que se produjeron en el norte del país, especialmente en los valles de Yaqui y Mayo, en el estado de Sonora, obligaron al Presidente Luis Echevarría, a finales de su gobierno, a ejecutar las últimas expropiaciones significativas del país que comprendieron alrededor de 100.000 hectáreas, y conceder la titulación colectiva para cerca de 8.500 demandantes de tierra que provenían de 74 ejidos diferentes.

Pero también durante el gobierno del Presidente José López Portillo (1976-1982) continuaron las invasiones de tierras en gran parte del país. Así como gran número de sus predecesores, el Presidente Portillo anunció que el reparto de tierras terminaría indefectiblemente al final de su mandato. Sin embargo, era enorme el retraso en la tramitación de las demandas que se habían sometido por la vía legal. Según una de las fuentes<sup>35</sup>, existían al inicio de este gobierno más de 3 millones de demandas de tierra presentadas por 60.000 comités agrarios. Un informe oficial del año 1979 reconoció públicamente que estaba aún pendiente el reparto de 7,6 millones de hectáreas que, mediante resoluciones presidenciales de reforma agraria, habían sido autorizadas para tal fin. También en esta época seguía creciendo la fuerza de los movimientos campesinos independientes que reivindicaron mayor celeridad en la aplicación del programa de la distribución de tierra. En 1979, durante una reunión a la que asistieron alrededor de 40 organizaciones independientes de 17 estados, se decidió crear la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA) que asumió el compromiso de luchar por la reforma agraria con todos los medios disponibles.

De tal forma, existía para finales de los años setenta una clara distinción entre los movimientos de índole más oficial, patrocinados por la CNC, cuya influencia venía decreciendo, y aquellas organizaciones campesinas que se habían agrupado de manera más informal, como por ejemplo la CNPA. Pero también entre las agrupaciones ubicadas fuera de la influencia oficial es menester distinguir entre organizaciones que luchan por la reforma agraria y otras cuyas demandas se centran en los derechos del trabajo rural. Un ejemplo de estas últimas es la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) que ha tratado de sindicalizar a los trabajadores rurales asalariados. Pese a sus actividades, tanto en el norte como en el sur de México, particularmente en las explotaciones comerciales de fruta de Sinaloa y Baja California y también en las plantaciones de café en Chiapas, la CIOAC se encontró con permanentes problemas en relación con el registro de sindicatos locales. Salvo muy pocas excepciones, casi todas las solicitudes presentadas a las autoridades locales para el otorgamiento de la personalidad jurídica de los nuevos sindicatos fueron denegadas por las autoridades locales.

### 3.2. Nuevos actores sociales de los años ochenta: organizaciones independientes de pequeños productores rurales

Desde inicios de la década de los años ochenta, la naturaleza de los movimientos y su relación con el Estado han sufrido otras modificaciones significativas. Gran parte de las nuevas organizaciones tuvieron su origen en el cambiante entorno político de la década de los años setenta que se caracterizó por la creciente intervención del Estado en apoyo a la agricultura en pequeña escala y a favor del bienestar social de la población rural. La respuesta del Gobierno a la creciente protesta en el campo se tradujo, en esos años, en una serie de subsidios, apoyos crediticios y facilidades de comercialización y distribución así como en numerosos programas alimenticios. El Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL) amplió su línea de crédito para los ejidos y pequeños productores privados. El Instituto Mexicano del Café (INMECAFE) desarrolló una infraestructura de compra y comercialización para pequeños productores de café, desempeñando así un mayor papel en la eliminación de los intermediarios. La CONASUPO-COPLAMAR tendió a mejorar los mecanismos de mercado y el abastecimiento de productos alimenticios, estableciendo tiendas rurales con participación comunitaria a través de **Comités Rurales de Abasto**. Organizaciones locales al margen del PRI empezaron a competir con la CNC que forma parte de aquél y otros

grupos patrocinados por el Gobierno para obtener acceso a fondos de desarrollo y servicios de apoyo. Además comenzaron a desarrollar estructuras independientes a nivel local y regional; primero a través del suministro y la distribución de alimentos y, con el tiempo, mediante programas más ambiciosos de comercialización.

Pero la crisis económica y los programas de ajuste estructural aplicados después de 1982, así como el bajo rendimiento de la agricultura provocaron nuevas frustraciones entre pequeños y medianos productores, quienes se vieron perjudicados con la supresión del apoyo a los precios de sus productos y otros subsidios agrícolas. Los pequeños productores respondieron a la crisis con la formación de organizaciones regionales y sectoriales para negociar mejores condiciones de producción con las autoridades gubernamentales. Se multiplicaron las organizaciones de segundo y tercer grado cuyo interés se centraba en los aspectos económicos de la producción y otros asuntos de tipo macroeconómico, así como en problemas relacionados con la tenencia de la tierra, temática que anteriormente había acaparado su mayor atención.

Gran número de dichas organizaciones se originó a nivel comunal, al reunirse algunas de las uniones ejidales o a través de la reactivación de los Comités Rurales de Abasto, que anteriormente estuvieron encargados de la gestión y administración de pequeñas tiendas, pero que habían dejado de funcionar desde hacía tiempo. Poco a poco, se extendieron sus actividades, llegando a incorporar en sus filas a numerosas asociaciones de pequeños agricultores, hasta que finalmente empezaron a desempeñar un papel importante en la compra, comercialización y distribución de los productos agrícolas. Un ejemplo de este tipo de organización es la **Unión de Ejidos de Producción y Comercialización de la Costa Chica (URECCH)** en el estado de Guerrero, originalmente fundada en 1981. Sus actividades se basaban en los Comités Rurales de Abasto, a partir de los cuales empezó a desarrollar un sistema de redes rurales a nivel regional. Esta labor fue tan eficiente que, para finales de los años ochenta, la URECCH distribuía más de 1.000 toneladas de granos y administraba más de 70 tiendas que comercializaban una amplia gama de productos alimenticios. Otro ejemplo es la **Unión de Uniones Ejidales y Grupos Campesinos Solidarios de Chiapas**, constituida en 1980 en base a cerca de 12.000 familias campesinas provenientes de 180 comunidades diferentes. Dos años más tarde, creó su propia unión crediticia y un año después, en 1983, obtuvo de la Secretaría de Comercio la autorización de exportar su producción de café directamente. La red de comercialización independiente quizás más conocida es la **Coordinadora Estatal de Productores del Café de Oaxaca (CEPCO)**, que igualmente nació de los Comités Rurales de Abasto. A principios de la década de los años noventa, la CEPCO contaba con alrededor de 18.000 pequeños productores de café que pertenecían a 30 organizaciones regionales (la afiliación no es a título personal sino que se basa en organizaciones). Actualmente dispone de una planta de transformación y una sofisticada red de distribución que abarca ventas a los Estados Unidos de Norteamérica y diferentes países europeos.

Posiblemente, la más fuerte de las nuevas agrupaciones independientes es la **Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA)**, fundada en 1985 como central de alrededor de 15 organizaciones de agricultores afincadas en diferentes regiones, y también de los sectores ejidales, cooperativos y algunos provenientes de la **Asociación Rural de Interés Colectivo (ARIC)**. Aunque las necesidades dependen fundamentalmente de los respectivos contextos regionales, se puede comprobar que son del interés de todas las organizaciones involucradas aspectos como la garantía de los precios, el crédito, la distribución, la infraestructura, los servicios de apoyo y, en general, la asistencia estatal para asegurar el control campesino sobre el proceso productivo.

Durante la última década, se presenciaron inevitables fisuras en el seno de organizaciones como la CNPA y UNORCA. Algunos de sus miembros se opusieron a vínculos o alianzas políticos por considerar que restringen su autonomía. En el caso de la UNORCA, algunos de sus miembros se separaron de ella en 1985, argumentando que una exagerada autonomía limita las posibilidades de poner en práctica objetivos políticos de mayor alcance.

### 3.3. Concertación social y el movimiento campesino durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari

Uno de los desafíos que enfrentan las organizaciones campesinas y de trabajadores rurales durante el actual gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari está constituido por las profundas reformas del sector agrario y de la tenencia de la tierra, temas tratados en anteriores capítulos del presente estudio. Hubo esfuerzos por parte de las organizaciones de presentar reivindicaciones unificadas a nivel de toda la nación. Pero la unidad sufrió mermas debido a los acontecimientos relacionados con las reformas constitucionales de 1991 y la nueva Ley de Reforma

Agraria, promulgada un año después. Por otro lado, el Gobierno tuvo interés en promover las reformas a través del diálogo y la consulta con los sectores sociales afectados, por lo que creó nuevas instancias de consulta a nivel nacional, incorporando tanto las nuevas organizaciones "autónomas", como aquellas que tradicionalmente han estado vinculadas al PRI.

En diciembre de 1988, mes en que Carlos Salinas de Gortari asumió la presidencia, diez organizaciones campesinas firmaron el **Convenio de Acción Unitaria (CAU)**, cuyo programa abarca los mismos temas objeto de preocupación de las dos agrupaciones centrales UNORCA y CNPA. Entre tales temas figura el reparto de tierras, el fin a la represión en el campo, garantías para los precios subvencionados, el control de campesinos del proceso productivo, los derechos de los trabajadores rurales y los de los pueblos indígenas.

En enero de 1989, apoyándose en la CNC y la Secretaría de Agricultura y Reforma Agraria, el Gobierno lanzó su proyecto de crear un Congreso Agrario Permanente (CAP), que estaría compuesto por los representantes de las organizaciones campesinas más importantes y serviría como instancia de intermediación ante las diferentes dependencias estatales. Escasos meses después, en mayo de 1989, 11 organizaciones nacionales, incluyendo la CNC, UNORCA y CIOAC<sup>36</sup>, constituyeron el CAP. Su dirección sería rotativa, y se turnaría entre los representantes de las organizaciones miembros. Previamente, el Presidente Carlos Salinas suscribió con cada una de dichas organizaciones convenios independientes de concertación, cuyas facilidades de apoyo económico tuvieron por objetivo complementar el diálogo político que se efectuó a un nivel más global.

A ello se agrega el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 que establece medidas para fortalecer la autonomía de los pequeños productores y sus organizaciones en el manejo de los problemas agrícolas, previéndose, a la vez, instancias de concertación entre los gobiernos de los estados y agricultores con respecto a la elaboración y aplicación de programas de desarrollo rural.

Todos estos factores significaron serios desafíos para las organizaciones emergentes de pequeños agricultores y comuneros. Por una parte, se produjo un cambio en el ámbito del financiamiento, ya que los fondos que antes se canalizaban a través de organizaciones cercanas al PRI se encuentran ahora directamente al alcance de las primeras. Casi todas las agrupaciones "autónomas" lograron obtener fondos de PRONASOL para sus programas de crédito y comercialización, volviéndose menos importante la distinción entre organizaciones "oficiales" y "autónomas". Por otra parte, existe un amplio consenso en el sentido de que, a la larga, las nuevas políticas económicas tendrán efectos negativos sobre la producción en pequeña escala.

Organizaciones como la UNORCA vienen fortaleciendo su papel como entes participativos de la política a nivel nacional, hecho corroborado por sus evaluaciones críticas de las reformas aplicadas a la agricultura y sus propuestas de modelos alternativos de desarrollo rural. Como ejemplo concreto se puede mencionar la serie de sugerencias que UNORCA difundió a fines de 1992<sup>37</sup> referente a las siguientes áreas: política agraria y comercialización; reestructuración de la tenencia de la tierra; conservación y desarrollo del medio ambiente; recomposición de las organizaciones campesinas e indígenas; así como el papel de las organizaciones campesinas en los procesos de integración regional como el TLC, MERCOSUR y el Pacto Andino. Dichas propuestas son extremadamente detalladas e incluyen algunas recomendaciones específicas para la reforma institucional. De ellas, sólo muy pocas pueden ser destacadas a continuación.

Una de las reivindicaciones centrales plantea la necesidad de que se mantengan los subsidios tanto para determinados cultivos como para productores específicos y que sean canalizados directamente a través de las organizaciones campesinas. Otras demandas se refieren al crédito y estructuras institucionales que permitan distribuirlos adecuadamente. En ese sentido, UNORCA propone la creación de un banco agrario que debería ser administrado conjuntamente por el Estado y las organizaciones de pequeños productores. Igualmente se pide que el suministro y la distribución de los productos alimenticios sean controlados por las organizaciones campesinas a través de centros comunitarios de venta y comercialización. Además, se insiste en que el Estado se comprometa a tomar medidas fiscales concretas que garanticen bajos precios para los productos de primera necesidad. Gran importancia se atribuye a la creación de pequeñas y medianas **empresas campesinas** viables, cuyas funciones deberán ser reglamentadas por una ley especial. Esta debería contener disposiciones que eviten la concentración de capital en manos de una minoría de socios; prever que trabajadores sin tierra tengan la posibilidad de incorporarse a dichas empresas, y establecer procedimientos a través de los cuales se coordinen las actividades de los diferentes organismos gubernamentales que están involucrados en su desarrollo. De manera general se pide

que en vez de privatizar la asistencia técnica, ésta debería ser canalizada a través de las organizaciones campesinas existentes. Se exige que los reclamos de tierra pendientes se resuelvan a nivel regional, particularmente mediante la ejecución de las anteriores resoluciones presidenciales de reparto y a través de la distribución de los predios que se encuentran bajo el control de dependencias estatales o de las tierras cuyas concesiones de ganadería hayan caducado.

El documento menciona también brevemente la situación de los trabajadores rurales asalariados. Plantea la necesidad de que sus sindicatos sean debidamente reconocidos, proponiendo, a la vez, que se reforme la legislación laboral, de tal manera que se permita a los trabajadores rurales migrantes organizarse aunque éstos trabajen para propietarios agrícolas y en cultivos o regiones diferentes. Se exige la permanencia de los servicios de inspección y la creación de mecanismos que permitan el mejoramiento de las condiciones de vivienda, salud y educación, medidas que se financiarán con los aportes de los propietarios, el Gobierno y los mismos trabajadores migrantes.

#### 3.4. Estrategias de organización: problemas y enfoques

El éxito de un gran número de iniciativas locales proporcionó la base para el desarrollo y fortalecimiento de organizaciones regionales cuyos primeros pasos fueron, en algunos casos, apoyados por el Gobierno; en otros, se fundaron en respuesta a la sentida ineficiencia de los programas oficiales en materia de infraestructura. También recibieron ayuda por parte de los grupos de apoyo vinculados a las ONG por lo que, a menudo, lograron desarrollar conocimientos técnicos de alto nivel. Desde fines de los años ochenta, su capacidad comprobada en áreas como distribución y mercadotecnia les abrió el acceso a fondos estatales, ante todo, a través de los programas de PRONASOL. El Gobierno actual ha mostrado gran interés en promover tales iniciativas de autogestión y desarrollo empresarial, a fin de reducir la actividad de los organismos paraestatales que anteriormente estuvieron vinculados con el desarrollo rural. No obstante surgieron problemas cada vez que se produjo una baja del precio de los cultivos de exportación en los mercados internacionales, como por ejemplo el café, lo que puso en peligro la viabilidad de los programas de comercialización en pequeña escala. De allí que temas como el sostenimiento de precios y créditos subvencionados se han convertido en asuntos cruciales para estas organizaciones locales, en momentos en que el Gobierno trata de reducir tales intervenciones en la agricultura del país.

Pero el desafío mayor al que deben de responder las organizaciones de pequeños agricultores es el diseño de estrategias que les permitan negociar las condiciones necesarias para la producción, esto ha sido la causa, a su vez, de constantes divisiones entre ellas. No nos es posible tratar aquí en detalle los intensos debates que actualmente se están llevando a cabo en el movimiento campesino, como resultado de la reciente reestructuración agraria. Los debates abarcan temas como la respuesta estratégica ante el retiro de la intervención estatal en la agricultura, el decrecimiento de los subsidios y precios de garantía, las reformas legislativas y las negociaciones en el marco del TLC. Esto se debe a que tales discusiones están en pleno proceso, produciendo casi a diario nuevos alineamientos en el seno de las organizaciones campesinas.

Las organizaciones rurales han tenido que actuar en un entorno en el cual el Gobierno se mostró tanto dispuesto a canalizar más recursos a través de ellas, como anuente a permitir su creciente capacidad económica y un mayor grado de autogestión. Pero a la vez aplica y controla medidas macroeconómicas que perjudican a los sectores más pobres del campo, hecho que se reconoce en amplios sectores de la sociedad mexicana. Las nuevas políticas económicas son producto de un proceso de concertación social en el cual los representantes de los pequeños agricultores han tenido muy escaso poder de negociación. Durante toda la década de los años ochenta, por ejemplo, existió un margen muy reducido para la negociación de altos precios de garantía a nivel nacional, ya que tanto el Gobierno como el sector industrial coincidieron en que tales precios tendían a estimular reclamos de aumento salarial y, por consiguiente, alimentar la inflación que el Gobierno estaba decidido de frenar.

Por esta razón, numerosas organizaciones regionales continuaron con sus tradicionales estrategias de movilización, organizando marchas y manifestaciones masivas e inclusive ocupaciones de oficinas gubernamentales y carreteras públicas. En algunos casos, tales medidas llevaron a que el Gobierno respondiera a las demandas campesinas. Un ejemplo de ello lo constituye la movilización que en abril de 1989 organizó la **Alianza Campesina del Noroeste (ALCANO)** y a la que asistieron varios miles de productores de trigo. Poco después, el Gobierno aceptó incrementar el precio de garantía de este producto. En junio de 1990, otra manifestación de

productores de sorgo, convocada por la CNC, protestó contra la importación de trigo de los Estados Unidos porque ésta recortaba la demanda interna en momentos en que los depósitos estaban colmados de este producto. Como resultado, el Gobierno prohibió temporalmente la importación de trigo. Las manifestaciones masivas que en 1989 y 1990 fueron patrocinadas por la UNORCA y otras organizaciones, motivaron al Gobierno a renegociar los préstamos que el BANRURAL había dejado de otorgar a los productores de algodón y maíz. También manifestaron los productores de soya y caña de azúcar por la prohibición de importaciones o por aumentos en la subvención de los precios para sus productos.

A nivel nacional presenciamos algunas demandas por parte de las grandes centrales o sus máximas dirigencias, entre ellas, de la CAP y otras organizaciones. Estas centrales se vieron obligadas a adquirir un alto nivel de conocimientos técnicos a fin de poder formular políticas macroeconómicas y proponer alternativas institucionales. Para ellas es indispensable desarrollar sus propias investigaciones sobre temas como el TLC y su impacto a largo plazo sobre la producción y el comercio agrícolas, así como el empleo rural. Estos temas constituyen la base para la formulación de reivindicaciones realistas, susceptibles de un mayor éxito en la mesa de negociación.

Finalmente, es menester hacer algunos comentarios sobre las perspectivas que tienen los trabajadores asalariados del campo en cuanto a la sindicación, y también sobre las posiciones que, en esta materia, han adoptado las organizaciones de trabajadores rurales. Estos problemas han sido objeto de muy poca atención durante las últimas dos o tres décadas. Se estima que menos del 5 por ciento de los trabajadores migrantes está actualmente sindicalizado, pese a que existe la deducción automática de las cuotas sindicales de sus salarios. De esta manera, la CTM recibe dichas cuotas de aquellos estados donde hay tal trabajo migratorio, incluyendo Sinaloa. Sin embargo, existen muy pocas garantías para los contratos colectivos que la CTM negoció en una serie de empresas y prevalece la opinión general de que éstos no se ponen en práctica. Nuestras visitas de campo confirmaron que los trabajadores migrantes desconocen las actividades que los sindicatos llevan a cabo en representación de ellos. La inspección es inefectiva y el trabajo infantil está muy extendido. En muchos casos, el pago a destajo resulta menor que el salario mínimo y la semana de siete días es muy común. Los sistemas de reclutamiento no son supervisados y hasta organizaciones como la CTM y CNC han estado implicadas en la contratación y el transporte de trabajadores migrantes (por cierto, la CNC representa a los pequeños agricultores que en su calidad de empleadores pertenecen a dicha organización).

Varias organizaciones nacionales, entre ellas la UNORCA y la CNC, han reconocido la necesidad de que se preste mayor atención a estos problemas que afectan a 5 millones de trabajadores rurales. En las páginas precedentes ya mencionamos algunas de las propuestas más recientes que al respecto adelantó la UNORCA. En la oficina nacional de la CNC, obtuvimos una copia de la resolución sobre **Jornaleros Agrícolas**, adoptada en 1992, durante el **Tercer Encuentro Nacional de Organizaciones Económicas de Campesinos**. El documento plantea que la organización de los jornaleros debe adecuarse a las condiciones específicas de cada región, pudiendo tomar la forma de comités de solidaridad, grupos de jornaleros, sociedades solidarias o sindicatos. Mientras no se modifique la Ley Federal del Trabajo y los Reglamentos del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), cuya reforma se considera necesaria, se deberían adoptar medidas específicas para esta categoría de trabajadores. Se sostiene que modificaciones de las leyes referentes al trabajo y la seguridad social deben de aclarar la condición legal de los jornaleros, facilitándoles el acceso a servicios de salud y a la formación así como el reconocimiento en el marco de las organizaciones existentes. Además sugiere que se negocien programas de asistencia para jornaleros con el IMSS, en colaboración con otros organismos gubernamentales correspondientes.

En el estado de Oaxaca, la CNC propuso la creación de un Consejo Estatal de Jornaleros Agrícolas cuyos objetivos principales consistirían en garantizarles los beneficios del seguro social y modificar la legislación para que se establezcan los derechos fundamentales para jornaleros. Se sugirió que la metodología del Consejo incluyera la realización de una encuesta censal para identificar los jornaleros tanto al interior del estado de Oaxaca como fuera de él, a fin de organizarlos a nivel municipal y distrital e incorporarlos al régimen de seguro social para finales de 1993. Otra de las metas estratégicas de dicho Consejo sería llegar a controlar el flujo de los jornaleros desde sus respectivos lugares de origen hasta su último paradero, evaluándose si migran de manera individual o en grupo y si están específicamente contratados. Por esta razón, se propuso

que por el momento se efectuara un diagnóstico. Sin embargo no se indicó cuales serían las posibles actividades a tomarse más adelante.

## IV Organizaciones de trabajadores rurales en Filipinas: características, limitaciones y perspectivas

### 4. Comentarios preliminares

Como ya lo mencionamos, en Filipinas, las organizaciones de trabajadores rurales históricamente no han sido fuertes. A nivel nacional, nada hay que se compare con la CNC de México. No obstante, a lo largo de la historia se dieron movilizaciones campesinas altamente militantes que, sin embargo, tuvieron siempre carácter regional. Recientemente se produjeron marcadas divergencias ideológicas en el seno de los diferentes movimientos de campesinos y trabajadores rurales, que son el reflejo de las divisiones políticas de la sociedad en su conjunto. Debido a que Filipinas es un país con muchos años de fuertes conflictos, caracterizados por la actuación de grupos insurgentes y la simultánea militarización de gran parte del territorio nacional pese a la existencia de instituciones formalmente democráticas, ningún análisis acerca de las organizaciones rurales puede pasar por alto este tipo de factores.

Dentro de este cuadro de gran polarización, se puede, a grandes rasgos, distinguir aquellas organizaciones que actúan al interior del marco establecido por las políticas gubernamentales (aunque no necesariamente para apoyarlas) de las que se oponen a ellas en forma militante. Aunque la polarización sigue vigente en la actualidad, dicha distinción se adecúa mejor a la época del General Ferdinando Marcos que al período posterior a 1986. Como vimos, a partir de este año, se hicieron algunos esfuerzos para brindar a las organizaciones rurales independientes un radio de acción más amplio.

Para los efectos del presente estudio, resulta más conveniente diferenciar las organizaciones de trabajadores rurales según su afiliación sectorial y sus objetivos. Debido a que en la agricultura filipina predomina la aparcería y el número de trabajadores asalariados de carácter permanente es muy reducido, el papel de los sindicatos se ha limitado tradicionalmente al sector agrícola comercial (principalmente en las plantaciones de azúcar, plátano y piña). Existen algunas organizaciones, como por ejemplo, la Federación de Agricultores Libres (FFF), que mayormente atienden las necesidades de los pequeños productores, negociando sus créditos y otros insumos. Sin embargo, en los últimos años, aumentó el número de organizaciones regionales y nacionales, a veces constituidas según determinados sectores agrícolas. Su lucha, ubicada en el marco del programa de reforma agraria, tiene por objeto que los aparceros y arrendatarios sean dotados de mayor seguridad sobre la tierra. También mujeres rurales han empezado a fundar sus propias organizaciones.

Igualmente en los años recientes, cobraron gran importancia las organizaciones populares (OP) y las ONG, a nivel tanto nacional como local ("Barangay"). Se estima que existen aproximadamente 50.000 agrupaciones oficialmente reconocidas. Puesto que un análisis detallado al respecto excede los límites de este estudio, a continuación se analizará únicamente el papel que algunas de dichas organizaciones vienen desempeñando en el proceso de la reforma agraria, así como la relación emergente entre ellas y los diferentes organismos gubernamentales.

#### 4.1. Reseña histórica

Los movimientos campesinos de inicios del siglo XX surgieron, en su mayoría, en protesta contra el abusivo sistema de la tenencia de la tierra. Durante los años treinta, se produjeron sublevaciones esporádicas, originadas por la incapacidad del gobierno colonial norteamericano de imponer su propia legislación para proteger la población rural contra los abusos de los latifundistas<sup>38</sup>. Para 1938, el Ministerio de Trabajo había registrado cerca de 40 organizaciones campesinas y de trabajadores rurales, principalmente en Luzón Central<sup>39</sup>. Durante la ocupación japonesa a inicios de la década de los años cuarenta, gran parte de los campesinos que habían luchado por la reforma agraria constituyeron la base del movimiento guerrillero **Hukbalahap**. Partiendo de una plataforma nacionalista, estos rebeldes campesinos iniciaron su lucha por la liberación del dominio japonés. Sin embargo, más adelante, después de la Segunda Guerra Mundial, continuaron sus actividades subversivas. La protesta campesina llevó a una revuelta rural generalizada, comúnmente conocida como la Rebelión Huk de 1946-1954, siendo su base la **Unión Nacional de Campesinos (PKM)** de tendencia comunista, cuya membresía se estimó en medio millón de campesinos<sup>40</sup>.

Después de la derrota militar de los Huk, surgieron en los años cincuenta y sesenta movimientos campesinos moderados que tendieron a articular sus demandas al interior del orden establecido. La más importante de las nuevas organizaciones nacionales fue la Federación de

Agricultores Libres (FFF). En un estudio publicado por la OIT a fines de la década de los setenta, se analizó su origen, evolución y estructura<sup>41</sup>. La FFF se constituyó en 1953, obteniendo su personalidad jurídica cuatro años después. Su fundador, el abogado Jeremías Montemayor, quien había defendido a varios aparceros contra el despojo, sigue siendo el presidente de la FFF hasta la fecha 40 años más tarde. A finales de los años setenta, la Federación contaba sólo con 10.000 miembros que pagaban debidamente sus respectivas cuotas sindicales; pero, sus dirigentes sostenían que la "membresía global" ascendía a unas 200.000 personas. La FFF admitía tanto trabajadores agrícolas asalariados como por cuenta propia. Si bien el estudio de la OIT no provee datos estadísticos con respecto a las diferentes categorías de trabajadores rurales, se sabe que entre sus afiliados se encuentran trabajadores de plantaciones, arrendatarios y aparceros así como agricultores independientes. Las actividades de la Federación comprenden la negociación colectiva en las plantaciones, asesoría legal, formación, medidas de presión y apoyo económico. Todo indica que esta última actividad abarca, sobre todo, la promoción de cooperativas, así como la prestación de servicios crediticios y la constitución de empresas distribuidoras de granos.

Su función como grupo de presión nacional parece haber sido más efectivo durante los años sesenta. Durante aquella época, su dirigencia entró en alianzas con los diferentes partidos y sus representantes parlamentarios a fin de lograr la promulgación de leyes de reforma agraria, recurriendo paralelamente a manifestaciones en diferentes partes del país para denunciar los graves problemas que aquejaban al campesinado filipino. Se puede considerar que la creciente militancia de la FFF y sus dirigentes fue la verdadera causa de su rápida expansión en aquellos años. Pero después de 1972, año en que el Presidente Ferdinando Marcos implantó la ley marcial, la cual fue apoyada por la FFF, se produjo una serie de divisiones y purgas internas que le costaron alrededor del 30 por ciento de sus afiliados<sup>42</sup>. Mientras seguía presionando por la aplicación de reformas de la tenencia de la tierra en los sectores productores de arroz y maíz, se identificó, a la vez, con los intereses de los pequeños agricultores y la negociación de mejores condiciones en la producción. Su brazo económico, la Federación de Cooperativas de Agricultores Libres (FFFCI), proporcionó créditos, medidas de extensión, transformación de los productos y otras facilidades socioeconómicas en beneficio de sus miembros. Sus actividades de organización y asistencia se extendieron a los productores de las tierras altas, desempeñando un importante papel en la promulgación de la ley que, en 1982, estableció un programa integral para la explotación social de los bosques. En 1981, la FFF participó, con otras seis centrales campesinas, en la fundación del Congreso Nacional de Organizaciones de Agricultores (NCFO), concebido como una alianza informal para promover los intereses de los pequeños agricultores. Sus demandas incluían el fomento a la agricultura orgánica, la diversificación productiva de pequeñas explotaciones familiares así como programas de fijación de precios adecuados y de comercialización para pequeños agricultores<sup>43</sup>.

Durante la vigencia de la Ley Marcial (1972-1981) e incluso -aunque en menor grado- hasta el final del gobierno del General Ferdinando Marcos, había muy poco espacio para el desarrollo abierto de organizaciones independientes de campesinos y trabajadores rurales. Con el objeto de fortalecer la reforma agraria de 1972, el Presidente Marcos implementó un programa de apoyo a las cooperativas establecidas a nivel de "Barangay" para que por su intermedio se proporcione asistencia técnica a los beneficiarios. En este contexto, algunas ONG empezaron a promover la constitución de organizaciones populares y crear mayor conciencia de los derechos económicos y sociales. Un ejemplo de estas iniciativas es el movimiento "**Sarilakas**" (Fuerza Propia) que, en su fase piloto, recibió ayuda de la OIT. Sus actividades llevaron a la fundación de organizaciones de pequeños agricultores, pescadores pobres, trabajadores forestales y aparceros del sector azucarero en cerca de 200 aldeas de tres provincias. Al elevar la capacidad negociadora de sus miembros, este movimiento contribuyó a que varios de los grupos participantes obtuvieran derechos sobre tierras forestales, mejores condiciones de arriendo, acceso a créditos bancarios bajo responsabilidad colectiva, y autorizaciones de pesca<sup>44</sup>. Pero con el crecimiento del movimiento insurgente de tendencia comunista NPA, en todo el país, se intensificó la militarización, estrechándose así el espacio político para la organización campesina. Como en toda situación de creciente conflictividad, algunas de las organizaciones rurales y sus dirigentes se declararon a favor del gobierno y otras contrarias a él, lo que redujo el margen para el desarrollo de organizaciones independientes.

Durante esta época, las organizaciones más fuertes de trabajadores rurales quizás fueron las federaciones sindicales de la agricultura comercial y, particularmente, de la industria azucarera. Si bien varias centrales sindicales reclamaban representar a los trabajadores azucareros, dos federaciones nacionales tuvieron mayor presencia en este sector. El Congreso Nacional de Sindicatos de la Industria del Azúcar (NACUSIP) fue creado en 1965 por 15 sindicatos de Luzón y las Visayas, y, en 1975, fue una de las organizaciones fundadoras del Congreso Sindical de las Filipinas (TUCP). Según sus

propios datos, a finales de la década de los años ochenta, alrededor de 200.000 trabajadores provenientes de las diferentes regiones productoras de Luzón, Visayas y Mindanao pertenecían al NACUSIP. Pero el número de sus miembros contribuyentes (mayormente trabajadores de molinos y refinerías azucareras) no ascendía a más de 15.000. El principal "rival" del NACUSIP era la Federación Nacional de Trabajadores Azucareros (NFSW), fundada en 1971 en Negros. Posteriormente, esta Federación se afilió al movimiento **Kilusang Mayo Uno (KMU)**, de oposición al gobierno de Marcos. Más tarde, extendió sus actividades a otras islas de las Visayas y también a Luzón. Aunque ambas federaciones han atribuido gran importancia a la negociación colectiva y han competido por el control sobre los sindicatos de empresa, la NFSW siempre puso mayor atención a la reforma de la tenencia de la tierra y la problemática de los trabajadores de temporada. Debido a su reputación como movimiento opositor, particularmente durante la era de Marcos, sufrió una fuerte represión cuando, en 1980, la expansión de las acciones subversivas provocó la militarización de prácticamente toda la región occidental de Negros. Las actividades más recientes de ambas federaciones serán analizadas en páginas posteriores de este capítulo.

#### 4.2. Organizaciones de trabajadores rurales en la actualidad: tipologías, ejemplos y características

Desde 1986, se ha venido produciendo una enorme expansión de organizaciones de campesinos, trabajadores rurales y organizaciones populares así como de una amplia gama de ONG. El rápido aumento de inscripciones ante el BRW es sólo uno de los indicadores de este fenómeno. El extraordinario alcance de las actividades de las ONG ya se mencionó en los párrafos precedentes. Resultaría imposible describir todas estas iniciativas en detalle. El objetivo de este apartado se limita a señalar algunas tendencias generales y las interrelaciones de los diferentes tipos de organizaciones. La velocidad del crecimiento organizativo está determinado, en gran medida, por factores como la presión por la reforma agraria, la apertura democrática y el declarado interés del Gobierno de abrir el diálogo y de entablar negociaciones con organizaciones populares.

De este acercamiento entre grupos gubernamentales y no gubernamentales surgieron algunos intentos de desarrollar procedimientos formales de consulta, muy parecidos a aquellos que acabamos de describir para el caso mexicano. En 1990, por ejemplo, tres federaciones nacionales de pequeños productores agrícolas - la FFF, el Congreso Pro-Reforma Agraria del Pueblo (CPAR) y SANDUGUAN - se reunieron de manera informal en el FORUM CAMPESINO. Sin embargo, en diciembre del mismo año, se retiró la FFF después de haber expresado su malestar ante la premura y falta de transparencia en la creación de estructuras regionales, así como la manifiesta manipulación política en el seno del FORUM. En 1991, se trató de revivir el FORUM campesino cuando algunos de sus miembros persuadieron al Ministro de Agricultura que, mediante resolución administrativa, creara un Consejo Campesino independiente como instancia de consulta entre ese Ministerio y los campesinos. No obstante, la FFF se negó a participar en dicho consejo, arguyendo que no convenía apurar la creación de una organización superior de tipo formal y que ésta hasta podría obstaculizar los esfuerzos que se estaban haciendo para forjar la unidad duradera de los diferentes grupos campesinos<sup>45</sup>.

#### 4.3. Problemas relacionados con la reforma agraria: ejemplos de organizaciones emergentes

Del movimiento en favor de la reforma agraria han surgido numerosas organizaciones de nuevo tipo, desde grupos que brindan asesoría jurídica a nivel nacional y sectorial, otras que proveen servicios de apoyo al campesinado, hasta ONG que colaboran con el Gobierno para garantizar que el programa de reformas se aplique de manera más eficaz.

Un ejemplo del primer tipo es el Congreso pro Reforma Agraria para el Pueblo (CPAR), que se fundó en mayo de 1987 durante un encuentro nacional al cual asistieron organizaciones campesinas de diferentes tendencias, con el fin de aprobar un programa común respecto de la reforma agraria. A inicios de 1993, ya se habían incorporado 14 federaciones, que incluían organizaciones como la NFSW y varias agrupaciones de pequeños agricultores, arrendatarios y pescadores. Se adoptaron entonces 14 principios básicos que se incorporaron en su Código de Reforma Agraria para el Pueblo (PARCODE), considerado como alternativa para la legislación oficial de 1988. Aparte de sus actividades de asesoría en asuntos de orden político, el CPAR se dedica a la investigación y edición de publicaciones, ambas destinadas a controlar el proceso de la reforma agraria; la educación y capacitación en diferentes temas, incluyendo el Código de Gobiernos Locales, y a asesorar proyectos de desarrollo. Una de sus últimas publicaciones contiene un manual de organización rural que está escrito en lengua Tagalog, que trata los métodos para mejorar la organización rural.

Muchas de las federaciones afiliadas al CPAR son nuevas organizaciones creadas, desde 1986, en respuesta al modificado contexto político. Un ejemplo es la **Pambansang Kilusan ng mga Samahang Magsasaka (PAKISAMA)** cuyo lema fundamental es "la consulta". Se fundó en agosto de 1986 con el objetivo de promover una "federación militante y no violenta de organizaciones campesinas independientes". En 1993 contaba con 42 organizaciones muy variadas de 26 provincias (22 de Luzón, 15 de Mindanao y 9 de las Visayas), comprendiendo desde cooperativas de fines múltiples y de ahorro hasta asociaciones de minifundistas y aparceros productores de coco, así como grupos de pequeños agricultores y pescadores en general. Sus programas y servicios se asemejan a las del CPAR, cubriendo áreas como educación y formación, desarrollo de medios de subsistencia, apoyo técnico y asesoría jurídica. Este último programa imparte cursos de legislación con el fin de permitir a los afiliados protegerse contra los desalojos ilegales y otros hostigamientos que cometan los latifundistas, en violación de las leyes agrarias.

La Organización **Ugmayan ng mga Magsasaka sa Quezon (UGMA)**, integrada por aparceros productores de coco en una zona donde la extrema explotación tiene antecedentes históricos, es uno de los miembros de PAKISAMA que se visitó durante este estudio. Los 12 afiliados que se reunieron con nosotros eran arrendatarios que ocupan un promedio de tres (3) hectáreas cada uno. Nos explicaron sus problemas y expusieron sus demandas más urgentes. Pese a las disposiciones legales, están obligados a ceder a los propietarios entre el 50 y 70 por ciento de su cosecha y además solventar los costos de la producción. Su principal reclamo, a corto plazo, es el cumplimiento de los derechos de arriendo, especialmente la retención del 75 por ciento de la cosecha por parte de los arrendatarios, tal como lo estipula la ley. La ayuda para el desarrollo de cooperativas, mayores facilidades de comercialización y la introducción de tecnologías para la producción de aceite y jabón, así como de otros productos derivados que se pueden vender, fueron identificados como prioridades futuras. Además presentaron quejas de constantes desalojos, el hostigamiento a sus dirigentes, la falta de respuesta a sus peticiones por parte de los funcionarios locales del DAR y la tala indiscriminada de árboles de coco que algunos propietarios practican al interior de sus parcelas arrendadas.

Muchas de las ONG que trabajan en zonas rurales han desarrollado sólidas redes nacionales que les permiten tener cierta influencia sobre las políticas del Gobierno y, a veces, hasta colaborar estrechamente con determinados organismos estatales. Este es el caso de la **Asociación Filipina para el Desarrollo de Recursos Humanos en Areas Rurales (PHILDHRA)** que nació en los años setenta como coordinadora nacional y que fue oficialmente reconocida en 1984. En 1993, contaba con 58 miembros, todas ONG dedicadas a una amplia gama de actividades, que incluyen asesoría en materia de reforma agraria, organización comunitaria, proyectos generadores de ingresos, extensión agrícola y tecnología adaptada, desarrollo cooperativo y servicios básicos de salud. Las ONG y otras instituciones con más de un año de experiencia en ayuda al desarrollo pueden constituirse en miembros de esta red.

La **Asociación Tripartita para la Aplicación de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural (TRIPAARD)** es el resultado de una de las iniciativas más interesantes de PHLDHRA. Fue inicialmente concebida como un programa piloto de seis años para las provincias de Antique en las Visayas, Bukidnon en Mindanao y Camarines en el sur de Luzón. En todas ellas se constituyeron organismos tripartitos integrados por representantes de las ONG, organizaciones populares (OP) y dependencias estatales. Después del éxito de las primeras iniciativas piloto, el programa se ha extendido recientemente a otras provincias del país.

El enfoque de la asociación TRIPAARD es altamente pragmático. Sus actividades se desarrollan en el marco del programa oficial de reforma agraria y su objetivo consiste en que las transferencias de parcelas se realicen mediante esfuerzos coordinados de organismos gubernamentales y organizaciones civiles. Si bien reconoce las limitaciones de la legislación vigente, la concibe como una "ventana" que le abre al pueblo la posibilidad de fortalecerse, a través de la adquisición y el control de tierras tanto privadas como públicas y el acceso a los servicios básicos de apoyo y su administración. Estos servicios incluyen obras de irrigación, facilidades para el período después de la cosecha, préstamos de producción y asistencia a microempresas<sup>46</sup>.

Tomando en cuenta que los funcionarios locales del DAR no cuentan con suficientes medios logísticos para efectuar los complejos preparativos que requiere la puesta en práctica de las reformas de la tenencia de la tierra, la asociación TRIPAARD ha desarrollado altos niveles de especialización en gran parte de sus actividades. Su programa comprende también asistencia técnica a beneficiarios potenciales de la reforma agraria, capacitándolos en su registro ante los organismos estatales competentes y en la presentación de sus respectivos reclamos de tierra. Los resultados parecen haber sido muy positivos. Ya para 1991 la TRIPAARD declaró que más de 1.000 hectáreas habían sido

transferidas gracias a sus esfuerzos; que se organizaron e inscribieron 25 organizaciones populares (OP), las que se estaban movilizand para participar en la transferencia de tierras y actividades de desarrollo; que se había iniciado la aplicación de sistemas de productividad en fincas modelo; y que, en 28 comunidades agrarias de tres provincias, se implantaron estructuras asociativas. En abril de 1993, dirigentes de TRIPAARD dieron a conocer que el 43 por ciento de las propiedades repartidas por el DAR se ubicaban en las zonas piloto, mientras el promedio nacional ascendía a sólo 10 por ciento.

Otra organización miembro de la coordinadora PHILDHARRA es el Centro de Desarrollo Cooperativo de las Visayas (VICTO), cuya labor comunitaria se basa específicamente en la organización cooperativa. Fundada en los años setenta, VICTO es hoy en día la institución cooperativa más grande de las islas Visayas. El 70 por ciento de sus cerca de 280 sociedades cooperativas son de carácter rural. Además, cuenta con una unión crediticia que está integrada por alrededor de 200 cooperativas y recibe préstamos del Banco Filipino de la Tierra. VICTO ha venido desempeñando una intensa labor de organización comunitaria y proporciona una amplia gama de servicios, desde la administración de cuentas, la constitución de organizaciones intercooperativas de producción y consumo destinadas a eliminar los intermediarios, hasta el procesamiento de datos y proyectos de investigación para el desarrollo.

Finalmente merecen mención las organizaciones de mujeres rurales. Una de ellas es la **Katipunan ng mga Bagong Pilipina (KaBaPa)**, miembro del CPAR, que desempeña un papel activo en la representación de las demandas específicas de mujeres rurales en el proceso de la reforma agraria. Su membresía se estima en 28.000 mujeres y sus actividades están centradas en zonas rurales.

#### 4.4. Organizaciones sindicales ante la reestructuración agraria: problemas y ejemplos

Como se ha visto, los sindicatos apenas han participado en la organización rural. Su presencia se limita al sector comercial de la agricultura. Sin embargo, no es siempre fácil distinguir entre federaciones sindicales y otras categorías de organizaciones rurales. La FFF, por ejemplo, comprende a trabajadores asalariados de plantaciones, pequeños agricultores y aparceros. En cambio, la NFSW, que mayoritariamente está integrada por trabajadores asalariados del sector azucarero, pertenece al CPAR y desde siempre ha defendido la reforma agraria por considerarla una de las prioridades de la labor organizativa. El NACUSIP y la Federación Nacional del Trabajador (NFL) pueden ser identificados más fácilmente como sindicatos, ya que la mayoría de sus afiliados son trabajadores rurales asalariados. No obstante, desde que en 1988 se inició el programa de reforma agraria que afecta a toda la agricultura comercial, los sindicatos se ven enfrentados a nuevos desafíos. Puesto que la ley estipula diferentes opciones ante la reforma, las organizaciones sindicales deben decidir si quieren adherirse a la distribución de tierras o si prefieren acogerse a la participación en la propiedad y en las acciones o, en algunos casos, si optan por establecer cooperativas en las plantaciones del sector reformado. Especialmente en el último caso han surgido problemas muy complejos respecto a la relación entre los sindicatos existentes y las nuevas cooperativas.

Según Rene Ofreño, experto filipino en relaciones industriales<sup>47</sup>, el CARL está cambiando las relaciones entre empleadores y trabajadores en el sector agrícola constituido de Filipinas. En el pasado, los sindicatos se interesaron, sobre todo, por la negociación colectiva, la estabilidad laboral y aumentos salariales, así como el cumplimiento de la legislación del trabajo. Pero actualmente, se ven obligados a convertirse en "astutos negociadores de empresa e inclusive en expertos empresariales". Uno de los problemas inmediatos que deben resolver es cómo adquirir los necesarios conocimientos especializados de tipo gerencial, financiero y técnico.

Otros problemas latentes surgen en relación con la protección de los trabajadores ocasionales, de temporada y migrantes. Como en muchas plantaciones, estos trabajadores desprotegidos tendían a ser excluidos de los beneficios que los sindicatos obtienen a través de la negociación colectiva para la mano de obra permanente. Sin embargo, bajo el actual modelo de reforma agraria, las cooperativas que están afiliadas a una organización sindical pueden convertirse en contratistas directos de la mano de obra ocasional y tener razones económicas para denegar a estos trabajadores mejores prestaciones. Un caso de este tipo se detectó, en abril de 1993, en el sur de Negros donde una nueva cooperativa estaba empleando a gran número de trabajadores ocasionales a destajo cuya remuneración estuvo por debajo del salario mínimo legal. La protección de estos trabajadores indefensos y la necesidad de integrarlos en las actividades sindicales puede fácilmente convertirse en uno de los mayores desafíos del futuro.

Los casos y problemas que surgen y que tienen relación con este fenómeno se describen mejor a través la reseña de la respuesta sindical dada en determinadas regiones. Los siguientes párrafos se basan en las entrevistas y evaluaciones que se efectuaron durante nuestra visita en abril de 1993 a Negros, Mindanao y Luzón central.

En Negros occidental, tanto el NACUSIP como la NFSW se vieron obligados a responder a fuertes presiones en favor de la aplicación de la reforma agraria en la industria azucarera, así como atender a sus afiliados del sector reformado. De las dos organizaciones la NFSW adoptó la postura más agresiva. La agenda que elaboró para trabajadores agrícolas en mayo de 1992 pide que los predios sujetos a subasta forzosa, bajo administración coactiva o en estado de abandono, sean entregados en propiedad a los trabajadores para que ellos mismos se ocupen de su administración. Con respecto a las plantaciones, se propone que el 40 por ciento de las tierras sean transferidas a los trabajadores como medio de subsistencia. Además se reclama la creación y ampliación de sistemas cooperativos para facilitar la gestión empresarial de los trabajadores. También figura en dicha agenda la necesidad de eliminar todo tipo de trabajo ocasional, contratado y migratorio del tipo "sacada", de modo que todas las categorías de trabajadores agrícolas puedan llegar a gozar de los derechos laborales sin discriminación alguna. Pese a tales reivindicaciones, la NFSW, conjuntamente con el DAR y otros organismos estatales, está colaborando con el programa oficial de reforma, para organizar a posibles beneficiarios en cooperativas o asociaciones. Sin embargo, estas actividades de apoyo fueron acompañadas de otras acciones más militantes, como por ejemplo, la convocatoria para invadir tierras en numerosos municipios<sup>48</sup>. A la vez, viene desarrollando un intenso programa de prestación de servicios de apoyo, incluyendo el suministro de facilidades en el período después de la cosecha, proyectos generadores de medios de subsistencia, así como sistemas de irrigación y comercialización.

Al principio, el NACUSIP tenía un enfoque más gradualista, que cuestionaba si era conveniente presionar por el reparto de tierras, mientras los trabajadores no hayan adquirido la capacidad de cultivarlas sin la asistencia técnica y logística del Gobierno. Pero, desde 1988, está participando en la aplicación de la reforma, conjuntamente con los respectivos organismos gubernamentales y las ONG. Uno de sus mayores desafíos surgió cuando la empresa azucarera **Kabankalan Sugar Company (KASUCO)** fue puesta bajo el control del Programa de Reforma Agraria (CARP), ya que el sindicato de esta gran plantación pertenecía al NACUSIP. Asistidos por el sindicato, los trabajadores decidieron aceptar la participación en el capital social y, en 1991, se inscribieron como cooperativa ante la CDA. La nueva cooperativa logró obtener financiamiento del Banco Filipino de la Tierra para un proyecto pecuario y de diversificación productiva a través del cual convirtió 20 hectáreas en cultivos de frutas y hortalizas. Adicionalmente, obtuvo apoyo por parte de algunas ONG e incluso un préstamo de la Empresa Filipina para el Progreso Social (PBSP). Por lo demás, se aplicaron pocos cambios en las técnicas de producción y la cooperativa sigue manteniendo algunos miembros de la anterior directiva. Durante la cosecha, se contrata cerca de 400 "sacadas", asimismo, se recurre a un regular número de trabajadores ocasionales que provienen de las plantaciones circundantes. Como lo afirmaron los mismos cooperativistas, el desempleo estacional sigue siendo un grave problema durante los meses en los que no se hace uso de los molinos. De acuerdo a una evaluación independiente<sup>49</sup>, los trabajadores beneficiarios de la reforma se están desilusionando ante la posibilidad de que no todos ellos puedan ser empleados.

Diferentes son los problemas que en Mindanao se han venido presentando a los sindicatos de las plantaciones agroindustriales en las provincias de Davao y General Santos. Las federaciones más activas en ambas regiones son la Asociación de Sindicatos (ALU), miembro del TUCP, y la Federación Nacional de Sindicatos (NFL), base del KMU. En la fase inicial del programa de reforma agraria, las empresas agroindustriales más grandes optaron por el sistema de rearrendamiento previsto en la Ley General de Reforma Agraria (CARL), según el cual las tierras se transfieren formalmente a la cooperativa de los trabajadores para luego ser rearrendadas a la empresa por un canon que se negocia con la gerencia. En este contexto surgieron tres tipos de problemas: primero, la determinación de una renta justa para los predios arrendados; segundo, la definición de quiénes eran sus beneficiarios, y tercero, la negociación de condiciones que garanticen el empleo estable de los propietarios legales de dichas tierras, quienes corren el peligro de no ser contratados por la empresa. Distintos son los problemas que se produjeron en la industria bananera, aún no afectada por la reforma agraria. En esta rama, algunas empresas multinacionales diseñaron sistemas de producción donde ellas poseen sólo una mínima parte de la tierra y compran casi todo el producto de pequeños plantadores de banano. Aunque la mano de obra es *de facto* reclutada por las empresas, la relación laboral *de jure* se establece entre los trabajadores asalariados y los pequeños agricultores. Aparte de la inestabilidad del empleo, surgen otros problemas sindicales debido al hecho de que el salario mínimo pagado en las plantaciones difiere de aquel que reciben los trabajadores empleados por los pequeños plantadores.

En la región central de Luzón se encuentra la Hacienda Lusita, la plantación de azúcar más grande del país. Aquí, el sindicato, que está afiliado al NACUSIP, se adhirió a la participación en el capital de la empresa, otro de los modelos previstos por la Ley General de Reforma Agraria (CARL). Mediante el convenio pactado entre la gerencia y el sindicato en mayo de 1986, se acordó la distribución de acciones a cerca de 7.000 trabajadores dentro de un plazo de 30 años. Dicho arreglo suscitó gran controversia porque sólo afectó a aquella parte del capital que se denominó "propiedad agrícola y activos", habiéndose subdividido la empresa anteriormente en dos compañías independientes. Los trabajadores optaron por la participación en el capital, y no por la transferencia de parcelas, después de un referéndum en el que participó toda la mano de obra de la hacienda, decisión que además fue recomendada por los dirigentes sindicales. Según nos confirmaron en una entrevista, la dirigencia nacional les había aconsejado optar por la participación en las acciones, ya que por la distribución de la tierra cada trabajador obtendría menos de una hectárea. Con el convenio, en cambio, recibían no sólo dividendos anuales, sino también otros beneficios como la hospitalización gratuita, bonos a mitad y fin de cada año y predios para su vivienda. Sin embargo, algunos de los dirigentes opinaron que había cada vez menos trabajo y que, por lo tanto, era probable que cambiaran su decisión anterior en favor del reparto de tierras antes del término de los 30 años estipulado por el respectivo convenio.

#### 4.5. Estrategias de organización: problemas y enfoques

En resumidas cuentas, las estrategias de organización rural han sido fuertemente influenciadas por la reforma agraria. No obstante, no se puede negar que algunas organizaciones nacionales y regionales hayan mirado más allá de los asuntos relacionados a la distribución de la tierra, enfocando aspectos más amplios referidos a la administración económica y manejo de los recursos. Aun así, el entorno político obliga a las organizaciones bajo estudio a definir sus estrategias básicas en estrecha relación con el programa oficial de dicha reforma.

Además, es de destacarse que pese a la enorme proliferación de organizaciones de trabajadores rurales y ONG en los últimos años, aún hay pocas pruebas de la existencia de organizaciones regionales fuertes y constituidas a nivel sectorial. Más bien predominan las iniciativas de organización local, representando las dirigencias capitalinas los intereses de sus afiliados ante las autoridades nacionales. Pero últimamente se han dado algunos indicios que parecen anunciar ciertos cambios. Entre ellos figuran las estructuras organizativas establecidas por la agrupación PAKISAMA a pesar de que sus actividades a nivel regional son todavía muy incipientes y, por ello, cualquier análisis más detallado resultaría prematuro.

Otra de las características que marca el contexto organizativo en el campo es la creciente presencia de instituciones gubernamentales que disponen de amplias facultades para fijar las condiciones en las cuales han de establecerse organizaciones rurales a nivel local. Aún no se sabe si esta tendencia se modificará con la aplicación del nuevo Código de Gobierno Local. La planificación de medidas de desarrollo desde las bases engendra la posibilidad de que se vaya ampliando el espacio para la acción de las organizaciones de trabajadores rurales; aunque parece que aún no se encuentran suficientemente definidos los ámbitos en los que, por un lado, se ubicarán las organizaciones populares (OP) y, por el otro, las ONG. Al respecto citamos la opinión del Secretario General de la FFF: "Uno de los problemas que más preocupa a numerosas organizaciones de pequeños agricultores es su relación con las organizaciones no gubernamentales, y el papel que éstas asumirán en el futuro. Se ha visto que, posiblemente por su mayor acceso a donantes, la trayectoria profesional de sus miembros y la alta calidad de sus propuestas e informes técnicos, algunas ONG han adquirido una participación desproporcionada en la ayuda al desarrollo no sólo privada sino también gubernamental. Aunque dichas ONG se conciben como instancias de apoyo a las organizaciones populares, a menudo tienden a imponer sus propios proyectos, obligando a esas organizaciones a adaptarse a su estilo, ritmo y mecánica de trabajo. Agrupaciones tanto formales como informales de organizaciones de pequeños agricultores y ONG deben exigir que cada uno de sus miembros que participa en la respectiva red sea responsable ante su propia directiva, ante las demás instituciones que conforman la red y ante la red en su conjunto"<sup>50</sup>.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la marcada presencia de las ONG se debe, en gran parte, a la falta de organizaciones regionales fuertes. Estas últimas podrán quizás surgir en base a una combinación de proyectos económicos y programas de asesoría parecidos a los que acabamos de describir para el caso mexicano. Algunas de las razones de tal hipótesis ya han sido mencionadas páginas arriba y no necesitan ser repetidas en detalle. Entre ellas figuran el alto grado de aparcería, el reducido número de explotaciones que producen para el mercado (y no sólo para la subsistencia);

la represión en el campo, constante histórica en este país; y también la polarización social. Todos estos son los factores que han obstaculizado el desarrollo de organizaciones verdaderamente independientes de agricultores y trabajadores rurales. De allí se infiere que la movilización se encuentra aún en sus inicios, aunque está siendo favorecida por los mayores espacios del actual entorno político. Pero esto significa, a su vez, que las demandas están relacionadas necesariamente con la tierra, la seguridad de los derechos sobre ella e igualmente con la relación entre latifundistas y aparceros que, desde hace siglos, se caracteriza por un alto grado de explotación.

## 5. Convenio núm. 141 y su aplicación en México y Filipinas

### Introducción

Este capítulo trata de manera más específica el Convenio núm. 141 de la OIT y su aplicación en México y Filipinas. Si bien sus disposiciones principales ya se expusieron en la introducción de este trabajo, en esta parte se comentarán brevemente sus antecedentes y la manera en que fue adoptado.

Desde mediados de la década de los años sesenta - época en que las Naciones Unidas y sus organismos especializados prestaron mayor atención a los aspectos estructurales de la reforma agraria y al desarrollo rural - la OIT ya se había ocupado de las necesidades específicas de los trabajadores rurales en países en vías de desarrollo a través de sus actividades normativas. La Recomendación núm. 127 de 1966 sobre cooperativas (países en vías de desarrollo), establece que la creación y expansión de cooperativas debería ser concebida como instrumento importante para el desarrollo económico, social y cultural, así como para el progreso humano en los países en vías de desarrollo. Sus diferentes disposiciones se refieren a la legislación, a la educación y formación técnica, ayuda a las cooperativas de control y órganos de aplicación y colaboración internacional. El anexo de la Recomendación contiene sugerencias detalladas de los diferentes tipos de cooperativas que puedan utilizarse eficazmente para la aplicación de la reforma agraria.

La Recomendación núm. 132 sobre arrendatarios y aparceros se adoptó dos años después, en 1968, considerando que uno de los objetivos de la política social y económica debería consistir en promover el mejoramiento continuo y progresivo del bienestar de los arrendatarios, aparceros y categorías similares de trabajadores rurales, así como en garantizarles el más alto grado posible de estabilidad y seguridad en el trabajo y en los medios de subsistencia. De acuerdo al principio general de que los trabajadores rurales de todas las categorías deberían tener acceso a la tierra, se recomendó la adopción de medidas adecuadas para facilitar el acceso a la misma. Se consideró que se deberían promover y facilitar por todos los medios el establecimiento y desarrollo, sobre una base voluntaria, tanto de organizaciones que representen los intereses de los arrendatarios, aparceros y categorías similares de trabajadores agrícolas, como de organizaciones que representen los intereses de los propietarios. Además, la Recomendación dejó en claro que tales medidas serían más eficaces si se integraran en un plan general de reforma agraria a nivel nacional.

Cuando el tema "Organizaciones de trabajadores rurales y su función en el desarrollo económico y social" fue incluido en el orden del día de la Conferencia Internacional de Trabajo de 1974, se partía de la premisa que el instrumento referido tomaría la forma de una Recomendación no vinculante. Los *Trabajos preparatorios* elaborados por la OIT sobre el tema, hicieron hincapié en el desarrollo de los recursos humanos y la orientación profesional como medios adecuados para facilitar la participación de organizaciones de trabajadores rurales en la planificación oficial de programas políticos y de bienestar social. El informe, que se elaboró para la reunión de la Conferencia de la OIT en 1974, también destacó la importancia de la reforma agraria, la distribución de la tierra y la modificación de los sistemas de cultivo: "Las organizaciones de trabajadores rurales de todo tipo, particularmente en América Latina y Asia, prestan particular atención a la reforma agraria y a la redistribución de la tierra, y se admite en general que, sin una reforma de estructuras, se retrasará el desarrollo rural, en el sentido amplio de la expresión; por otro lado, para ser efectivos, los cambios de estructura en la agricultura requieren el apoyo y la participación de las organizaciones populares. Así, las organizaciones de trabajadores rurales pueden conseguir que las leyes de reforma agraria se elaboren y apliquen en pro de los intereses verdaderos de quienes trabajan la tierra: trabajadores sin tierra, aparceros, arrendatarios y pequeños propietarios"<sup>51</sup>.

Tal como se indica en el informe preparado por la Oficina, la discusión que se llevó a cabo durante la Conferencia de 1974 "versó principalmente sobre el campo de aplicación del instrumento, las malas condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores rurales y la protección insuficiente que les conceden las leyes, el régimen de tenencia de la tierra, la necesidad de promover la enseñanza y la formación profesional en el medio rural, el papel de las cooperativas en el medio rural y la forma que debería revestir el instrumento".<sup>52</sup> Varios miembros trabajadores y de los gobiernos plantearon la necesidad de que se aplicaran reformas agrarias destinadas a adjudicar la tierra a los que la trabajan, o incrementar los ingresos de los agricultores a fin de mejorar su condición de vida y aumentar la productividad. Varios miembros trabajadores propusieron que el preámbulo del futuro instrumento debería referirse a la reforma agraria como el factor esencial para el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida en las zonas rurales. De igual forma, varios delegados de los trabajadores, apoyados por diversos delegados gubernamentales, argumentaron que el instrumento en discusión debiera tomar la forma de un convenio y ser complementado con una recomendación. Según lo observó

el informe de la OIT: "El conjunto de los debates se vio dominado por un concepto, a saber, el de la dignidad e igualdad de trato entre los trabajadores del mundo rural y los de los demás sectores de la economía. Varios miembros de la Comisión insistieron en la situación inferior en que se encontraban, en numerosos países, los trabajadores del mundo rural en relación con los de los demás sectores de la nación y más particularmente de los trabajadores de la industria".<sup>1</sup> Por esta razón, se enfatizó cuán importante era la educación y formación para el progreso técnico, económico y social de los trabajadores rurales.

Un año más tarde, en la reunión de la Conferencia de 1975, se impuso finalmente la opinión de los delegados de los trabajadores en el sentido que el nuevo instrumento de la OIT asumiera la forma de un convenio. Se adoptó un convenio bastante breve que encierra el principio de que los trabajadores rurales deberían gozar del derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes y que uno de los objetivos de la política nacional debería ser facilitar el establecimiento y expansión, con carácter voluntario, de organizaciones de trabajadores rurales fuertes e independientes, como medio eficaz de asegurar la participación de estos trabajadores en el desarrollo económico y social.

En el preámbulo del Convenio, se reconoció que "la reforma agraria es, en muchos países en vías de desarrollo, un factor esencial para el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores rurales y que, por consiguiente, las organizaciones de estos trabajadores deberían cooperar y participar activamente en la reforma".

Disposiciones más detalladas con respecto a la promoción de las organizaciones de trabajadores rurales se establecieron en la Recomendación núm. 149. Entre éstas figuran: extender a las organizaciones de trabajadores rurales y sus miembros facilidades de educación y formación profesional similares a las que disfrutaban otras organizaciones de trabajadores y sus miembros; permitirles perseguir una política que garantice a los trabajadores rurales la protección y prestaciones sociales y económicas correspondientes a los que se otorgan a los trabajadores de la industria o, si se da el caso, a trabajadores dedicados a otras ocupaciones de carácter no industrial.

Un capítulo extenso de la Recomendación titulado "Medidas de carácter legislativo y administrativo" estipula que los Estados Miembros deberían garantizar que la legislación nacional, dadas las circunstancias especiales del sector rural, no obstaculice el establecimiento y desarrollo de las organizaciones de trabajadores rurales. Por ejemplo, se debería evitar que las exigencias relativas al número mínimo de miembros, a los niveles mínimos de formación y a los fondos mínimos necesarios impidan el desarrollo de organizaciones en zonas rurales, con una población dispersa y pobre que posee un nivel de instrucción muy bajo. Debería haber procedimientos adecuados, ya sea en el marco de los servicios de la inspección del trabajo, ya sea como servicios especializados, u otros mecanismos, que garanticen el cumplimiento efectivo de las disposiciones relativas a las organizaciones de trabajadores rurales y a sus miembros.

En cuanto a la formulación y aplicación de planes y programas económico-sociales, así como otras medidas de tipo general relativas al desarrollo económico, social y cultural de las zonas rurales, dichas organizaciones deberían estar asociadas a los procedimientos e instituciones de planificación, como son los servicios y comités oficiales, los organismos de desarrollo y los consejos económicos y sociales. En particular, deberían adoptarse medidas apropiadas para hacer posible la participación efectiva de tales organizaciones en la formulación, aplicación y evaluación de los programas de reforma agraria.

Otro capítulo de la Recomendación núm. 149 está referida a programas de información pública. Por ejemplo, deberían adoptarse medidas para promover una mejor comprensión de las autoridades centrales, locales y otras, así como de los empleadores rurales y propietarios de tierras, de la contribución que podrían prestar las organizaciones de trabajadores rurales al incremento y mejor distribución de la renta nacional, al aumento de las oportunidades de empleo productivo y remunerador dentro del sector rural, a la elevación del nivel general de instrucción y formación de las diferentes categorías de trabajadores rurales y al mejoramiento de las condiciones generales de trabajo y de vida en las regiones rurales. Además, se debería promover una mejor comprensión por parte del público en general, y en particular en los sectores no rurales de la economía, de la importancia que tiene el mantener un equilibrio adecuado entre el desarrollo de las zonas rurales y el de las zonas urbanas, y de la conveniencia de favorecer el desarrollo de las organizaciones de trabajadores rurales como medio para lograr este equilibrio.

La enseñanza y la formación profesional representan un área clave que, como vimos anteriormente, contribuyó en gran medida al interés de la OIT en adoptar un instrumento especial sobre las organizaciones de trabajadores rurales. Según lo subraya la Recomendación, deberían tomarse medidas por las autoridades competentes con el objeto de dar a los dirigentes y a los miembros de estas organizaciones nociones acerca de: i) la legislación nacional y las normas internacionales acerca de materias de interés directo para la actividad de las organizaciones, tales como el derecho de asociación; ii) los principios fundamentales que rigen la creación y el funcionamiento de las organizaciones de trabajadores rurales; iii) los problemas del desarrollo rural como parte del desarrollo económico y social del país, incluidos la producción agrícola o artesanal, el almacenamiento, la transformación, el transporte, la comercialización de los productos y los intercambios comerciales; iv) los principios y las técnicas de planificación nacional aplicables a los diferentes niveles, y v) los manuales y programas de formación publicados o establecidos por las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo u otros organismos especializados que tienen por objeto la educación y la formación de los trabajadores rurales. Además, la Recomendación destaca la necesidad de que la autoridad competente mejore y fomente la educación de los trabajadores rurales en todos los ámbitos, general, técnico, económico y social, a fin de hacerlos más capaces para desarrollar sus organizaciones y conocer sus derechos y, al mismo tiempo, para participar activamente en el desarrollo del medio rural. Igualmente se enfatiza que debería prestarse atención particular a programas de enseñanza y formación para las mujeres y la juventud rurales. Finalmente, en vista de sus conocimientos y experiencia en estas materias, los movimientos sindicales y las organizaciones existentes que representan a los trabajadores rurales, podrían ser asociados estrechamente a la formulación y puesta en práctica de tales programas.

La última parte de la Recomendación trata de la asistencia financiera y material. Cuando las organizaciones de trabajadores rurales, especialmente en las etapas iniciales de su desarrollo, consideren que necesitan ayuda financiera o material, por ejemplo, para poder llevar a cabo programas de enseñanza y formación, y cuando soliciten y otorguen esa ayuda, deberían tener la posibilidad de recibirla de manera que se respeten totalmente su independencia e intereses y los de sus miembros. Esa asistencia debería ser complementaria a las iniciativas y esfuerzos de los trabajadores rurales para financiar sus propias organizaciones. Estos principios se aplican a toda ayuda financiera y material, inclusive cuando sea política del propio Estado proporcionar tal ayuda.

En 1993, el Convenio núm. 141 había sido ratificado por 31 Estados, entre los cuales encontramos a los siguientes países en vías de desarrollo: Afganistán, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Guyana, India, Kenya, México, Nicaragua, Filipinas, Uruguay, Venezuela y Zambia.

### **5.1 Aplicación de los convenios y su control por la OIT**

Resulta necesario hacer algunos comentarios preliminares sobre los procedimientos de control de la aplicación de los convenios de la OIT. Según el artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, los Estados que han ratificado un Convenio deben periódicamente informar sobre su aplicación tanto en la práctica como mediante la legislación. Para tal efecto están obligados a enviar memorias a la OIT cada dos o cuatro años, dependiendo de la periodicidad determinada por el Consejo de Administración de la OIT en función de la materia que traten los respectivos convenios. Las organizaciones de trabajadores y empleadores que reciben copia de las mismas, de conformidad con lo previsto por la Constitución de la OIT, también pueden presentar información al respecto a la OIT. Las memorias son examinadas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, órgano técnico independiente que se reúne una vez por año. Los informes de dicha Comisión pasan a una Comisión tripartita de la Conferencia Internacional del Trabajo. La Comisión de Expertos formula sus comentarios en relación con la aplicación de los convenios. Estos comentarios pueden revestir la forma de una "Solicitud directa" dirigida al respectivo gobierno, o de una "Observación", la que se publica en el informe anual de dicha Comisión.

Además de los procedimientos regulares de control, existen procedimientos especiales de reclamación y queja. Las reclamaciones que pueden ser presentadas por cualquier organización de empleadores o de trabajadores son normalmente examinadas por un comité tripartito del Consejo de Administración. De otra parte, las quejas, que pueden ser presentadas por cualquier Estado Miembro que haya ratificado un Convenio, o por cualquier delegado de la Conferencia, son normalmente examinadas por una comisión de encuesta. Tales comisiones tienen la facultad de consultar a testigos y de organizar averiguaciones *in situ*. Al final de dicho examen presentan un informe que analiza la situación objeto de la queja y recomiendan medidas que estimen necesarias para garantizar el cumplimiento del respectivo convenio. Existe además un procedimiento especial de control referido al derecho de la libertad sindical, el órgano correspondiente es el Comité de Libertad Sindical el que examina las quejas en esta materia.

## **5.2 Memorias de los gobiernos y observaciones de los órganos de control de la OIT**

### **a) México**

El Convenio núm. 141 fue ratificado por México en junio de 1978 y entró en vigencia 12 meses después. La primera memoria del Gobierno sobre la aplicación del Convenio fue enviada a fines de 1980. De acuerdo a los procedimientos de control de la OIT, el primer informe debe ser amplio, indicándose de qué manera se aplica el respectivo convenio y cuáles son las disposiciones de la legislación nacional que lo aplican.

En el caso mexicano, la primera memoria precisó la legislación relativa al ejercicio de la libertad sindical para trabajadores rurales, así como las diferentes categorías de dichos trabajadores cubiertas por el Convenio. Además se citaron numerosas leyes nacionales, incluyendo las civiles, laborales y de reforma agraria; disposiciones legales relativas al crédito rural y a las cooperativas; así como aquellas leyes que se refieren a las asociaciones de productores agrícolas y ganaderos. Igualmente se indicaron las diferentes categorías de "trabajadores rurales" que se consideraba estaban cubiertas por el Convenio. Aparte de los trabajadores contratados y asalariados, se identificaron los siguientes grupos: productores comuneros de los ejidos y de las comunidades indígenas, campesinos sin tierra, parvifundistas, colonos, productores agrícolas de un solo cultivo y ganaderos. Las asociaciones rurales más difundidas son el ejido, la comunidad o el nuevo núcleo de población rural; sociedades para la producción rural; sociedades para la solidaridad social; sociedades cooperativas; sociedades de trabajo agrícola y asociaciones locales de ganaderos. Además, se describió en detalle el marco legal de cada una de estas diferentes formas de organización de los trabajadores rurales, así como las funciones y responsabilidades de los siguientes organismos gubernamentales: la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), la Dirección General de Desarrollo de Cooperativas y la Secretaría de Comercio.

Se aclaró que no existían restricciones para la sindicación y que los trabajadores rurales gozaban del derecho de constituir organizaciones de segundo y tercer grado. No obstante, el informe dejó de mencionar cómo se aplicaban las disposiciones referentes a la promoción de dichas organizaciones, uno de los puntos centrales del Convenio. Por ejemplo, no se proporcionó información alguna sobre la forma en que las organizaciones de trabajadores rurales participan en el desarrollo económico y social (artículo 5 del Convenio). En relación con este artículo, sólo se mencionó a las seis federaciones y confederaciones más activas en el campo.<sup>53</sup> Tampoco se indicaron las medidas adoptadas para promover la mayor comprensión posible de la necesidad de fomentar el desarrollo de organizaciones de trabajadores rurales (artículo 6). En relación con este artículo, sólo se mencionó que el Gobierno había invitado a todos los sectores nacionales a unirse en una alianza de producción cuyos resultados, se esperaba, fuesen favorables para todos.

En su reunión de 1981, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT elaboró una solicitud directa que giró alrededor de los tres temas siguientes: primero, pese a la protección constitucional de organizaciones de trabajadores rurales contra posibles actos de interferencia, coerción o represión por parte del Estado (artículo 3.2 del Convenio), no había quedado claro si tal protección existía también contra actos de esa naturaleza provenientes de entidades privadas. Por ello, la Comisión solicitó al Gobierno de México que proporcionara información adicional sobre las causas que habían llevado a la disolución de varias organizaciones de trabajadores rurales, así como de las disposiciones legales que rigen dicha materia. Los demás puntos se referían a la necesidad de proporcionar mayor información sobre las medidas de promoción previstas por el Convenio (artículos 4 y 6 del Convenio, ver arriba).

En respuesta a tal solicitud, el Gobierno de México envió, en el mismo año, otra memoria más detallada que se puede considerar como la última memoria detallada y con contenido desde la ratificación del Convenio. Su primera parte contiene una larga lista de disposiciones legales nacionales, relativas a observaciones de la Comisión de Expertos. No sólo se mencionó la legislación laboral, sino también las leyes relativas a la reforma agraria, al crédito rural, a las organizaciones de solidaridad social, a las cooperativas así como otras disposiciones referentes a sectores específicos, como por ejemplo los ganaderos.

Además, también se indicaron las medidas específicas que el Gobierno mexicano había adoptado en concordancia con los principios del Convenio. El informe destacó que la reforma agraria representa un proceso de transformación estructural de las relaciones económicas y sociales de la

agricultura, por lo que se la considera como el factor central para cualquier medida política que tienda a fomentar la creación de diferentes formas organizativas económica y social del campesinado y que tenga como objetivo aumentar la producción y los niveles de productividad. Se mencionaron las iniciativas tomadas desde 1980 con el fin de promover el auto-abastecimiento mediante un Plan Global de Desarrollo, destinado a fortalecer la alianza entre el Estado y las organizaciones de trabajadores rurales, así como fomentar el establecimiento de organizaciones campesinas de segundo y tercer grado, capaces de contribuir al desarrollo autónomo de sus recursos naturales, tecnológicos y financieros. Se expresó que uno de los objetivos principales del Gobierno consistía en promover la organización de trabajadores rurales a nivel local y nacional para facilitar la comercialización y transformación de sus productos, el acceso a insumos, la contratación de servicios así como la integración de sus uniones y asociaciones.

Como prueba de la aplicación de tales objetivos generales, la memoria mencionó una serie de iniciativas específicas, como por ejemplo un sistema integral de servicios de apoyo para la economía campesina en zonas marginales, así como medidas de asistencia técnica y promocional para 1.800 núcleos agrarios. De acuerdo a los datos estadísticos contenidos en el informe, se estimó que 140.700 campesinos habían recibido formación en diferentes aspectos relativos a la reforma agraria y a las técnicas más modernas de administración y autogestión. Se observó que gracias a estos esfuerzos y medidas de apoyo ofrecidas a ejidatarios, comuneros y pequeños agricultores durante el período de 1977 a 1980, el sector agrícola superó la tasa de crecimiento promedio anual programada, alcanzando el 4,1 por ciento, que triplicó la tasa del período de 1965 a 1976.

Finalmente, el Gobierno destacó que copias del informe habían sido enviadas a la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) y a la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), pero que hasta la fecha ninguna de estas organizaciones había sometido comentarios sobre la aplicación concreta del Convenio.

Las cuatro memorias posteriores, presentadas por el Gobierno de México entre 1983 y 1991, no proporcionaron datos nuevos. Sólo se limitaron a constatar que la aplicación del Convenio no había sufrido cambio alguno y que ni los empleadores ni los trabajadores habían sometido comentarios al respecto. La memoria más reciente sobre los años 1991 y 1992 contiene una breve mención del artículo 27 de la Constitución mexicana, la nueva Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Además, incluye una lista de los convenios colectivos celebrados entre el sindicato rural de la CTM y cinco empresas agrícolas. Pero respecto a lo demás, no presentó información sustantiva alguna.

La Comisión de Expertos de la OIT no formuló observaciones sobre la aplicación del Convenio núm. 141 en México, así como no consideró necesario en los últimos años solicitar al Gobierno que presente información adicional. Hasta donde es de nuestro conocimiento, tampoco se otorgó asistencia directamente relacionada con el Convenio núm. 141.

#### *b) Filipinas*

El Gobierno de Filipinas ratificó el Convenio núm. 141 en junio de 1979. Su primera memoria data de noviembre de 1981 y se refiere al período de julio de 1979 a junio de 1981. Con respecto a la legislación nacional, menciona la Constitución de 1973, el artículo 244 del Código del Trabajo y el Decreto Presidencial núm. 1365 que creó la Oficina de Trabajadores Rurales como una de las dependencias del Ministerio de Trabajo y Empleo (ver abajo).

En dicha memoria, los trabajadores rurales han sido clasificados en cuatro categorías: 1) trabajadores rurales asalariados; 2) trabajadores rurales por cuenta propia; 3) población rural pobre sin tierra o sin tierra suficiente, y 4) "trabajadores familiares" que acompañan al trabajador rural principal. La categoría "trabajadores rurales por cuenta propia" se dividió en los siguientes subgrupos: 1) pequeños propietarios; 2) arrendatarios, aparceros y subarrendatarios (los que toman en arriendo una parte de las parcelas que el propietario originalmente arrendó al arrendatario), y 3) agricultores comunales cuya tenencia de la tierra que cultivan es de tipo comunal o colectivo. Las organizaciones que representan a trabajadores rurales asalariados se clasifican como "sindicatos rurales", mientras aquellas que representan a trabajadores por cuenta propia o sin tierra se denominan "organizaciones campesinas".

La memoria proporcionó muy poca información sobre las principales organizaciones de trabajadores rurales y el número de sus miembros. Aparte de éstas, sólo se hace mención de tres organizaciones pequeñas (las que en realidad se conocen poco comparado con las federaciones campesinas nacionales), cuya membresía se estima en 16.000, 700 y 5.000, respectivamente<sup>54</sup>. Sus actividades se describen como sigue: programas permanentes de instrucción sobre los derechos,

obligaciones y responsabilidades de dichas organizaciones; formación para los dirigentes y también de tipo profesional; así como la elaboración de proyectos socioeconómicos.

La mayor parte de la memoria está dedicada al análisis de los factores que obstaculizan el establecimiento y crecimiento de organizaciones independientes de trabajadores rurales. Se menciona que en los años cincuenta fueron derrotados los programas sindicales altamente politizados, y que desde entonces las nuevas organizaciones han venido funcionando con plataformas caracterizadas por un "economicismo moderado" o referidas a temas específicos, dejando atrás sus anteriores enfoques socioeconómicos y políticos de largo alcance. Como otro obstáculo se considera el hecho de que en muchas organizaciones de trabajadores rurales se han desarrollado estructuras extremadamente centralizadas que impiden la toma de decisiones desde las bases y reducen la capacidad de respuesta ante los más urgentes problemas de tipo local. Según la memoria, tal hecho se debe a la falta de personal especializado en técnicas de control y organización que hubieran podido abrir el camino hacia mayores grados de autonomía a nivel regional, provincial y municipal. Además, se hace referencia al déficit en la atención a las necesidades de los miembros. Existe gran demanda de "servicios específicos" como planes de ahorro y préstamos, programas de compra y comercialización, cooperativas de consumo y vivienda, facilidades para el desarrollo comunal, apoyos en técnicas agrarias, servicios educativos y de salud, así como asesoría legal. Pero, según se desprende de la memoria, las organizaciones de trabajadores rurales no habían logrado ampliar ni los servicios básicos ni los específicos que demandan sus afiliados.

Con referencia al artículo 6 del Convenio núm. 141, la primera memoria expuso en detalle los cuatro programas principales que fueron puestos en práctica por la Oficina de Trabajadores Rurales del Ministerio de Trabajo y Empleo. Entre ellos figura el programa de educación y organización rural que comprendía la realización de seminarios y el registro de organizaciones de trabajadores rurales; un programa de desarrollo destinado a elaborar proyectos no relacionados a la tierra, a fin de generar empleos y promover actividades económicas mediante el desarrollo de aptitudes gerenciales y calificaciones técnicas; un programa de protección y mejoramiento rural, diseñado para complementar los ingresos de los trabajadores rurales, y, finalmente, un programa de investigación y estudio.

En respuesta a esta primera memoria, la Comisión de Expertos formuló, en su reunión de 1982, una solicitud directa al Gobierno filipino, cuyos comentarios se centraron en algunas disposiciones del Código del Trabajo filipino consideradas incompatibles con el artículo 3 del Convenio núm. 141. Dichos comentarios destacaron problemas relativos a los artículos 237(a) y 238 del Código del Trabajo (derecho de constituir federaciones o confederaciones), al artículo 270 (prohibición de actividades ajenas), al artículo 271 (exclusión del financiamiento externo), al artículo 264 (restricciones al derecho de huelga y disposiciones sobre el arbitraje obligatorio), al artículo 275 (amplias facultades de control administrativo) y al artículo 234(c) (relativo al número mínimo de trabajadores requerido para el registro de un sindicato a nivel de empresa). Los puntos que planteó la Comisión de Expertos se asemejan a aquellos que se han formulado en relación con el Convenio núm. 87 sobre la libertad sindical y el derecho de sindicación, ratificado por Filipinas en 1953.

En las memorias posteriores, el Gobierno filipino volvió a proporcionar datos detallados sobre los procedimientos de registro ante los diferentes organismos estatales, incluyendo el BRW y BCD (Departamento de Desarrollo Cooperativo). La memoria de 1985 describió de manera extensa los trámites requeridos para la inscripción de organizaciones a nivel "Barangay", entre otras: cooperativas de producción, comercialización, crédito, consumo y servicios. Además, contenía un listado de las diez organizaciones nacionales de trabajadores rurales más importantes del país, así como una relación de los afiliados de organizaciones inscritas ante el BRW. Estas últimas se subdividían en organizaciones de agricultores, pescadores, trabajadores azucareros, trabajadores de plantaciones de coco, ganaderos, artesanos, conductores de triciclos y boteros, carpinteros, comerciantes, trabajadores contratados, grupos mixtos y minorías. Se describieron algunos programas del Gobierno tendientes a brindar asistencia específica a los trabajadores rurales a través de sus propias organizaciones. Igualmente se mencionaron políticas y programas estatales destinados a fomentar la creación y expansión de cooperativas como medio de incrementar los ingresos y el poder adquisitivo de los distintos grupos de trabajadores rurales con escasos recursos.

Después del cambio de Gobierno de 1986 y las modificaciones del Código del Trabajo introducidas por la Ley de la República 6715, los comentarios de la Comisión de Expertos siguieron el patrón de las observaciones emitidas con respecto al Convenio núm. 87. Se volvió a criticar el requisito según el cual por lo menos el 20 por ciento de los trabajadores de una unidad de negociación colectiva tiene que estar sindicalizado para que el respectivo sindicato pueda obtener la personalidad jurídica, así como el número demasiado alto que se exige para la constitución de una federación o

confederación sindical. En su solicitud de 1991, la Comisión de Expertos pidió al Gobierno filipino que enviara copia de la legislación mencionada en sus últimas memorias referente a la aplicación de un programa integral de desarrollo rural. En la memoria breve de 1991, el Gobierno incluyó una copia de la ley de reforma agraria de 1988, anotando que dicho programa ya había distribuido más de 700.000 hectáreas a productores agrícolas sin tierra. Por otro lado, el Gobierno señaló que "en relación con la Ley de la República 6715 y el Convenio núm. 87, reiteramos lo que anteriormente respondimos en relación con las observaciones formuladas respecto a la aplicación de dicho Convenio. En todo caso, queremos reiterar que la Ley de la República 6715 es el producto de lo que posiblemente sea la consulta tripartita más auténtica, tomando en cuenta que el tripartismo es el eje pilar de nuestra política laboral y salarial desde 1974".

Pareciera que, salvo una sola excepción, ninguna de las demás organizaciones de trabajadores rurales haya emitido comentarios específicos sobre el Convenio núm. 141 o recurrido a los órganos de control de la OIT que supervisan la aplicación de convenios y recomendaciones. En 1991, la Federación de Agricultores Libres (FFF) presentó una queja ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT<sup>55</sup> que se refirió fundamentalmente al artículo 211(c) y (p) del Código del Trabajo. Dichas disposiciones exigen que los dirigentes de organizaciones obreras se elijan directamente y por voto secreto. La queja incluye también la sección 3(d) del Libro V, artículo 11, del mismo cuerpo legal según la cual federaciones y centrales nacionales deben agrupar sus miembros en organizaciones de naturaleza local. El Comité de Libertad Sindical opinó que dichas disposiciones no son compatibles con los principios que rigen el ejercicio de la libertad sindical puesto que resulta sumamente difícil para las organizaciones de trabajadores rurales reunir a sus miembros en asambleas, tomando en cuenta que el Convenio núm. 141 establece el principio que organizaciones de trabajadores rurales deberían poder optar por la estructura organizacional que estimen más conveniente.

Estas conclusiones son retomadas en la solicitud directa que la Comisión de Expertos envió al Gobierno filipino en 1992, pidiendo ser informado sobre cualquier modificación que se aplique a la respectiva legislación con el objeto de adecuarla a las disposiciones del Convenio núm. 141. En su memoria de octubre del mismo año, el Gobierno filipino reiteró su opinión de que los argumentos contenidos en la queja de la FFF carecían de fundamento alguno. Según dicho documento, las normas legales objeto de la queja sólo eran aplicables a sindicatos integrados por trabajadores al servicio de empleadores específicos, o uniones de trabajadores del sector formal, pero de ninguna manera a trabajadores rurales y tampoco a trabajadores migrantes, ambulantes o por cuenta propia, como lo son los miembros de la federación que presentó la queja.

### **5.3 Otras actividades de la OIT para la promoción del Convenio núm. 141**

Desde la ratificación del Convenio por ambos gobiernos, gran parte de las actividades emprendidas por la OIT en el marco de la cooperación técnica han sido destinadas a las diferentes categorías de trabajadores rurales, tanto en México como en Filipinas. Entre ellas figuran medidas de apoyo para organizaciones en las que participan los sectores más pobres del medio rural filipino; proyectos generadores de ingresos para trabajadores rurales en el sur de México; una investigación sobre las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores estacionales mexicanos y un proyecto regional para mujeres rurales que desempeñan trabajos a domicilio, tanto en Filipinas como en otros países asiáticos. Aunque estos proyectos y programas no se elaboraron en el marco específico del Convenio núm. 141, todos ellos cubrieron los objetivos generales del mismo.

En el plano internacional, la OIT ha centrado sus actividades directamente relacionadas con el Convenio en seminarios nacionales y regionales, ya sea para promover la ratificación del Convenio, ya sea para evaluar su aplicación en los países ratificantes. En noviembre de 1985, la Dirección de Trabajadores Rurales (BRW) de Filipinas organizó una conferencia nacional que contó con el apoyo financiero de la OIT. Su objetivo consistió en analizar los avances que se habían logrado en el ámbito de las organizaciones de trabajadores rurales, prioritariamente en relación con las actividades del citado organismo gubernamental. Entre los participantes figuraban 25 delegados de organizaciones de trabajadores rurales, ocho representantes de diferentes dependencias estatales encargadas de servicios rurales, así como 15 representantes de varias ONG. Los documentos presentados en la reunión se referían a los cinco temas siguientes: 1) informe internacional de las prácticas relativas al Convenio núm. 141; 2) legislación, políticas y programas para organizaciones de trabajadores en Filipinas; 3) relación entre estas organizaciones y los organismos gubernamentales y no gubernamentales; 4) enfoques y modelos de cómo organizar a trabajadores rurales, y 5) problemas de organización.

Tanto los documentos de la conferencia como la evaluación de la OIT señalan que la reunión fue considerada útil ya que permitió a los participantes exponer sus críticas con respecto a los enfoques gubernamentales y formular propuestas alternativas. Los documentos también coinciden en destacar que existen demasiados programas gubernamentales destinados al desarrollo de los diferentes tipos de asociaciones de trabajadores rurales (incluyendo cooperativas, grupos relacionados con la reforma de la tenencia de la tierra y otros ligados a proyectos de riego); critican que los procedimientos al respecto son demasiado complicados, y señalan que todo ello resulta en una gran confusión. Los representantes trabajadores argumentaron que tales factores menoscaban sus propias actividades; que los servicios oficiales eran ineficientes e ineficaces, considerándose las actividades de apoyo estatal contrarias a los principios del Convenio. Las conclusiones de la conferencia subrayan como puntos principales los siguientes: primero, los procedimientos de inscripción de las organizaciones de trabajadores rurales deberían simplificarse y adecuarse al Código del Trabajo. Segundo, se debería crear un mecanismo de coordinación entre los diferentes servicios gubernamentales y en dicha coordinación deberían participar delegados de los trabajadores. Tercero, las actividades de la Dirección de Trabajadores Rurales deberían centrarse en la educación, el apoyo técnico y la asistencia social. Cuarto, los servicios y programas de apoyo gubernamental deberán estar al alcance de todas las organizaciones de trabajadores rurales, sin discriminación alguna. Además, se recomendó que se realizaran otras conferencias sobre el Convenio núm. 141 en diferentes regiones a fin de elevar el conocimiento de los trabajadores rurales respecto a este instrumento e identificar las áreas problemáticas de su aplicación. Se adoptó una resolución extensa que incluye los puntos principales antes referidos y otras propuestas. En cumplimiento con dicha resolución, el Ministro de Trabajo decretó, un mes más tarde, modificaciones de las normas y reglamentos que rigen el registro de las organizaciones de trabajadores rurales en Filipinas.

## **6. Convenio núm. 141: resumen y perspectivas futuras**

### **Introducción**

Este estudio pareciera dejar claro que, durante los últimos años, tanto México como Filipinas, presenciaron cambios dramáticos en sus respectivas zonas rurales. Se tomaron medidas administrativas y legales que tienden a una reestructuración global del agro. Si bien existen diferencias radicales en cuanto a la direccionalidad de dichas políticas, en ambos países se hizo necesario redefinir las relaciones entre Estado y productores rurales, así como entre sindicatos y otros actores no gubernamentales que están involucrados en el proceso del desarrollo rural.

El Convenio núm. 141 es de suma importancia precisamente por su amplio alcance. Esto es así en la medida que reconoce el derecho de asociación para trabajadores desprotegidos que normalmente no están amparados ni por los convenios de la OIT ni por la legislación nacional de los respectivos países. Pero el Convenio núm. 141 va aún más lejos, ya que atribuye gran importancia a la autonomía de este tipo de organizaciones que, según el mismo texto del Convenio, deberían tener carácter independiente y voluntario. Además, exige que uno de los objetivos de la política nacional consista en facilitar el establecimiento y expansión de dichas organizaciones a fin de asegurar su participación en el desarrollo económico y social y en los beneficios que de él se deriven.

Estos principios siempre significarán un gran desafío tanto para los gobiernos como para el movimiento sindical. En lo que concierne a los gobiernos, éstos podrán sentirse tentados de definir las líneas generales de sus políticas de desarrollo rural en base a objetivos económicos y de productividad y después, bajo sus propios términos, prestar apoyo financiero u otro tipo de ayuda a las organizaciones de trabajadores rurales. El Convenio, en cambio, concibe esta problemática a la inversa, pues insiste en que las organizaciones de trabajadores rurales deben de participar en el desarrollo económico y social desde una posición de fuerza e independencia. Los sindicatos podrán sentirse tentados a limitar sus actividades de organización y presión política a una sola categoría de dichos trabajadores, es decir a los trabajadores permanentes de las plantaciones, ya que por un lado, sus condiciones de trabajo son más fáciles de mejorar a través de la negociación colectiva, y que por el otro, están más anuentes a pagar las cuotas sindicales, constituyéndose así en una base atractiva para los sindicatos. Sin embargo, el concepto que adopta el Convenio núm. 141 con respecto a las organizaciones de trabajadores rurales va más allá de los enfoques convencionales del sindicalismo. Las referencias a arrendatarios y aparceros así como a pequeños propietarios expresan esta concepción con toda claridad.

#### **6.1. El papel de las organizaciones sindicales: deficiencias y áreas problemáticas**

Teniendo en cuenta el análisis precedente, no resulta sorprendente el hecho de que los sindicatos hayan mostrado poco interés en el Convenio núm. 141. En ninguno de los países objeto de este estudio las confederaciones nacionales más importantes tuvieron mayor participación en la organización de los trabajadores rurales cubiertos por el Convenio.

La CTM de México ha dedicado muy pocas actividades a los trabajadores rurales asalariados y eso pese a que disfruta de considerables beneficios financieros que provienen de la retención automática de cotizaciones sindicales de los salarios de estos trabajadores. Uno de los problemas en el tratamiento de los trabajadores rurales por parte de la CTM se debe a que esta confederación representa también a los sindicatos del transporte cuyos miembros están activamente implicados en el reclutamiento y transporte de los trabajadores migrantes de temporada. Existen inevitables conflictos de interés entre los transportistas en su calidad de empleadores y los desprotegidos migrantes en su calidad de trabajadores. Problemas similares se produjeron también en el caso de la CNC que representa tanto a grandes productores rurales como a pequeños agricultores los cuales están cubiertos por el Convenio. Como consecuencia, gran parte de las organizaciones locales de la CNC han venido actuando como empleadores de trabajadores rurales, con mecanismos de reclutamiento y transporte de trabajadores migrantes temporales.

Este tipo de conflictos de interés han sido menos evidentes en Filipinas. Sin embargo, en este país han surgido problemas muy concretos de la polarización y división ideológica que caracterizan la relación entre sindicatos y organizaciones campesinas, factores que menoscaban su independencia del Gobierno y de los movimientos de oposición. En los escasos sectores agrícolas donde los trabajadores rurales han llegado a sindicalizarse, las respectivas federaciones se vieron obligadas a enfrentar la compleja problemática de la reforma de la tenencia de la tierra. ¿Cómo orientar a sus miembros con respecto a las ventajas relativas de la distribución de la tierra, la participación en el

capital de las empresas y los contratos de subarrendamiento, tal como lo prevé la actual ley de reforma agraria? ¿Una vez tomada la respectiva decisión, cuál será el papel de los sindicatos respecto a la obtención de beneficios para sus miembros? ¿Y cuál será la relación entre los sindicatos y las nuevas cooperativas del sector reformado de la agricultura?

Ni en México, ni en Filipinas, los sindicatos han prestado mayor atención a los graves problemas que sufren los trabajadores ocasionales, estacionales y migrantes del sector agrícola comercial. Aunque, en términos cuantitativos, esta problemática es mucho mayor en México, el actual programa de reforma agraria en Filipinas podrá tener como efecto que, en los años venideros, se incremente el número de este tipo de trabajadores. Si bien algunas federaciones (por ejemplo la NFSW en Filipinas) demandan la eliminación total de esta modalidad de trabajo contratado, hay indicios de que ella seguirá siendo numerosa en ambos países. El movimiento sindical debe exigir que se modifique la legislación laboral con el objeto de que se proporcione mayor protección a estos trabajadores indefensos, y que las leyes y garantías existentes se apliquen de manera más eficaz. Asimismo se deben idear nuevas formas de organización para que tales trabajadores puedan defender los derechos que les otorga la ley.

## 6.2. Nuevos actores en el desarrollo rural: el papel de otras organizaciones rurales

Una de las tesis fundamentales de este trabajo es que el Convenio núm. 141 encierra grandes potencialidades para la promoción de organizaciones rurales ubicadas al margen de la estructura sindical formal, y para su participación en el desarrollo económico y social. Tales organizaciones abarcan una amplia gama de agrupaciones de trabajadores rurales, desde asociaciones campesinas y de pequeños agricultores, cooperativas de pescadores, y organizaciones de mujeres rurales hasta asociaciones de artesanos, y muchas otras más. En ambos países abundan los ejemplos de este tipo de organizaciones a nivel local, regional y nacional. El presente estudio ha destacado la creciente importancia que estas organizaciones rurales participativas han venido cobrando en la última década, incluyendo los grupos de apoyo integrados por ONG, además de esfuerzos gubernamentales para involucrarlas en el diálogo político y la aplicación de programas específicos.

Tanto en México como en Filipinas se dieron importantes procesos de desarrollo que llevaron a la constitución de organizaciones de productores rurales a nivel nacional las que combinan la defensa política de sus afiliados con el suministro de servicios. Desde luego, la naturaleza de esta defensa se ha visto afectada por las tendencias globales que en ambos países caracterizan la política agraria y las medidas relativas a la propiedad agrícola. En Filipinas, se puso mayor énfasis en la aplicación de la reforma agraria y los programas de consolidación para sus beneficiarios. El empuje con que el Gobierno pone en práctica estas medidas demuestra la gran disponibilidad de fondos para afianzar el nuevo régimen de tenencia de la tierra, y que la garantía del acceso a dichos recursos financieros constituye una de sus prioridades. Sin embargo, existe preocupación dado que los diferentes organismos estatales han demostrado un exagerado entusiasmo en promover organizaciones locales de acuerdo a sus propios criterios, en lugar de responder a las iniciativas de organización venidas de abajo.

En México, se pueden identificar diferentes estrategias e iniciativas de organización. Las luchas por la tierra llevadas de manera militante por centrales nacionales como la CNPA durante los años setenta y a inicios de los ochenta, perdieron fuerza a fines de esta última década. Debido a que el Gobierno mexicano se mostró cada vez más dispuesto a entablar el diálogo político no sólo con las organizaciones que tradicionalmente respaldaron al partido gobernante PRI sino también con organizaciones campesinas independientes, algunas de ellas vieron las ventajas que implicaba responder a este cambio de actitud con posturas más cooperativas. Empero, la estrategia de nuevas organizaciones nacionales como la UNORCA es predominantemente defensiva. Reconociendo que en la coyuntura actual, la distribución de tierras ya no está a la orden del día, y que el actual entorno político es ajeno a los subsidios que desde años atrás han venido beneficiando a la agricultura en pequeña escala, se centran ahora en defender sus antiguos beneficios, ante todo a través de negociaciones destinadas a asegurar el sostenimiento de precios y subsidios a nivel nacional.

En el plano regional y local, nuevas organizaciones independientes y sus respectivos grupos de apoyo integrados por ONG están desarrollando sus propias estrategias de producción y mercadeo, tratando de llenar el vacío que se creó debido a la menor presencia de organismos paraestatales. Igual que en Filipinas, existe malestar ante la intervención directa del Gobierno mexicano en la promoción de organizaciones locales a través de las cuales canaliza los vastos fondos disponibles para fines de desarrollo y bienestar rural.

Ello hace necesario que el gran número de organizaciones independientes que representan a pequeños agricultores y campesinos sin tierra, o arrendatarios y aparceros, adquieran mayor conocimiento de las disposiciones del Convenio núm. 141 y de la Recomendación núm. 149. El actual entorno político de ambos países favorece el fortalecimiento de la función que dichas organizaciones desempeñan en el diálogo sobre las medidas económicas, ya sea a nivel local (“barangay”), municipal o nacional. No obstante, tanto en México como en Filipinas existe el peligro real de que la creación de nuevas estructuras de dependencia menoscabe la autonomía local. Pues organismos de los gobiernos centrales y locales, con gran poder financiero, están desarrollando sus propias iniciativas de organización a ambos niveles. Si bien los artículos 4 a 6 del Convenio contienen algunas orientaciones de gran utilidad para corregir tales tendencias, la Recomendación núm. 149 es mucho más detallada al respecto. En efecto, esta última propone una serie de vías a través de las cuales organizaciones independientes deberían representar a los trabajadores rurales en la formulación, aplicación y evaluación de programas de desarrollo rural y también en todas las fases de la planificación nacional. Además proporciona información sobre cómo organizaciones de trabajadores rurales deberían asociarse a los diferentes procedimientos e instituciones de planificación, como por ejemplo comisiones y comités legislativos, organismos de desarrollo y consejos económicos y sociales. De la misma manera encierra numerosas sugerencias con respecto a programas de información pública, que incluyen la organización de seminarios y encuentros locales en los que participen representantes de las diversas categorías de trabajadores rurales, empleadores y propietarios, otros sectores de la población y autoridades municipales.

Pero la puesta en práctica de dichas disposiciones y su integración en la agenda de las autoridades locales y organismos de desarrollo requiere de una campaña publicitaria masiva por parte de las organizaciones que representan a los trabajadores rurales a nivel regional y nacional. Ambos instrumentos tomados en conjunto son un importante medio para planificar el desarrollo rural desde la base y con la participación de los afectados. La iniciativa, sin embargo, tiene que partir de las mismas organizaciones campesinas y de trabajadores rurales, como en el caso de las organizaciones indígenas cuya participación activa está dando gran publicidad al Convenio núm. 169 de 1989 sobre pueblos indígenas y tribales.

### 6.3. El papel de los gobiernos

Los gobiernos se encuentran ante la difícil tarea de actuar sólo donde sea necesario y abstenerse de hacerlo donde no se justifica la intervención oficial. Como prueba de sus buenas intenciones tanto el Gobierno filipino como el mexicano presentan largas listas de organizaciones de trabajadores rurales oficialmente reconocidos. Proporcionan datos estadísticos adicionales sobre los fondos que canalizan a través de las organizaciones rurales o comunales existentes para fines de bienestar social, reforma agraria y desarrollo rural.

Aliviar la pobreza exige de los gobiernos que se comprometan activamente a decretar y aplicar la legislación requerida, proporcionar recursos financieros, brindar apoyos y programas de infraestructura y crear nuevas instituciones que lleven a la práctica programas generadores de medios de subsistencia y empleo y velen por los derechos de los trabajadores rurales sobre la tierra y del trabajo. La creciente presencia de instituciones como PRONASOL y la Procuraduría Agraria en México, y el DAR en Filipinas, documentan que se han logrado verdaderos avances en esta materia.

Inevitablemente problemas surgen cuando, por razones muy diversas, un gobierno participa activamente en la promoción de organizaciones rurales o comunales. Dado que el Convenio núm. 141 no aclara del todo la función gubernamental en este aspecto, resulta conveniente citar literalmente algunos comentarios que están contenidos en una publicación reciente de la OIT sobre los trabajadores rurales<sup>56</sup>. Al discutir las diversas prácticas y problemas locales en esta materia, el manual de la OIT señala lo siguiente: "Se sabe que en ciertos casos los propios gobiernos han establecido organizaciones de trabajadores rurales, a menudo conjuntamente con un programa de reforma agraria o desarrollo rural. La asociación a esas organizaciones es un requisito imprescindible para el trabajador rural que desee disfrutar de los beneficios del programa; las diferentes divisiones están constituidas y supervisadas por los funcionarios oficiales del programa, y las actividades de la organización están previamente determinadas, sin que las decisiones a este respecto sean competencia de los propios miembros. A veces estas disposiciones tienen como objetivo táctico el asegurarse de que las autoridades mantengan un estricto control de las organizaciones de trabajadores rurales. En otros casos, pueden ser consecuencia de la idea errónea de que ésa es la mejor manera de ayudar a los trabajadores rurales. De todos modos, la consecuencia es que violan el derecho de los trabajadores rurales a formar libremente la organización que elijan y a asociarse a ella; la elevada frecuencia del

analfabetismo y la escasa educación de la masa de trabajadores rurales de los países en desarrollo dificultan el que se les pueda persuadir de que lo más conveniente para ellos, o lo mejor, es asociarse a la organización oficialmente patrocinada más que a una independiente. E incluso si existe una organización independiente o si se establece una organización de este tipo, su desarrollo se verá obstaculizado por el hecho de que no pueda dar a sus miembros los beneficios que obtienen los miembros de la organización oficial".

Problemas latentes de esta naturaleza han sido detectados en ambos países. Si bien se hicieron esfuerzos para involucrar organizaciones independientes de pequeños agricultores y trabajadores rurales en el diálogo político nacional, a nivel local numerosos organismos gubernamentales están aplicando sus propios programas de registro y promoción de organizaciones rurales, comunales o campesinas. Además, se tomaron iniciativas importantes para fortalecer las estructuras de los gobiernos locales con el fin de canalizar la ayuda financiera a través de ellos.

Estos factores demuestran que las disposiciones del Convenio núm. 141 y la Recomendación núm. 149 deben ser difundidos con mayor eficacia entre los numerosos organismos gubernamentales que están directamente involucrados en medidas de desarrollo rural. No cabe duda que la aplicación adecuada del Convenio requiere, además de los Ministerios de Trabajo, de la participación de una serie de organismos estatales; por ejemplo, ministerios o departamentos de reforma agraria, bancos agrícolas y de desarrollo agrícola, entidades de extensión y crédito, organismos de desarrollo cooperativo, departamentos de bienestar social y dependencias de los gobiernos locales. Una iniciativa de gran utilidad sería organizar un encuentro nacional de los representantes de estas entidades tan diversas, que les dé la oportunidad de comparar sus respectivos programas y experiencias de registro, a la luz del Convenio, y traten de formular estrategias comunes de promoción. Este tipo de iniciativas nacionales se pueden fácilmente complementar con seminarios y talleres locales que permitirían el encuentro de dichos organismos gubernamentales con los representantes de las organizaciones de trabajadores rurales más importantes.

#### 6.4. Vinculación de la labor de supervisión de la OIT y la asistencia técnica

Si bien el Convenio núm. 141 comprende aspectos de protección y promoción, se entiende que la mayor parte de las observaciones de la Comisión de Expertos relativas a su aplicación se hayan referido a la protección. Obviamente existen aspectos fundamentales respecto a la libertad sindical de trabajadores rurales que requieren de un análisis sistemático por parte de órganos de control como la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical. Tanto en el pasado como en la actualidad, el diálogo sostenido entre la OIT y el Gobierno filipino ha girado en torno a este tema. En México, en cambio, durante los últimos años, la Comisión de Expertos no se ha referido a aspectos sustantivos.

Muchos de los aspectos del Convenio son, sin duda, difíciles de supervisar, primero debido a su carácter predominantemente promocional, y segundo, porque existe una amplia gama de opciones políticas para fortalecer organizaciones de trabajadores rurales. No obstante, los resultados del presente estudio parecen señalar que sería ventajoso establecer una vinculación más estrecha entre las diferentes actividades de la OIT relativas, entre otras, a la aplicación de normas y su control, la promoción del empleo rural y la educación obrera. Experiencias pasadas indican que ni las actividades de asistencia técnica, ni la Conferencia realizada en Filipinas en 1985, constituyen un reflejo del diálogo que vienen sosteniendo la Comisión de Expertos y los respectivos Gobiernos. En efecto, los comentarios de la Comisión han sido tan concisos que no han provocado una respuesta sistemática a que describa las políticas y programas que en ambos países promueven el fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores rurales. No se ha podido indicar el hecho de que las nuevas organizaciones de productores rurales, arrendatarios y campesinos sin tierra, tienen gran potencialidad en el desarrollo económico y social; ya que éstas se encontraron involucradas en los complejos procesos de reestructuración agraria a partir de mediados de la década de los años ochenta. Existen razones para que se plantee la necesidad de que se establezca un diálogo basado en mayor información y que sea capaz de motivar a los gobiernos a evaluar esas políticas mediante referencia específicas a las obligaciones derivadas del Convenio.

El siguiente punto se refiere a la manera en que la OIT puede mejorar la promoción del Convenio a través de programas de asistencia técnica. En los últimos años, la OIT ha puesto cada vez mayor énfasis en la vinculación que debe existir entre sus actividades normativas de control, de investigación de políticas de desarrollo y la cooperación técnica.

Sin embargo, la aplicación de este criterio al Convenio núm. 141 ha sido muy poco significativa. El anterior enfoque se centró en la organización de seminarios nacionales y regionales,

ambos de tipo muy general. Aunque durante la Conferencia sobre el Convenio núm. 141, realizado en Manila en 1985, se solicitó la organización de talleres de seguimiento en varias regiones del país, no hay hasta la fecha indicio alguno de que tal resolución se haya aplicado de manera sistemática.

En ambos países, una medida de gran utilidad sería la elaboración de un manual sobre los procedimientos del registro de organizaciones de trabajadores rurales y los canales que les permitan acceder a los recursos y programas de los diferentes organismos gubernamentales. Dicho manual, obviamente, debería ajustarse a las características específicas de cada uno de ellos. Una publicación sucinta de esta naturaleza es de particular importancia en la actual situación filipina, tomando en cuenta el gran número de organismos gubernamentales que están directamente involucrados en la organización de la gente del campo, y la manifiesta falta de coordinación entre ellos. Un folleto adicional podría elaborarse específicamente para los funcionarios que tienen a su cargo el trabajo "in situ", el cual debería contener directrices prácticas para la aplicación de las disposiciones del Convenio núm. 141 y de la Recomendación núm. 149. Sería ideal si en su elaboración participaran los organismos gubernamentales que se detallan en este estudio. En el caso mexicano, sería probable que una institución como la Procuraduría Agraria aplique un proyecto similar en el marco de sus actividades educativas y promocionales de la justicia agraria.

Más allá de lo anterior, es necesario que la cooperación técnica que se ofrece a los gobiernos nacionales llegue a los gobiernos locales. Seminarios que se inscriben en la filosofía participatoria del Convenio y enfatizan la participación de los trabajadores en la planificación de medidas de desarrollo a nivel nacional y local, tienen mayor éxito en el medio local. Si se decidiera organizar seminarios a nivel nacional, se recomienda que desde el inicio se establezca un programa de seguimiento en las diferentes regiones. En todo caso, seminarios nacionales sólo deberían ser financiados si existen previsiones claras respecto de su posterior seguimiento y la difusión de sus resultados en las regiones donde normalmente se encuentran los problemas prácticos en esta materia.

De conformidad con el espíritu del Convenio, la mayor parte de la asistencia técnica debería canalizarse a través de las mismas organizaciones de trabajadores rurales. Pero también en este caso resulta sumamente importante que se determine el nivel donde la ayuda es más necesitada. Sin duda, uno de los problemas claves reside en la interrogante de si, con la ayuda apropiada, los sindicatos lograrían adecuar sus estrategias de organización a las necesidades de los trabajadores que en este estudio se han identificado como los más indefensos, incluyendo trabajadores ocasionales y estacionales de la agricultura comercial. El Convenio brinda la oportunidad de alcanzar a estos trabajadores rurales indefensos que normalmente no han tenido acceso a la cooperación internacional. Un nuevo tipo de organizaciones de trabajadores rurales está emergiendo en respuesta a diferentes contextos políticos, unas veces en coordinación informal con los sindicatos, y otras totalmente al margen de ellos. Además de su tradicional atención a actividades generadoras de ingresos o a las cooperativas, en la actualidad estas organizaciones se ven obligadas a entablar negociaciones con las autoridades locales de desarrollo sobre condiciones de producción, y además a definir su relación con las centrales nacionales. Las actividades promocionales deberían, en lo posible, beneficiar a estas nuevas organizaciones, en particular mediante el fortalecimiento del segundo nivel de las estructuras regionales cuya consolidación se pretende alcanzar con la organización popular de base.

1.

## Notas y referencias

1. SARH-CEPAL, Primer informe nacional sobre tipología de productores del sector social, México DF., mayo de 1992.
2. John Heath, "Enhancing the Contribution of the Land Reform Sector to Mexican Agricultural Development", World Bank report No. 8310-ME, Washington DC., 1990.
3. Santiago Levy, "Poverty Alleviation in Mexico", Working Paper WPS 679, World Bank, mayo de 1991.
4. John Heath, op. cit.
5. SARH/OIT, "Jornaleros Agrícolas en México", 2 vols., México, 1988.
6. Perfil sobre jornaleros agrícolas en México, Programa Nacional de Solidaridad con Jornaleros Agrícolas/Procuraduría Agraria (informe preliminar, elaborado para la misión de la OIT que tuvo por objeto investigar el mercado de trabajo rural), Ciudad de México, marzo de 1993.
7. Enrique Astorga Lira y Simon Commander, "Agricultural commercialisation and the growth of a migrant labour market in Mexico"; en: *International Labour Review*, vol. 128, 1989, núm. 6.
8. México, OECD Economic Surveys, 1991/1992.
9. Primera memoria del Gobierno de México en virtud del Convenio núm. 141, que cubre el periodo comprendido entre el 1 de julio de 1979 y el 30 de junio de 1980.
10. Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, 1992.
11. La Solidaridad en el Desarrollo Nacional, Coordinación General del PRONASOL, abril de 1992.
12. Por ejemplo, *Diagnóstico de las Condiciones de Vida y Trabajo de los Jornaleros Agrícolas de la Costa de Hermosillo, Sonora*, PRONSJAG, mimeógrafo, 1990; y *Diagnóstico de las Condiciones de Vida y Trabajo de los Jornaleros Agrícolas del Valle de San Quintín, Baja California*, PRONSJAG, mimeógrafo, 1991. Otros estudios, realizados conjuntamente con UNICEF e INI respectivamente, se han referido al trabajo de niños entre los agricultores en Baja California y a la participación de los indígenas en el trabajo migratorio de temporada en Durango.
13. Néstor de Buen, "Fundamentos para una reforma y adición a la Ley Federal del Trabajo en relación a los trabajadores del campo" (estudio interno preparado para la Procuraduría Agraria, diciembre de 1992).
14. Referirse, por ejemplo, a Julio Moguel, Carlota Botey y Luis Hernández, "Autonomía y Nuevos Sujetos Sociales en el Desarrollo Rural", Siglo XXI, Ciudad de México, 1992.
15. Luis Hernández, "Las Convulsiones Rurales", en: *Moguel, Botey y Hernández*, op. cit.
16. Estadísticas tomadas de la Dirección de Trabajadores Rurales "The Rural Situation and Major Policy Developments on Rural Development" (mimeógrafo sin fecha), y Edna A. Reyes, "The role of rural non-farm employment in Philippine development", Philippine Institute for Development Studies, Working Paper Series No. 91-04, marzo de 1991.
17. James Putzel, "A captive land: the politics of agrarian reform in the Philippines", Catholic Institute for International Relations, Londres, 1992.
18. Censo Agrícola, Oficina de Censo Nacional y Estadísticas (NCSO), 1980.
19. James Putzel, op. cit.
20. Jorge Giusti, "The National Congress of Unions in the Sugar Industry of the Philippines (NACUSIP)", OIT, Ginebra, 1989.
21. FAO, "Report of the WCARRD Follow-Up Inter-Agency Mission to the Philippines", Roma, marzo de 1987.
22. Información tomada mayormente de Romeo M. Bautista, "Dynamics of rural development: analytical issues and policy perspectives", Working Paper Series No. 91-07, Philippine Institute for Development Studies, agosto de 1991.
23. Lourdes Saulo-Adriano, "A general assessment of the Comprehensive Agrarian Reform Programme", Working Paper Series No. 91-13, Philippine Institute for Development Studies, agosto de 1991.
24. Bautista, op. cit.
25. Orden Ministerial núm. 25, Series de 1988, Reglamentos revisados que ponen en práctica el artículo 144 del

Código del Trabajo en su versión modificada, y el Decreto Presidencial núm. 1365 sobre organizaciones de trabajadores rurales.

26. BRW, "Towards Rural Workers Development: a handbook on the goals, thrusts and program strategies of the BRW, 1989-92".
27. BRW, "A seven-year report of the Bureau of Rural Workers, 1986-92" (mimeógrafo, 1992).
28. Republic Act 6982: The Sugar Amelioration Act of 1991 with Implementing Rules and Regulations.
29. Josefino I. Torres, "Issues and problems in organising fisherfolks"; en: *Trade Unions and Organisations of Fisherfolks*, ILO, Manila, 1992.
30. "Rules and procedures governing the organisation of the PARCOM y BARC", Resolución Administrativa núm. 5, Serie de 1989.
31. "The Mandate, Mission and Functions of the Department of Agrarian Reform" (DAR, sin fecha).
32. Víctor Gerardo Bulatao, "A workable agrarian reform agenda: 1992-1998", KAISAHAN, septiembre de 1992.
33. Jeremías Montemayor, "Position paper of the FFF-FFFCCI on the organisation of coconut farmers", 5 de septiembre de 1992.
34. Remitirse, por ejemplo, a Clarisa Hardy, "El Estado y los Campesinos. La CNC, México," CEESTEM-Nueva Imagen, Ciudad de México, 1984; y Estela Martínez Borrero, "Organización de Productores y Movimiento Campesino", Siglo XXI, Ciudad de México, 1991.
35. Emilio García, "Notas sobre el problema agrario en México", Equip Pueblo (mimeógrafo), 1989.
36. Los miembros de la CAP eran: Alianza Campesina del Noroeste (ALCANO); Confederación Agrarista Mexicana (CAM); Central Campesina Cardenista (CCC); Central Campesina Independiente (CCI); Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC); Confederación Nacional de Campesinos (CNC); Comisión Organizadora de la Unidad Campesina (CODUC); Movimiento Nacional de los 400 Pueblos (MNCP); Unión General Obrera y Campesina (UGOCP); Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA) y Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA).
37. UNORCA: Una propuesta para el movimiento campesino, Friedrich Ebert Stiftung, noviembre de 1992.
38. El surgimiento del movimiento campesino de Filipinas en los años 30 y 40, y la naturaleza de las reivindicaciones campesinas ha sido cuidadosamente descrita en el libro de Benedict J. Kerkvliet, *The Huk Rebellion: a study of peasant revolt in the Philippines*, New Day Publishers, Ciudad de Quezon; 1982.
39. Blondie Po y Cristina Montiel, *Rural Organisations in the Philippine Culture*, Institute of Philippine Culture, Universidad Ateneo de Manila, 1980.
40. Po y Montiel, op. cit.
41. Dennis F. Hodsdon, "The Federation of Free Farmers: Republic of the Philippines", ILO, Ginebra, 1979.
42. Po y Montiel, op. cit.
43. La NCFO finalmente se disolvió en 1987, después de desacuerdos políticos entre sus dirigentes en torno a las controvertidas elecciones presidenciales de 1986.
44. "Rural Employment Promotion", Report VII to 75th. Session of the International Labour Conference, ILO, Ginebra, 1988.
45. Esta versión fue proporcionada por el Congresista Leonardo Montemayor, Secretario General de la FFF, en el informe "Networking for low-external input and sustainable agriculture: the experience of the Federation of Free Farmers", el cual no se publicó. Conference paper, 1991.
46. Manual for TRIPARRD Implementors, Vol. 1, PHILDHARRA, septiembre de 1991.
47. Rene E. Ofreneo, "Trade Unionism and Agrarian Reform in the Philippines", (documento inédito, preparado por el seminario IFPAAW/TUCP sobre reforma agraria, Manila, noviembre de 1990).
48. "Agrarian Reform Implementation in Negros Occidental: Innovations, Lessons and Experiences", Institute for Social Research and Development (varios autores), Universidad de St. La Salle, Bacolod, 1993.
49. Elías Patriarca, "The Kabankalan Sugar Company Case: a process documentation of the corporate farm model for CARP implementation"; en: *The Agrarian Reform Process in Negros Occidental: a Program Review and Analysis*, Institute for Social Research and Development, Universidad de St. La Salle, Bacalod, 1991.
50. Leonardo Montemayor, "Networking for low-external input...", mencionado anteriormente.

51. OIT. Organizaciones de trabajadores rurales y su función en el desarrollo económico y social. Informe VI (1)., Conferencia Internacional del Trabajo, 59.a reunión, 1974, pág. 31.
52. OIT. Las Organizaciones de trabajadores rurales y su función en el desarrollo económico y social. Informe IV (I). Conferencia Internacional del Trabajo, 60.a reunión, 1975, pág. 5.
53. Ibidem; pág. 7.
54. Estas eran las siguientes: Confederación de Trabajadores de México (CTM), Confederación Revolucionaria Obrero Campesina (CROC), Federación Nacional de Caneros (FNC), Confederación Nacional Campesina (CNC), Confederación Campesina Independiente (CCI) y Confederación Obrero Campesina del Estado de México (COCEM).
55. La primera fue Aniban ng mga Manggagawa sa Agrikultura (AMA), una organización constituida por 16,000 agricultores, arrendatarios, trabajadores agrícolas sin tierra y otros de plantaciones de café, coco y azúcar. La segunda fue Samahan Upang Magkaisa ang mga Manggagawa sa Kabuikiran, Inc. (SUMAMAKA), una organización de trabajadores rurales sin tierra constituida por un total de 170 miembros. La tercera fue Loyal Alliance en Katipunan of Association for Service (LAKAS-KILUSAN), una organización de pequeños pescadores y agricultores con un total de 5.000 miembros.
56. Comité de Libertad Sindical, caso núm. 1585 (Informe núm. 79, párrafos 119 a 150, aprobado por el Consejo de Administración en noviembre de 1991.
57. Estructura y funciones de las organizaciones de trabajadores rurales. Manual de educación obrera. Segunda edición (revisada), OIT, Ginebra, 1992, pág. 26.

## GLOSARIO

OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
TLC	Tratado de Libre Comercio
<b>MEXICO</b>	
ALCANO	Alianza Campesina del Noroeste
ANAGSA	Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera S.A.
ARIC	Asociación Rural de Interés Colectivo
BANRURAL	Banco Rural
CCF	Central Campaña Independiente
CEPCO	Productores del café de Oaxaca
CIOAC	Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos
CNC	Confederación Nacional de Campesinos
CNPA	Coordinadora Nacional Plan Ayala
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
CONCAMIN	Confederación de Cámaras Industriales
CTM	Confederación de Trabajadores Mexicanos
CUD	Convenios Unicos de Desarrollo
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
INI	Instituto Nacional Indígena
LFT	Ley Federal de Trabajo
PROCEDE	Programa de Certificación de Derechos Ejidales
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
PRONAJAG	Programa nacional de Solidaridad con Jornaleros Agrícolas
SAM	Sistema Alimentario Mexicano
SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
UAIM	Unidad Agroindustrial de Mujeres
UGOCM	Unión de Obreros y Campesinos de México
URECCH	Unión Regional de Ejidos de Producción y Comercialización de la Costa Chica
URECCH	Unión Regional de Ejidos de Producción y Comercialización de la Costa Chica
UNORCA	Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas

## **FILIPINAS**

ACA	Agricultural Credit Administration
ALU	Associated Labour Union
BACOD	Bureau of Agricultural Cooperative Development
BFD	Bureau of Forest Development
BRW	Bureau of Rural Workers
CARL	Comprehensive Agrarian Reform Law
CARP	Comprehensive Agrarian Reform Programme
CDA	Cooperative Development Authority
CPAR	Congress for a People's Agrarian Reform
DA	Department of Agriculture
DAR	Agrarian Reform Department
DBP	Development Bank of the Philippines
DENR	Department of Environment and Natural Resources
DOLE	Department of Labour and Employment
DTI	Department of Trade and Industry
FFFCI	Federation of Free Farmers' Cooperative Inc.
FFF	Federation of Free Farmers
KABAPA	Katipunan ng mga Bagong Pilipina
KASUCO	Kabankalan Sugar Company
KMU	Kilusang Mayo Uno
NACUSIP	National Congress of Unions in the Sugar Industry of the Philippines
NCFO	National Congress of Farmers Organizations
NFL	National Federation of Labour
NFSW	National Federation of Sugar Workers
NPA	Comunist Insurgent Movement
PARCODE	Peoples' Agrarian Reform Code
PAKISAMA	Kiwsan ng mga Samahang Magsasaka
PBSP	Philippine Business for Social Progress
PCA	Philippine Coconut Authority
PHILDHRRRA	Philippine Partnership for the Development of Human Resources in Rural Areas
PKM	National Peasants' Union
SEC	Securities and Exchange Commission
TRIPAARD	Tripartite Partnership for Agrarian Reform and Rural Development Implementation
TUCP	Trade Union Congress of the Philippines
UGMA	Ugmayan ng mga Magsasaka sa Quezon
VICTO	Visayas Cooperative Development Centre