

# Los actores sociales frente al desarrollo rural

**Yolanda Massieu Trigo, Michelle Chauvet Sánchez  
y Rodolfo García Zamora**

coordinadores generales

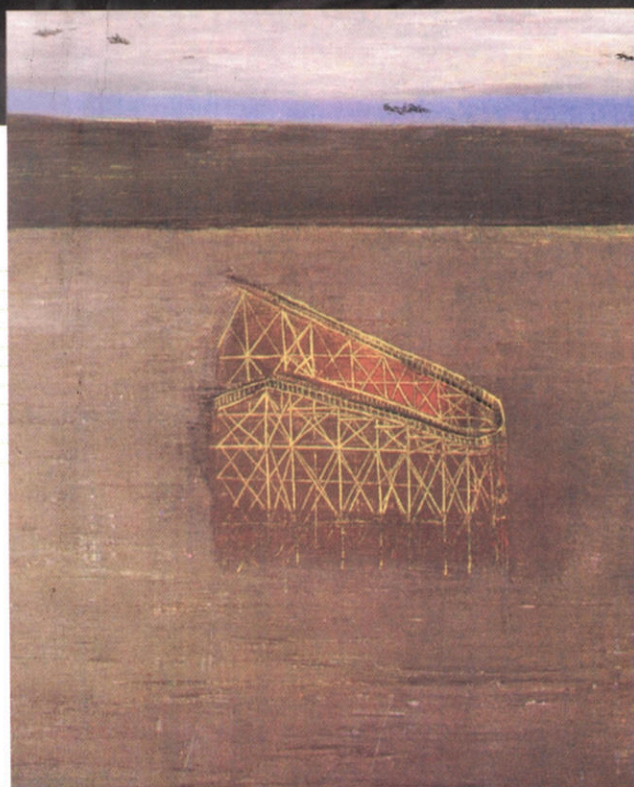
## MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES Y TECNOLÓGICOS EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN

**María del Carmen del Valle Rivera  
y Eckart Boege**

coordinadores

TOMO

1



La Asociación Mexicana de Estudios Rurales (AMER) ha buscado, desde sus inicios, hacer un análisis desprejuiciado y sugerente de la compleja realidad rural mexicana. Los nuevos fenómenos, que muchas veces rebasan los marcos teóricos existentes, requieren de un esfuerzo de este tipo. A través de sus congresos, la AMER ha convocado a investigadores de toda la república y del extranjero para contribuir con este objetivo. La colección que aquí se presenta cuenta, además, con el valioso apoyo del gobierno de Zacatecas y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, sin el cual no hubiera sido posible su publicación.

MARÍA DEL CARMEN DEL VALLE RIVERA  
ECKART BOEGE  
Coordinadores

Manejo de los recursos  
naturales y tecnológicos en  
el marco de la globalización

YOLANDA MASSIEU TRIGO  
MICHELLE CHAUVET SÁNCHEZ  
RODOLFO GARCÍA ZAMORA  
**Coordinadores generales**

LILIAN MARTÍNEZ ACOSTA  
EVELYN AGUILAR MUÑOZ  
**Asistentes**

María del Carmen del Valle Rivera  
Eckart Boege  
Coordinadores

MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES Y  
TECNOLÓGICOS EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN



Obra en portada de  
BORIS VISKIN

Diseño de portada  
JOSÉ MANUEL ALDERETE

Formación  
FERNANDO QUINTANILLA

DR © ASOCIACIÓN MEXICANA DE ESTUDIOS RURALES  
DR © EDITORIAL PRAXIS  
PRIMERA EDICIÓN, 2005

ISBN 970-682-223-2, OBRA COMPLETA  
ISBN 970-682-224-0, TOMO I

Reservados todos los derechos. Ninguna parte de este libro puede ser reproducida, archivada o transmitida, en cualquier sistema –electrónico, mecánico, de fotorreproducción, de almacenamiento en memoria o cualquier otro–, sin hacerse acreedor a las sanciones establecidas en las leyes, salvo con el permiso escrito del titular del *copyright*. Las características tipográficas, de composición, diseño, corrección, formato, son propiedad del editor.

ASOCIACIÓN MEXICANA DE ESTUDIOS RURALES, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, 04510, México, DF

EDITORIAL PRAXIS, Vértiz 185-000, col. Doctores, del. Cuauhtémoc, 06720, México, DF, tel. 57 61 94 13, telefax 55 78 86 89

## PRESENTACIÓN

YOLANDA MASSIEU TRIGO, MICHELLE CHAUVET SÁN  
Y RODOLFO GARCÍA ZAM

Los diferentes congresos de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales (AMER) se han caracterizado por brindar una panorámica del acontecer en el campo mexicano por la incorporación de una nueva visión de temas inmanentes a los relacionados con el impacto de la globalización en las respuestas desde lo local, la creciente migración, las nuevas experiencias de financiamiento y ahorro, las repercusiones hacia el medio ambiente, los recursos naturales y los recursos genéticos, las nuevas tecnologías, en general, y la biotecnología, en particular, entre otros. El medio rural se ha transformado, urbanizado y globalizado de una forma en que la mayor parte de los productores ya no vive exclusivamente de la producción agrícola y la globalización aparece como el contexto general para el estudio de problemas específicos.

La colección de cinco tomos que presentamos aquí, fruto del esfuerzo del III Congreso de la AMER, realizado en Zacatecas en 2000, contiene en sus trabajos algunas convergencias en temas fundamentales, como la incorporación de las actividades rurales a la economía mundial, la importancia de las políticas supranacionales y la dirección de las empresas transnacionales. Este proceso no es homogéneo, existen particularidades, desde lo local, y va de la mano con la pérdida de la autosuficiencia alimentaria, el desmantelamiento de la infraestructura de investigación y transformación tecnológica, la migración masiva y el crecimiento de la pobreza y la violencia. Se sigue dando importancia a la competitividad del sector basada, sobre todo, en la fuerza de trabajo barata, pese a la aplicación de las nuevas tecnologías.

er  
co,  
quier  
con el  
s, de

Ciudad

720,

Es evidente la polarización entre pequeños productores campesinos y grandes empresarios. La agricultura es ejercida por millones de pequeños productores, mientras que una minoría detenta las tierras arables de riego, tecnología y financiamiento. De seis a siete millones de hectáreas planas son susceptibles al riego, mientras que más de diecisiete millones son laderas difícilmente sujetas a mecanización e irrigación.

La apertura comercial sin cortapisas, instrumentada en el país desde los años ochenta y agudizada con la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ha colocado a la mayoría de los productores, especialmente a los de granos básicos, en franca desventaja ante la entrada de importaciones, en su mayoría estadounidenses, con precios artificialmente bajos por los subsidios que esta producción recibe en su país de origen.

Destaca en toda la serie la variedad de respuestas que dan los diferentes actores sociales al proceso globalizador que conlleva la exclusión. En el espacio nacional resalta la pérdida de soberanía del país frente a políticas dictadas por organismos internacionales. Está presente la crítica a la política económica, donde se plantea que el intervencionismo excesivo y el derroche de recursos, tanto de organismos internacionales como del Banco Mundial y los gobiernos sexenales, aunado al largo proceso histórico de programas agropecuarios que buscaban la modernización a ultranza de los productores mexicanos, ha generado más una dependencia de las comunidades hacia las instituciones que el fortalecimiento de las estructuras y redes sociales comunitarias. En este ámbito, la carencia de gobernabilidad trunca la operatividad de los programas. También, se destaca la incapacidad, en muchos casos, de los agentes gubernamentales para distribuir los recursos en tiempo y forma.

El telón de fondo del esfuerzo analítico de esta colección lo constituye el cambio de modelo de desarrollo desde principios de los ochenta, es decir, el radical viraje en las relaciones entre estado y



sociedad, caracterizadas por un andamiaje de políticas de apoyo conductivo y, en el plano político, por una relación corporativa y clientelista conformada por el intercambio de recursos materiales y simbólicos por estabilidad social, que no possibilitaba ni toleraba la existencia de organizaciones autónomas. Esta versión autoritaria del compromiso de clases fue sustituida por otra en la que se dejaba al mercado la asignación de los recursos y se despojaba al estado de su función central en la regulación social y económica, lo cual se profundizó en procesos como la apertura comercial. Este giro, en el que se suprimieron casi todas las políticas de apoyo, ha tenido resultados negativos, como la caída en la producción agropecuaria de alimentos básicos, el crecimiento explosivo de las importaciones, el descenso de los precios al productor y los términos de intercambio, así como el incremento de la pobreza y la migración internacional.

Las diversas respuestas, desde lo local, que aquí podemos encontrar en un interesante recorrido, incluyen recurrentemente la búsqueda de nuevas formas de ciudadanía, tanto de las mujeres como de los grupos indígenas y campesinos, pasando por la lucha por conseguir mejores condiciones para la producción, mejores servicios y el respeto a los derechos humanos fundamentales y al medio ambiente. La problemática indígena está presente en la colección, a través del registro y análisis de hechos relevantes para la vida nacional provenientes del antiguo conflicto de identidad y justicia referente a los pueblos indígenas.

En el panorama actual del espacio rural mexicano se entretejen imágenes inéditas y de viejo cuño, resultantes de la emergencia de nuevos fenómenos y la persistencia de añejos problemas. Se perfilan nuevos rasgos a partir de la mayor interacción de lo local con lo global y de los nuevos arreglos de las actividades productivas. El estado, que durante más de cuarenta años intervino en la vida económica y política del campo, ha ido retirándose, a veces de manera abrupta y otras gradual, favoreciendo la participación de nuevos agentes e

Es evidente la polarización entre pequeños productores campesinos y grandes empresarios. La agricultura es ejercida por millones de pequeños productores, mientras que una minoría detenta las tierras arables de riego, tecnología y financiamiento. De seis a siete millones de hectáreas planas son susceptibles al riego, mientras que más de diecisiete millones son laderas difícilmente sujetas a mecanización e irrigación.

La apertura comercial sin cortapisas, instrumentada en el país desde los años ochenta y agudizada con la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ha colocado a la mayoría de los productores, especialmente a los de granos básicos, en franca desventaja ante la entrada de importaciones, en su mayoría estadounidenses, con precios artificialmente bajos por los subsidios que esta producción recibe en su país de origen.

Destaca en toda la serie la variedad de respuestas que dan los diferentes actores sociales al proceso globalizador que conlleva la exclusión. En el espacio nacional resalta la pérdida de soberanía del país frente a políticas dictadas por organismos internacionales. Está presente la crítica a la política económica, donde se plantea que el intervencionismo excesivo y el derroche de recursos, tanto de organismos internacionales como del Banco Mundial y los gobiernos sexenales, aunado al largo proceso histórico de programas agropecuarios que buscaban la modernización a ultranza de los productores mexicanos, ha generado más una dependencia de las comunidades hacia las instituciones que el fortalecimiento de las estructuras y redes sociales comunitarias. En este ámbito, la carencia de gobernabilidad trunca la operatividad de los programas. También, se destaca la incapacidad, en muchos casos, de los agentes gubernamentales para distribuir los recursos en tiempo y forma.

El telón de fondo del esfuerzo analítico de esta colección lo constituye el cambio de modelo de desarrollo desde principios de los ochenta, es decir, el radical viraje en las relaciones entre estado y

sociedad, caracterizadas por un andamiaje de políticas de apoyo productivo y, en el plano político, por una relación corporativa y clientelar conformada por el intercambio de recursos materiales y simbólicos por estabilidad social, que no posibilitaba ni toleraba la existencia de organizaciones autónomas. Esta versión autoritaria del compromiso de clases fue sustituida por otra en la que se dejaba al mercado la asignación de los recursos y se despojaba al estado de su función central en la regulación social y económica, lo cual se profundizó en procesos como la apertura comercial. Este giro, en el que se han suprimido casi todas las políticas de apoyo, ha tenido resultados negativos, como la caída en la producción agropecuaria de alimentos básicos, el crecimiento explosivo de las importaciones, el descenso de los precios al productor y los términos de intercambio, así como el incremento de la pobreza y la migración internacional.

Las diversas respuestas, desde lo local, que aquí podemos conocer en un interesante recorrido, incluyen recurrentemente la búsqueda de nuevas formas de ciudadanía, tanto de las mujeres como de los grupos indígenas y campesinos, pasando por la lucha por conseguir mejores condiciones para la producción, mejores servicios y el respeto a los derechos humanos fundamentales y al medio ambiente. La problemática indígena está presente en la colección, a través del registro y análisis de hechos relevantes para la vida nacional provenientes del antiguo conflicto de identidad y justicia referente a los pueblos indios.

En el panorama actual del espacio rural mexicano se entretajan imágenes inéditas y de viejo cuño, resultantes de la emergencia de nuevos fenómenos y la persistencia de añejos problemas. Se perfilan nuevos rasgos a partir de la mayor interacción de lo local con lo global y de los nuevos arreglos de las actividades productivas. El estado, que durante más de cuarenta años interviniere en la vida económica y política del campo, ha ido retirándose, a veces de manera abrupta y otras gradual, favoreciendo la participación de nuevos agentes eco-

nómicos y sociales, modificando el entramado de relaciones sociales y de producción.

Hoy, el espacio rural se vislumbra como un escenario complejo, inmerso en un profundo proceso de reestructuración, fruto de la respuesta de los actores a la tensión permanente entre lo local y lo global.

La intervención gubernamental en el campo en México tiene un punto de quiebre a partir de 1982, cuando el estado reduce los ámbitos de su participación y comienza a dejar que las fuerzas del mercado sean las encargadas de ordenar la producción agropecuaria y de establecer, en función de su competitividad, quiénes se quedan en el sector y quiénes deben buscar otra actividad económica para sobrevivir o generar riquezas. Se habla de medidas de ajuste, como el retiro de los subsidios, la actualización de los precios de los bienes y servicios otorgados por empresas estatales o paraestatales, el cierre o privatización de muchas de estas empresas, la renuncia a realizar la planeación de la producción y comercialización de productos generados por el sector o requeridos como insumos por otras industrias, la clausura o limitación de las fuentes de financiamiento rural. Estas medidas pretendían evitar la anterior distorsión de los mercados por la intervención gubernamental. El retiro del estado muchas veces favoreció la presencia o reaparición de agentes económicos del sector privado, en buena medida transnacional, que asumen funciones como la comercialización, distribución, financiamiento y abastecimiento de insumos.

Desde hace varios años, el estado no invierte en infraestructura productiva y recorta el presupuesto para el sector rural, por lo que los campesinos de autosubsistencia y los pequeños propietarios se han quedado sin acceso al crédito y la asistencia técnica. Ahora reciben, en su lugar, los subsidios de Progresas/Oportunidades, programa paliativo de contención de la pobreza rural. Este programa subsidia el consumo y aumenta la escolaridad (principalmente femenina), pero indirectamente fomenta también el despoblamiento del campo y la

migración, al cambiar valores y expectativas sin preparar una mano de obra realmente más calificada ni crear nuevas fuentes de empleo a nivel local y regional. Se suman a esta situación la disminución estacional del empleo y las sequías, la política de importación de granos básicos y los precios fluctuantes y en general bajos de los productos agrícolas.

En este aspecto, las políticas sociales del estado neoliberal actual han recrudecido la pobreza, especialmente en el medio rural e indígena. Se vuelve ineludible, en este contexto, buscar modelos analíticos donde pobreza y salud, género y salud reproductiva y salud de los pueblos indígenas no constituyan áreas separadas de investigación y de programas de intervención.

En el tomo 1 de esta serie, titulado *Manejo de los recursos naturales y tecnológicos en el marco de la globalización*, coordinado por María del Carmen del Valle Rivera y Eckart Boege, se manifiesta la crisis ambiental en el campo mexicano en toda su crítica dimensión, enmarcada en lo que los coordinadores denominan las tres D: deuda económica, deuda social y deuda ecológica. Vivimos en medio de una paradoja: siendo un país megadiverso (10% de la biodiversidad mundial), la agricultura campesina, con 120 especies domesticadas, se enfrenta al mercado globalizado y homogeneizador para satisfacer necesidades de consumo de la sociedad estadounidense y el sector nacional urbano de ingresos medios y altos.

El 80% de los bosques y selvas está en manos campesinas e indígenas, pero el sector forestal solamente aporta el 7% del PIB nacional (excluyendo los aportes de los servicios ambientales), mientras da cabida en su territorio a diecisiete millones de personas, de las cuales, por lo menos, el 40% es indígena. Las nuevas instituciones políticas surgidas a partir de la Cumbre de Río, en 1992, no han sido suficientes. Así, encontramos a América Latina con una alta tasa de deforestación, de la que México y Ecuador llevan tristemente la delantera. Junto con Brasil y Colombia, los 4 países deforestan cuatro millones de hectáreas anuales, además de que padecen graves pro-

blemas ambientales, algunos relacionados con el cambio climático global. Se presentan nuevos conflictos ecológicos no previstos, como los desastres naturales, las intensas sequías, las temperaturas sin precedentes y las hambrunas, particularmente los huracanes. Asimismo, son insuficientes e insatisfactorias las regulaciones frente a nuevos retos, como la bioprospección y la bioseguridad, a pesar de los acuerdos internacionales.

Los coordinadores se preguntan: ¿Quién paga los daños generados por la agricultura industrial basada en la proteína animal y el uso extensivo de recursos y tierra? Para que prospere la agricultura industrial intensiva en insumos y energía, dentro del marco de la globalización, se requieren las mejores condiciones para el acceso a la mano de obra, al financiamiento, al agua, a buenos suelos, a un régimen de clima favorable y a recursos genéticos. Las regiones que se han insertado exitosamente en la economía mundial, principalmente los horticultores, tienen estas condiciones, mientras que los productores de granos básicos están en franca desventaja, provocada, entre otras razones, por la competencia desleal de las importaciones de Estados Unidos, altamente subsidiadas. Ello tiene importantes consecuencias, pues la mayoría de los agricultores mexicanos siembran granos básicos.

Para el «desarrollo» del sur de México existe la iniciativa del Plan Puebla Panamá, cuyos promotores adoptan el modelo chileno exportador y pretenden una explotación extractiva de los recursos naturales, todo ello bajo el concepto de «desarrollo sustentable». Ante esta opción, a los campesinos e indígenas habitantes de estas tierras se les plantea la única posibilidad de castellanizarse e integrarse o emigrar.

En contrapartida, México tiene condiciones para estrategias de desarrollo rural alternativo basadas en el manejo colectivo de los recursos naturales. La forestería social o comunitaria puede dar las pautas y existe en diferentes regiones del país. Como contraparte de

los altos índices de deforestación, se cuenta hoy en día con más de 500 mil hectáreas de tierras de uso común, evaluadas por su buen manejo por la Dirección de Certificación del Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, bajo el protocolo del Forest Stewardship Council. Todas las áreas certificadas están bajo el régimen de uso o bienes comunes con la modalidad de tenencia de la tierra ejidal y comunal. Aunque no todas sean áreas naturales protegidas, son consideradas como zonas de alta prioridad para la conservación de la biodiversidad. El tomo 1 cuenta con varios trabajos sobre manejo forestal. En este caso, es fundamental la contradicción entre la explotación individual o colectiva del bosque como recurso común, sobre todo si se toma en cuenta la posibilidad de incluir a los miembros más jóvenes como nuevos socios.

Otros trabajos del tomo 1 abordan el carácter estratégico del suelo y el agua para la producción agrícola y la importancia de la gestión de los mismos por los productores. Asimismo, se aborda el análisis de la producción orgánica como una alternativa para el desarrollo del campo mexicano. Se documenta la aparición de los nuevos cultivos transgénicos como factor que viene a agudizar la tendencia al control del sistema alimentario mundial por un grupo de empresas y los riesgos que esto conlleva. También se aborda el intenso debate público que estas nuevas plantas y alimentos han generado, la percepción y acción de las organizaciones sociales y las políticas gubernamentales y empresariales al respecto. Específicamente, se tocan los casos del maíz y la soya; el primero, por la situación de riesgo que implica la contaminación transgénica de variedades nativas o criollas.

Las nuevas experiencias de financiamiento y ahorro para paliar la creciente pobreza en el campo son otros de los temas relevantes en el tomo 1. Las nuevas microempresas han sido promovidas y favorecidas desde el estado como parte de su estrategia de combate a la pobreza, si bien muchas de ellas surgen por propia iniciativa. Al respecto, se tocan temas relacionados con el género, con los movimien-

tos sociales (como El Barzón), con las cajas de ahorro y los fondos regionales indígenas.

La creciente subordinación de las políticas económicas y sociales hacia organismos internacionales se expresa en la escasa sensibilidad gubernamental para el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales y genéticos, así como la incapacidad para generar respuestas de financiamiento que permitan a hombres y mujeres del medio rural insertarse en proyectos viables y superar la pobreza.

El tomo III, coordinado por Ivonne Vizcarra Bordi y Boris Marañón, está dedicado a las acciones políticas, individuales y colectivas, en los ámbitos públicos y privados. Está dividido en dos grandes apartados: en el primero incurren los análisis de las acciones públicas institucionalizadas y en el segundo las acciones públicas que impulsan las organizaciones y los individuos (hombres y mujeres).

En ambos apartados está presente el tema de la justicia en la toma de decisiones que buscan elevar la calidad de vida de las poblaciones rurales en México. En esta búsqueda se plantean los debates en torno al desarrollo rural, los fenómenos concurrentes al desarrollo (como la pobreza) y se enfatiza la capacidad de los actores y actoras en la resolución de problemas sociales y el enfrentamiento con los conflictos. Los trabajos del tomo III coinciden en una ética sobre las acciones políticas y humanas que norman el orden social con responsabilidades públicas y privadas; ambos apartados se diferencian precisamente en el marco de las acciones que estructuran el orden social.

El contexto del primer apartado lo conforman las pautas neoliberales, la globalización y las reformas legales e institucionales que agilizan el TLCAN. Se apunta al reconocimiento de la multiperspectiva para conceptualizar la pobreza rural y se realizan propuestas para influir en el cambio institucional a través de la acción política colectiva. En los trabajos también se observa una tendencia a relacionar las intervenciones planeadas para combatir la pobreza ru-



ral con el proceso de humanización (género, clase y etnia) como una condición *sine qua non* del cambio con justicia social. Se trata de estudiar los activos y poderes sociales, redes e instituciones locales de las familias rurales pobres, distinguiendo dos vías importantes generadoras de ingresos: una agrícola y otra laboral. Destaca la complejidad del capital social como fruto de la acción de los actores sociales, lo cual requiere necesariamente de arreglos institucionales.

En el esfuerzo de avanzar en la construcción del concepto de pobreza cobra importancia la noción de capital social, donde se destaca que reducir el concepto a un índice de productividad y de relaciones mercantiles y comerciales corre el riesgo de deshumanizarlo y aislarlo de procesos de desarrollo rural y reducción de la pobreza. Se recomienda aprovechar el capital humano de las mismas comunidades, ya formado, para actuar como promotor de los programas gubernamentales, así como fortalecer el capital social a través de acciones de autogestión, haciendo hincapié en reconsiderar las autonomías.

Otro esfuerzo en el primer apartado es el de la redefinición del concepto de calidad de vida, resaltando el papel que juegan las condiciones, los modos y las expectativas de vida de los pobres y redefiniendo las políticas sociales desde un ámbito sociocultural, tomando la comprensión y los significados de las formas de vida particulares de las poblaciones como centro de las acciones en materia de asistencia y seguridad social. Asimismo, se destaca el carácter de la pobreza como círculo vicioso, donde la política social, si bien es necesaria, al ser engendrada por el mismo sistema, resulta parcial, poco integral y no comprende la continuidad con otras esferas de la política económica.

El análisis de la pobreza se enriquece por la perspectiva de género y por la de etnia, que da mayor peso a los aspectos socioculturales y destaca las organizaciones tradicionales como estrategias eficaces para hacer frente a las necesidades de producción y reproducción social. De esta manera, el concepto de pobreza no se reduce al consumo de

bienes y servicios, sino que es ampliado a las funciones simbólicas de reproducir la vida social según la etnia de pertenencia. Siguiendo esta línea, hay análisis de los efectos de la inversión agregada (pública y privada) en el campo, planteando que las zonas agrícolas dependen cada vez más de los cambios del mercado global y no de la demanda interna, provocando fuertes flujos migratorios.

Están presentes los intentos campesinos de formar parte de la modernización rural, pese a la estigmatización y a veces prohibición de ciertas prácticas tradicionales, como la medicina herbolaria. En el caso de la relación salud-enfermedad, la modernización sanitaria, específicamente la reproductiva en las comunidades rurales, socava la integridad de la población, pues las jóvenes son clientas de prácticas sanitarias «modernas» que transgreden el orden normativo de esas sociedades y las deshabilitan de tener alternativas de salud, pues la pérdida de un saber no es necesariamente su remplazo por el otro. De esta manera, la política de modernización sanitaria emprendida por el estado ha contribuido más bien a generar una relación de dependencia de los servicios de salud pública y nuevas formas de marginación que una apertura de oportunidades para el desarrollo humano.

En el segundo apartado se muestra un abanico de acciones sociales, presentes en organizaciones, acciones educacionales y culturales y en la conformación de identidades que se reivindican en su lucha por persistir pese a los embates de los nuevos capitalismos, más voraces y menos conciliadores.

Los ensayos, en su mayoría, muestran impactos de las políticas de apertura establecidas en las distintas administraciones mexicanas desde los ochenta y las respuestas de los actores en términos políticos, organizativos, culturales, sociales, educativos e identitarios. Respuestas desiguales y germinales, pero que pueden contribuir a la formulación de alternativas desde abajo.

Las remesas de dinero proveniente de Estados Unidos se distinguen como un recurso fundamental para la sobrevivencia campesina

con distintos destinos: consumo familiar, compra de terrenos, construcción de casas, uso productivo, compra de tierra, insumos, ganado, maquinaria. En algunos trabajos se encuentra muy debilitada la fuerza política de los ejidos, aunada a las estrategias de sobrevivencia en la agroindustria privatizada, como es la azucarera. Dichas estrategias llegan, en algunos casos, a la autogestión de los ingenios por parte de los cañeros. Estas luchas también pasan por la acción organizada de los campesinos en torno a la tierra, el precio y la democracia, de manera que contribuyen a la desestructuración de las formas más tradicionales de poder y al proceso de construcción de ciudadanía.

Paralelamente, otros trabajos del tomo III registran el papel de la etnia en la construcción histórica de identidades, donde la configuración regional de poderes políticos es importante, así como la relación corporativa y conflictiva con el estado. Todo ello contribuye a matizar las ideas de dominio, subordinación y resistencia, tanto como la metáfora «desde arriba» y «desde abajo».

En este abanico de temas, cobra importancia real el papel de los agentes externos en los proyectos de desarrollo rural, en una reflexión en que no son sólo las deficiencias, la ignorancia y la corrupción los que llevan al fracaso, sino la mirada sociocultural distante de los valores y costumbres indígenas y campesinos. Asimismo, se considera también la necesidad de adecuar la capacitación de los profesionales rurales a las nuevas condiciones económicas, políticas, tecnológicas e institucionales imperantes desde los ochenta y abandonar el carácter compensatorio que tenía como objetivos tratar de suplir las insuficiencias del sistema educativo y apoyar las políticas de empleo y productividad.

También en el aspecto educativo aparece el flagelo del trabajo infantil en el medio rural como una traba a la educación formal desde la infancia. Se incluye el análisis de la potencialidad del maestro rural y la escuela para proyectos de educación ambiental en áreas deterioradas, con resultados diversos. La polémica de la educación pública

en México como proyecto nacional, que incluye la posibilidad de integrar o destruir a la cultura tradicional campesina e indígena, tiene también un papel relevante en el análisis de la educación en el medio rural. Siguiendo esta línea, la reflexión sobre experiencias de proyectos educativos alternativos en las comunidades indígenas también está presente.

No podía faltar en el estudio la consideración de los derechos humanos en el medio rural, en este caso, tratando dos problemas fundamentales y poco conocidos: el de la tercera edad y el de la religión. Aquí se destacan fenómenos de intolerancia religiosa y divergencia de religiones en una misma etnia. La reflexión conduce hacia la legitimación de un estado laico, pero también plural. En cuanto a la población de la tercera edad, se documenta el maltrato, sobre todo en condiciones de necesidad y profunda pobreza económica.

El conjunto de ensayos del tomo III conduce a preguntar al estado sobre su responsabilidad institucional en el futuro de las poblaciones pobres del campo mexicano, según sea su género, etnia, raza, edad y posición en la familia, reivindicando la necesidad de repensar las acciones sociales públicas y privadas.

En el tomo IV, con el título *Derechos étnicos y territoriales de la población indígena y campesina en México*, las coordinadoras Gabriela Kraemer Bayer y Martha Judith Sánchez inician con la reflexión acerca de que 2001 fue un año cumbre para el movimiento indígena en México. Ello, como una manifestación más de la tensión existente entre las etnias, el estado y la nación que ha estado presente permanentemente en la historia de México después de la conquista, con el resultado de que, en lugar de unidad, lo que se manifiesta es una separación cada vez más notoria.

En 1994, con la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), se vuelve a poner sobre la mesa este persistente problema. Desde esa fecha han ocurrido hechos relevantes para la vida de la nación, provenientes del antiguo conflicto de identidad y justicia referente a lo indígena. Una guerra con sus muertos, marchas

multitudinarias para evitar una masacre, una ley dictada por el Congreso de la Unión para llevar la solución del conflicto por cauces pacíficos, la creación de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), mesas de negociación, consultas a las bases indígenas, a la sociedad civil, un acuerdo firmado por representantes del estado mexicano y el EZLN (los llamados Acuerdos de San Andrés), innumerables desplegados de organizaciones nacionales e internacionales en favor del cumplimiento de los acuerdos, actos multitudinarios de apoyo a las demandas de los indígenas. Mientras tanto, masacres y desplazados en la zona de conflicto en Chiapas.

Llega un nuevo partido al poder, por primera vez en setenta años, entre otros factores, gracias a la movilización de la sociedad civil lograda por el EZLN. El presidente responde enviando la propuesta de modificación a la Constitución elaborada por la Cocopa y aceptada por todas las organizaciones indígenas, producto de una negociación y consulta a los interesados. Para manifestar su apoyo a esta iniciativa, los indígenas y miembros diversos de la sociedad civil se suman a una marcha convocada por el EZLN; «la marcha del color de la tierra», la llamaron. Finalmente, después de un arduo debate entre congresistas e indígenas, se permite a representantes de estos últimos hablar ante el Congreso y los medios masivos, aunque los legisladores del gobernante Partido Acción Nacional se negaron a oír y escuchar. Posteriormente, los legisladores elaboraron una propuesta que poco tenía que ver con la de la Cocopa, por lo que el resultado del trabajo del Congreso fue rechazado por las organizaciones indígenas casi de inmediato y el diálogo con el EZLN quedó interrumpido hasta la fecha.

La reforma se aprobó en agosto de 2001. Tres semanas después, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) tenía ya 270 controversias constitucionales de los municipios indígenas de diferentes estados, la mayoría de Oaxaca, escritas en cinco toneladas de papel. Para febrero del siguiente año, la SCJN acumularía 300 controversias constitucionales en contra de la reforma en materia de derechos y

cultura indígenas. Un mes después, 110 legisladores reconocían la necesidad de rediscutir la reforma indígena. Pese a ello, la SCJN declaró improcedentes las controversias con el argumento de que el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es objeto de control jurisdiccional. La reforma rechazada por los indígenas continúa, por tanto, vigente hasta hoy.

Para las coordinadoras, este episodio representa solamente la punta del *iceberg* de una historia mucho más larga y compleja. Los indígenas de diferentes regiones del país lucharon por conservar su autonomía desde los primeros años después de la conquista. Lucharon por conservar su territorio, sus recursos naturales, y contra los excesivos tributos, con los medios que estuvieron a su alcance. A veces era una lucha en el terreno legal; otras, ocupando las tierras por la vía de los hechos y otras más, recurriendo a la defensa violenta. Si las rebeliones contra autoridades despóticas fueron violentas, la represión no lo fue menos. En la mayoría de las regiones indígenas, las comunidades han logrado adecuar sus propias formas de gobierno a partir de una larga historia de imposiciones. En algunos casos se lograron modalidades de gobierno autónomo supralocal.

El tomo IV reúne una diversidad de acercamientos a la problemática campesina e indígena con tratamientos desde muy generales hasta estudios de caso minuciosos que contribuyen a evitar las explicaciones simplistas de un fenómeno de gran complejidad, expresión de comunidades mucho más vitales de lo que la intelectualidad urbana suele imaginar.

En el volumen se consideran dos aspectos básicos: la lucha por la autonomía y la lucha por la tierra y el territorio, que constituyen dos apartados. En el primero, el centro del debate y los protagonistas son únicamente los indígenas. Es posible que este énfasis tenga algo de ilusión óptica, puesto que algunas conclusiones bien podrían tener aplicaciones en comunidades rurales sin una identidad étnica reconocida, nos plantean las coordinadoras de la compilación. Por ejemplo,

la necesidad de preservar un componente identitario en las difíciles condiciones del migrante no es exclusiva de los indígenas. Lo mismo se puede decir de la necesidad de una mayor autonomía y representación política. Es por ello que surge en uno de los ensayos la preocupación sobre la posibilidad de que la fuerza democratizadora que emana del movimiento indígena pueda rebasar el estrecho límite de los pueblos originarios.

Los artículos abordan desde temas más generales, como las necesarias reformas constitucionales y legales, el papel de la oportunidad política e ideológica en la aparición del movimiento indígena, la historia de la lucha de las organizaciones indígenas por la autonomía en México y América Latina, las diversas alternativas autonómicas presentadas y la propuesta de los Acuerdos de San Andrés. Otros trabajos enfocan distintos aspectos de la lucha por la autonomía en regiones específicas.

El segundo bloque del texto aborda un tema central que afecta a campesinos e indígenas por igual: la lucha por la tierra y el territorio. Abarcan desde los diversos cambios de la legislación en la dinámica agraria, en la posesión de tierras comunales indígenas, así como estudios de caso que permiten pensar grandes temas como las virtudes de la propiedad privada *versus* la concentración de la tierra y el origen de los conflictos sociales con la necesaria presencia de la siempre inabarcable complejidad de los hechos concretos.

El tomo II se titula, sugerentemente, *Nueva ruralidad: viejos problemas*, puesto que los coordinadores (María del Carmen Hernández y Carlos Javier Maya Ambía) plantean que el actual proceso de transformación de lo rural, en el que se conjugaron factores internos sumados a las tendencias de integración internacional, si bien perfiló nuevos escenarios como los ya descritos, también agudizó problemas estructurales de la agricultura que desde los años setenta se mostraba incapaz de continuar con la función que le tocaba en el modelo industrializador. La descapitalización del sector, el deterioro, cada vez

cada vez más acelerado, de los recursos naturales, la expulsión cada vez mayor de fuerza de trabajo que no encuentra acomodo en el sector industrial y/o de servicios, son rasgos del campo mexicano que se manifestaban aun antes de la apertura y que se han agudizado en los últimos veinte años. Las respuestas de los distintos actores difieren; por lo general, los empresarios le están apostando a la asociación con agentes externos a la localidad. La unidad de producción campesina se ha vuelto más versátil, las dificultades actuales la han orillado a diversificar su capacidad de respuesta, haciendo cada vez más complejas sus relaciones con los sectores sociales y económicos que en principio le son ajenos. Es importante destacar la situación de los indígenas mexicanos, quienes tampoco han permanecido al margen y han desarrollado estrategias de sobrevivencia que comprenden la movilización armada, la organización social y la salida de sus comunidades tras la búsqueda de mejores condiciones de vida.

Las novedades en el sector rural están relacionadas con la apertura comercial que está vigente desde los ochenta (aun antes de la firma del TLCAN), que provocara la entrada masiva de productos agropecuarios, muchos de ellos producidos en condiciones más ventajosas, poniendo en franca vulnerabilidad a los productores internos, campesinos y empresarios. La competencia de la oferta externa tiene un fuerte impacto: cultivos tradicionales están siendo desplazados y, en algunos casos, sustituidos por nuevos productos destinados a abastecer segmentos de mercados específicos y de consumo suntuario. Productos antes beneficiados por los apoyos gubernamentales y las condiciones imperantes en un mercado interno cerrado y protegido enfrentan serias dificultades para sobrevivir y mantener su competitividad en un mercado cuyas reglas no se definen en función de las prioridades nacionales, sino conforme a las estrategias de expansión de las grandes corporaciones multinacionales, principales agentes de este proceso que a nivel internacional ha desencadenado una nueva división del trabajo en la agricultura.



Algunas regiones resultan útiles, en la lógica del mercado mundial de alimentos, por su posición geográfica o por su estructura productiva e institucional. La competencia por entrar a los circuitos de producción mundial adquiere una dimensión regional, pues es ahí donde algunos productores, básicamente los empresariales, y los gobiernos locales se organizan y definen estrategias para atraer inversiones extranjeras o estar en condiciones de atender nichos especiales en el mercado mundial. Otras regiones, en cambio, se ven marginadas drásticamente de la integración internacional.

Esta nueva división internacional del trabajo, junto con el retiro del estado de muchas de sus funciones de regulación en la producción agropecuaria, se expresa a través de contratos, subcontratos o convenios entre los productores y las corporaciones transnacionales en los que los primeros aseguran la demanda de sus cosechas, obtienen crédito e insumos y las segundas aplican sus estrategias de expansión y flexibilización para concentrarse en las fases más lucrativas y de menores riesgos, ahorrando considerablemente costos de inversión en capital fijo. Son convenios, por lo general, de corta duración, con productores, y en regiones compatibles con los intereses de las corporaciones en el momento.

Hace pocos años la ruralidad era entendida como el espacio de la producción agropecuaria, la cual se concebía como una construcción social residual, vestigio de una sociedad arcaica y rústica que debería evolucionar hacia un modelo urbano-industrial en un proceso unidireccional. No obstante, los acontecimientos descritos han puesto en evidencia la precariedad de estos enfoques. Por ello, los actuales estudios que aluden a la nueva ruralidad trascienden la visión sectorial y ponen énfasis en las relaciones complejas entre lo rural y otros sectores de la sociedad o, inclusive, con mercados urbanos internacionales. También, en el resguardo de los recursos naturales, que se ofrecen como espacios de esparcimiento y recreación en ambientes naturales y aportan elementos para el mantenimiento y desarrollo de la cultura.

La pesca, el turismo ecológico, la producción artesanal y el comercio son algunas de las actividades que los habitantes del medio rural han practicado en los últimos años como parte de sus estrategias de sobrevivencia, que muchas veces tienen lugar en sitios distantes de su comunidad, intensificando los tradicionales flujos migratorios. Estas actividades tienen repercusiones importantes: muchas veces los flujos migratorios abren un puente de contacto y transferencia con otros ámbitos culturales, sociales y económicos y la comunidad expulsora. Los flujos financieros, producto de la migración, se convierten en el motor de la reproducción de muchas comunidades rurales, aunque a veces migra toda la familia y se abandona definitivamente la tierra.

El volumen IV documenta algunas de esas experiencias, agrupándolas en tres temas: nueva ruralidad, migración y empleo y producción. Los ensayos referentes a la nueva ruralidad abarcan dos aspectos: la aclaración conceptual del término y la presentación de algunos referentes empíricos para dar testimonio sobre los cambios y situaciones inéditas en el espacio rural. Destacan las estrategias y formas de resistencia que desde las comunidades rurales van conformando los pobladores del campo en aras de defender su identidad y lograr una manera sostenible de desarrollo social. La mayor proximidad entre lo urbano y lo rural es también un signo distintivo de este proceso de cambio y adaptación y se expresa en las nuevas demandas de los pobladores del campo, desde el reclamo de servicios netamente urbanos hasta los apoyos a las actividades agrícolas, que se presentan también en los espacios citadinos más humildes y marginados.

En cuanto al empleo y la migración, se dan novedades a raíz de los fenómenos suscitados en la mecánica operativa y la conformación de los flujos humanos, a raíz de la internacionalización de los procesos productivos en la agricultura y la segmentación y flexibilización de los procesos de trabajo. Es de especial interés el impacto de las nuevas tecnologías sobre la estructura tradicional del empleo rural, así como la aparición de desempleados urbanos que incrementan la presión

sobre estos puestos de trabajo y cuya existencia refuerza la idea de interacción más estrecha entre lo urbano y lo rural. Son también objeto de análisis las formas de organización de los migrantes para defender sus derechos y la vigencia de los derechos humanos en un escenario de sobreexplotación del trabajo, así como el papel de los intermediarios laborales o enganchadores, cuya efectividad en la regulación de la oferta y la demanda de trabajo descansa en una compleja red de relaciones diversas y en compromisos sociales y simbólicos que estos agentes logran establecer con los trabajadores asegurando su obediencia y disposición a las reglas establecidas por los contratantes.

En el aspecto productivo, el tomo II contiene trabajos que hacen referencia a los impactos de la integración de la agricultura mexicana al sistema agroalimentario internacional. Prevalecen los enfoques sobre desarrollo tecnológico y sus implicaciones en la estructura social de la producción, puesto que las respuestas, sobre todo empresariales, a estas exigencias, dependen del posicionamiento de los productores en dicha estructura. Se analizan diversas experiencias de agricultura de contrato, enfatizando su forma de operación y las estrategias de las empresas consumidoras. Aparecen aquí los grandes consorcios lecheros en sus regiones de influencia, así como los ganaderos en pequeña escala.

Con el título *Transformaciones del campo mexicano. Una mirada desde los estudios de género*, las coordinadoras del tomo V, Paola María Sesia y Emma Zapata Martelo, nos hablan de que las voces de las mujeres en los estudios rurales no son nuevas; han estado siempre presentes, si bien por mucho tiempo fueron ignoradas o consideradas poco relevantes o inexistentes, aun por los investigadores. Pese a ello, desde los años setenta las mujeres se hacen visibles e irrumpen en la escena rural y urbana. En el medio rural asumen un papel protagónico como campesinas, migrantes, indígenas, promotoras rurales, trabajadoras en las maquilas, ejidatarias y activistas sociales.

En este volumen se recogen muchas de estas experiencias y se tratan los temas más diversos, utilizando metodologías que permiten escuchar las voces de las protagonistas. Los enfoques van de lo sociológico a lo etnográfico, de lo objetivo a lo subjetivo, de lo macro a lo micro, de lo público a lo privado.

Se vislumbran en este tomo las dinámicas, acomodos y repliegues de las mujeres y sus grupos domésticos en el espacio local o microrregional que han surgido como consecuencia de las grandes problemáticas que experimenta el agro en la actualidad: la pobreza, la migración, la baja rentabilidad de la producción campesina, el desempleo o subempleo, la explotación laboral, la ausencia o baja calidad de servicios básicos de salud y educación, el deterioro del ambiente y la sobrexplotación de sus recursos naturales, el despoblamiento rural, la inseguridad alimentaria y la discriminación y desigualdad social, cultural y genérica, entre otros temas. Desde la perspectiva de género, se tienen nuevas visiones sobre estos problemas. Las experiencias relatadas provienen de contextos regionales específicos que han influido en las relaciones entre los géneros y la construcción de identidades de mujeres y varones. Se escuchan voces extremadamente pesimistas, como las de mujeres que no han recibido tierra y analizan la destrucción de su medio, y voces fuertes de las mujeres indígenas, vertidas a lo largo de la Marcha por la Dignidad Indígena; voces sorprendidas cuando escuchan que las mujeres también tienen derechos humanos, o las reflexivas, que se dan cuenta de los múltiples cambios que hay que hacer en torno al grupo doméstico, la comunidad y el entorno para que puedan tener un nuevo papel en la vida socioeconómica, porque ya no quieren continuar invisibles; voces que dan cuenta de los procesos de cambio que han tenido los grupos domésticos y las mujeres protagonistas.

Todo lo anterior constituye el escenario donde viven y actúan las mujeres rurales de hoy, un escenario de enormes dificultades en la

supervivencia cotidiana, pero que también ofrece nuevas posibilidades y horizontes.

Los trabajos del tomo v hacen un aporte importante al conocimiento del sector rural y en especial de las mujeres y las relaciones entre los géneros. El volumen cubre ocho temas sobre género y ruralidad: *a)* medio ambiente y recursos naturales; *b)* derechos indígenas y multiculturalismo; *c)* organización y liderazgo; *d)* microfinanciamiento; *e)* manejo y uso del agua; *f)* salud, nutrición y alimentación; *g)* educación; *h)* globalización, migración y trabajo.

Respecto al medio ambiente y los recursos naturales, los trabajos desmienten una de las falacias que domina los programas de conservación, es decir, la idea de que las mujeres tienen una predisposición «natural» a la conservación y existe una relación «especial» de la mujer con la naturaleza. Se ignora así la división del trabajo por géneros y el hecho de que los intereses e incentivos ante el manejo de los recursos naturales difiere entre hombres y mujeres. Se destaca la visión social de la forestería comunitaria que tuvieron los programas de conservación y que en muchos casos trae consigo el debilitamiento de los mecanismos tradicionales nativos con que se mantenían los recursos naturales, las milpas y las selvas o los bosques. Las consecuencias del deterioro ambiental son diferenciadas para hombres y mujeres, pues mientras los primeros se preocupan por la falta de productividad de las tierras, a las segundas les preocupa la desaparición de fauna que anteriormente contribuía a la alimentación y la obtención de plantas útiles de las tierras comunes.

La presencia de las mujeres indígenas plantea una contradicción: el multiculturalismo reivindica los derechos colectivos de las minorías, mientras que el feminismo asume la crítica a todas las culturas patriarcales. En la introducción del tomo v, las coordinadoras discuten este aspecto.

Se resalta el papel de las mujeres indígenas del EZLN, cuyas voces comienzan a escucharse para apoyar las demandas de sus compañe-

ros, pero también para exigir respeto a sus derechos específicos, como la construcción de relaciones democráticas al interior de la familia, la comunidad y la organización, acceder a cargos y participar en asambleas comunitarias. Son voces que cuestionan los sistemas de impartición de justicia comunitarios, marcados por la desigualdad, que proponen su transformación.

También se destacan experiencias de grupos organizados de mujeres rurales donde destacan los procesos de empoderamiento individual y colectivo, la construcción de la ciudadanía, en la que propugnan por los derechos relacionados con la salud, el acceso a la tierra, la toma de decisiones en los espacios domésticos y la negociación con otros actores sociales. Entre los avances, aparecen la construcción de espacios colectivos, donde se impulsan los cambios, la desestructuración de los mecanismos de poder existentes en los sistemas de género que sostienen la opresión de las mujeres, la participación en luchas electorales municipales y la construcción de redes con otras organizaciones indígenas y de mujeres de la sociedad civil. Se ofrece una visión crítica e histórica de los proyectos de microfinanciamiento para mujeres, donde la obtención de recursos institucionales ha sido limitada y se incorpora a las mujeres en actividades poco rentables y dentro de los rubros tradicionales.

A pesar de la exclusión de las mujeres de los sistemas financieros formales, los estudios realizados señalan que, cuando han accedido a las pocas fuentes existentes, son excelentes pagadoras y los ingresos que obtienen los invierten en sus grupos domésticos. En los últimos años surgen los esquemas ahorro-préstamo, en donde los recursos para la inversión se obtienen de los ahorros de las mujeres. Aunque limitados en su alcance, porque los ahorros de las mujeres lo son, estos esquemas facilitan su empoderamiento, especialmente si se acompañan de procesos de capacitación, gestión y control de los recursos por parte de las mismas beneficiarias. De igual forma, obtienen formación para administrar, comercializar y darle prioridad a actividades

que vayan más allá de la supervivencia para generar ingresos que mejoren la calidad de vida de las microempresarias.

La problemática derivada del abasto, uso y manejo del agua también tiene cabida en el tomo v, donde se observan dos espacios simbólicos que son mutables durante los ciclos agrícolas. Las actividades ocupan espacios simbólicos de producción material y social con ritmos y tiempos diversos. Los cambios están relacionados con las transformaciones propiciadas por los movimientos migratorios, los procesos de reconversión productiva, la inserción de algunos productos al mercado regional, nacional e internacional, así como la intensificación del uso de los recursos naturales, en especial de tierra y agua. En cuanto al manejo del recurso, se destacan de manera específica los roles sociales que muchas veces son aceptados, sin cuestionarlos, por las mismas mujeres.

Es destacable, en esta línea, el papel de las mujeres dentro del grupo doméstico como las encargadas de la salud, la alimentación y el bienestar de la familia. En este ámbito, la simple actividad de hacer tortillas adquiere un significado simbólico y una valoración cambiante, según las ideologías predominantes en la sociedad hegemónica, en la que los pueblos indígenas se insertan de una manera subordinada.

El análisis de salud y nutrición aporta interesantes hallazgos en cuanto a las inequidades étnicas, genéricas y generacionales que dan lugar al acceso diferenciado a los servicios de salud institucionales y a los alimentos disponibles, dando como resultado una morbi-mortalidad, también diferenciada, en ocasiones a nivel del grupo doméstico mismo, sobre todo en situaciones de pobreza extrema.

El tema de la educación se aborda considerando cómo la población femenina ha pasado de una exclusión abierta de la educación formal en los siglos xix y xx a ser objeto de una discriminación mucho más sutil, pero manifiesta, en la escuela, donde las expectativas son mayores para los niños que para las niñas, tanto por parte de los maestros como de los padres de familia, a la vez que la exclusión no

ha desaparecido por completo, sobre todo en el medio rural empobrecido. Asimismo, la situación de pareja y de nivel educativo de las madres marca, de manera definitiva, la educación de las hijas, donde las madres solteras propician, en mayor medida, la posibilidad de que las hijas sean analfabetas, en comparación con los hogares donde están presentes el padre y la madre. Se encuentra también la relación directa entre un mayor nivel educativo y un comportamiento reproductivo más lento por parte de las mujeres rurales.

Respecto a la migración y el empleo, los análisis de género comprenden la relación entre la trayectoria laboral y el ciclo de vida, con ausencia de derechos, y la inserción en los eslabones peor pagados y más desprotegidos de diversas industrias, todo ello relacionado con la decisión de priorizar la maternidad y el cumplimiento de las obligaciones conyugales. Lo anterior se da dentro de una mayor articulación entre lo rural y urbano, con la presencia de algunas industrias en comunidades rurales y la creciente pluriactividad de las unidades domésticas campesinas. La migración femenina, por su parte, ha estado presente desde hace décadas, así como la presencia de las mujeres en las labores agrícolas, con destinos migratorios cambiantes, debido a que las profundas transformaciones estructurales de la agricultura mexicana y estadounidense generan un fluctuante mercado laboral. En este contexto, está aumentando en importancia la ocupación femenina en el comercio y se detecta una mayor inequidad en las poblaciones indígenas migrantes en comparación con las mestizas.

No obstante la profunda transformación que han experimentado los estudios feministas desde los años setenta en México, Latinoamérica y el resto del mundo para llegar en la última década a la adopción de la perspectiva de género, llama la atención que ninguno de los trabajos presentados en el tomo V cubra dimensiones de la construcción de la masculinidad en relación con el medio rural. Parece que todavía prevalece una tendencia a seguir equiparando mujer con género, postura que ha sido criticada.



Es importante remarcar que la crisis agropecuaria, las sequías, la pérdida de rentabilidad de la producción agrícola, las expulsiones y atracciones migratorias, la agroindustria de exportación, las maquilas fronterizas, el deterioro ambiental, el agotamiento de los recursos naturales, las transformaciones en el papel del estado y, en general, los grandes cambios rurales que afectan a enormes extensiones del país son parte de la gran diversidad que presenta el México rural contemporáneo. En este «otro» México, estas problemáticas tan apremiantes deben tener, en algunos o muchos casos, repercusiones diferenciales entre hombres y mujeres en el empleo, la vida doméstica cotidiana, la supervivencia económica, las estructuras y dinámicas sociodemográficas familiares, las perspectivas de vida futura, la educación y las condiciones de salud, entre otros aspectos. Esto abre un campo inmenso de exploración, que representa un gran reto para quienes se interesen en el tema de la ruralidad.

Lo rural no es más (si es que alguna vez lo fue) lo inamovible y el universo cerrado concebido por enfoques tradicionales. El espacio rural está resultando mucho más dinámico de lo que se consideró y hoy día hay quienes postulan que debe ser el eje mismo de cualquier estrategia de desarrollo sostenible y con equidad. Su participación en la producción de alimentos y la preservación de los recursos naturales le confiere un lugar estratégico dentro de la economía nacional y el hecho de ser el asiento principal de los más pobres del país lo convierte en el centro del objetivo político de gobernabilidad del país.

Esta colección se inscribe dentro del esfuerzo que ha realizado la AMER desde hace varios años para asumir los retos de investigación y propuesta de alternativas que urgen en un país como México, donde la agricultura y lo rural han sido subordinados entre los grandes objetivos de la política económica y social. Ante ello, los investigadores agrupados en AMER le recuerdan a la nación que no puede haber un desarrollo social equitativo y sustentable sin una estrategia que valore el papel de este sector en la viabilidad de nuestro país.

Faint, illegible text, possibly bleed-through from the reverse side of the page.

1898

1899

1900

1901

1902

1903

1904

1905

1906

1907

1908

1909

1910

1911

1912

1913

1914

1915

1916

1917

1918

1919

1920

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

## INTRODUCCIÓN

MARÍA DEL CARMEN DEL VALLE RIVERA<sup>1</sup>  
Y ECKART BOEGE<sup>2</sup>

La Asociación Mexicana de Estudios Rurales (AMER) ha incorporado en sus foros bianuales una nueva visión de temas inmanentes como componentes centrales del desarrollo rural, tales como el tema ambiental, los recursos naturales (incluyendo ahora los recursos genéticos) en relación con la aplicación de nuevas tecnologías, entre las que destaca la biotecnología, así como nuevas experiencias en financiamiento y ahorro en el marco del proceso de globalización.

En este volumen se agrupan trabajos que aportan una nueva mirada a la problemática del campo mexicano en el contexto de la globalización y la examinan más allá de su integración en una región asimétrica. Mirada interdisciplinaria en la que destaca el papel multifuncional de las actividades rurales. Mirada en la que se unen, para su análisis, las transformaciones socioeconómicas que impulsan los procesos de cambio en el medio ambiente natural y en el espacio rural, en donde la nueva dinámica ha permitido que la gran mayoría de los pobladores del campo sobreviva en actividades de autoconsumo o se mantenga de labores fuera de su predio, alejados de los beneficios de la modernización de un espacio rural que se urbaniza y se globaliza para provecho de empresas transnacionales vinculadas al mercado internacional. Mirada desde la perspectiva de los actores sociales, en tanto receptores de los efectos de las transfor-

<sup>1</sup> Investigadora titular c del Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM

<sup>2</sup> Profesor e investigador del Instituto Nacional de Antropología e Historia

maciones, pero también en tanto participantes de un esfuerzo por conformar una estrategia que permita desatar un desarrollo rural sustentable, equitativo e incluyente.

Este primer tomo contiene cuatro de los grandes temas en que se agruparon, por su complejidad y entrelazamiento, las aportaciones de los participantes en el Tercer Congreso de la AMER Los Actores Sociales frente al Desarrollo Rural: globalización, medio ambiente, biotecnología y experiencias en financiamiento y ahorro.

## GLOBALIZACIÓN

En el estudio del proceso de globalización de la agricultura y la actividad rural en México se observa que ha dejado de ser atendido sólo como una discusión conceptual para centrar la indagación y la reflexión en las manifestaciones en las que se expresan los efectos de la globalización como contexto general para el estudio de aspectos específicos. En esta dirección parece destacar un acuerdo notable: entre los trabajos que conforman esta obra se confirma que la incorporación de las actividades rurales, particularmente de la agricultura, a la economía mundial, si bien constituye un proceso orientado por las políticas dictadas por organizaciones supranacionales y dirigido por las empresas transnacionales hacia sectores estratégicos, no tiene siempre los mismos rasgos, sino que éstos se redefinen por la participación de los actores, que generan circunstancias particulares de carácter local, regional y nacional.

Los dos trabajos que se presentan sobre este tema aportan elementos al conocimiento y análisis en esa dirección. En el primer artículo, Magda Fritscher analiza, como parte del proceso de globalización, las experiencias asimétricas de integración agrícola de México y Canadá con Estados Unidos en el marco del TLC y las causas de la naturaleza contrastante y polarizada de las relaciones

comerciales que mantiene cada uno de estos países con Estados Unidos. La autora explica que, «pese a compartir un espacio regional cercano, ambos países detentan estructuras de producción agrícola, recursos naturales, condiciones demográficas e inserción en el mercado internacional muy distintas». Igualmente, ambos países se apoyan en políticas agrícolas con diferentes concepciones respecto a sus sectores estratégicos y los niveles de liberalización o protección de los mismos, lo que da lugar a distintos resultados. Para Canadá, el acuerdo ha significado, en términos de balanza comercial, un resultado superavitario respecto a Estados Unidos en los últimos años, alcanzando, en el año 2000, mil millones de dólares, mientras que para México, la apertura comercial ha sido ampliamente desfavorable, con resultados deficitarios con Estados Unidos «que alcanzan cifras superiores en algunos años a 1.5 mil millones de dólares, situación que tiende a profundizarse en los últimos años».

Un segundo capítulo sobre el proceso de globalización se refiere a la relación globalización-región. En el trabajo que nos presentan María del Carmen Hernández y Carlos Javier Maya, se analizan dos casos exitosos de inserción en el mercado mundial: la porcicultura en Sonora y el cultivo de berenjena en Sinaloa. Se trata de un estudio aplicado, con un enfoque regional, sobre los desafíos de la competencia y experiencias de los productores del noroeste de México en el que se parte de «la apertura comercial, entendida en un sentido amplio y no circunscrito a la operación del Tratado de Libre Comercio de América Latina (TLCAN), como parte de una estrategia mayor de política económica en la que se han modificado las prioridades nacionales, asignándole a la producción de alimentos y materias primas para el consumo interno un rol secundario». Los autores explican las dificultades y oportunidades para los productores de bienes que abren espacios para la exportación e, igualmente, los vacíos institucionales que en la actualidad están siendo ocupados por diversos agentes económicos locales y externos que instrumentan formas

de relación diversas, con resultados disímiles. El estudio lleva a los autores a una reflexión profunda sobre los efectos del modelo secundario exportador, particularmente en dos sentidos, sobre la necesidad de revalorar el papel del sector agropecuario en la economía nacional, así como la participación del estado en el diseño de la política económica para promover, en torno a actividades exitosas, cadenas productivas para beneficiar el desarrollo de la región de manera equitativa.

#### MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

La problemática ambiental generada por el tipo de desarrollo que se ha impuesto al campo es el segundo gran tema que se incluye en este volumen. Su importancia se pondera cuando observamos cómo la larga lista de agravios al medio ambiente comprometen el futuro de México como país. La crisis ambiental del campo mexicano va de la mano con el desmantelamiento estructural del sistema alimentario mexicano, de las instituciones de investigación agrícola y forestal, la migración masiva de la población rural y la introducción de nuevas biotecnologías de la revolución verde. En este contexto ha dominado la desarticulación de una buena parte de las actividades exportadoras mismas, que no han desarrollado encadenamientos con otras actividades, sino funcionan como una suerte de modernos enclaves<sup>3</sup>. Este fenómeno va hasta la horticultura «de punta», en donde se comienzan a utilizar semillas transgénicas de importación para la exportación de hortalizas. En aras de una competitividad violenta, las empresas exportadoras tienen que acceder a nuevas biotecnologías<sup>4</sup> y, para-

<sup>3</sup> Véase el capítulo «Globalización y región: desafíos de la competencia y experiencias de los productores del noroeste de México», en este tomo

<sup>4</sup> Ver «Biotecnología y mercado de trabajo en el sector florícola y hortícola», en el tomo II de esta obra

dójicamente, su principal insumo de competitividad sigue siendo la mano de obra barata.

La crisis ambiental, generada por el tipo de desarrollo y globalización a que está sometida la mayoría de los sectores rurales, se ubica entre las tres grandes D: la deuda económica (pérdida de competitividad, pérdida de capacidad de producir los granos básicos para el sistema alimentario nacional), la deuda social (marginación, pobreza, pobreza extrema, migración) y la deuda ecológica (altísimos índices de deforestación de los bosques y selvas viejos y secundarios, pérdida de capacidad de los ecosistemas naturales de proveer servicios ambientales, pérdida de biodiversidad y hábitat para la vida silvestre, contaminación creciente, pérdida de suelos fértiles, la salinización de las tierras de riego, agotamiento del agua fósil para riego, contaminación y pérdida de suelo fértil, pérdida del germoplasma de la agrobiodiversidad).

En específico, sigue presente la paradoja entre un México megadiverso, que contiene el 10% de la biodiversidad mundial, los recursos genéticos de un sistema alimentario indígena con más de 120 especies domesticadas y las exigencias de un mercado globalizado que busca satisfacer los intereses de consumo de Norteamérica y de las grandes urbes. Mientras que la agricultura es ejercida por millones de pequeños productores, una minoría detenta las tierras arables de riego, tecnología y financiamiento. En efecto, de seis a siete millones de hectáreas planas son susceptibles al riego, mientras que más de 17 millones son de laderas difícilmente sujetas a mecanización e irrigación. Asimismo, tenemos que el 80% de los bosques y selvas está en manos campesinas e indígenas. El sector forestal, que sólo representa 0.7% del PIB nacional (aquí se excluyen los aportes de los servicios ambientales), da cabida en su territorio a 17 millones de personas, de las cuales, por lo menos, el 40% es indígena.

Han transcurrido diez años de la Convención sobre la Diversidad Biológica celebrada en Río de Janeiro. Es difícil definir qué tanto el

Convenio sobre Diversidad Biológica y las Conferencias de Partes y Acuerdos Paralelos han tenido influencia en el devenir de las políticas públicas agrícolas y forestales en México. Es innegable que a partir de la Conferencia de Río, en 1992, se han creado en México instituciones ambientales, leyes, normas y programas piloto que se han referido a estos movimientos de apropiación de los procesos productivos, de ordenamiento territorial y reglas de uso común. Asimismo, se han integrado en las leyes las recomendaciones referentes al papel de los grupos indígenas. Habría que evaluar la eficacia de los esquemas e instituciones creadas y si la sustentabilidad social, económica y ambiental es realmente parte de las agendas de política pública e institucional.

La Convención de Diversidad Biológica reconoce las deficiencias importantes de las políticas, instituciones, métodos para desarrollar las múltiples funciones ecológicas, sociales, económicas y culturales de la agrobiodiversidad y de los bosques. Con justa razón, la Convención toca el tema de la población, crisis del medio ambiente, desigualdad y pobreza. El nuevo paradigma que las distintas naciones signantes habrían de construir a partir de la Convención vierte ideas, conceptos y políticas que encaminarán a los distintos países hacia las sendas de la sustentabilidad. En estos diez años poco se ha indagado sobre si los presupuestos teóricos y prácticos planteados realmente llevan a resolver lo que se propuso. Sin embargo, podemos afirmar que los acuerdos, la construcción de instituciones relacionadas con el desarrollo sustentable y las políticas no han sido suficientes para enfrentar sistemáticamente y con tiempos determinados los problemas aludidos.

En América Latina, los países megadiversos siguen reportando altas tasas de deforestación en las cuales, en términos relativos, México y Ecuador llevan tristemente la delantera. Asimismo, desde el punto de vista de áreas «desmatadas», estos dos países, junto con Brasil y Colombia, deforestan 4 millones de hectáreas anuales (FAO, 1992-1994).



El proceso de entropía sigue inexorablemente su curso sin que se le enfrenten medidas que lo puedan revertir. Estamos ante la sexta gran extinción de especies sin que los países enfrenten la problemática ambiental con responsabilidad. Asimismo, en estos diez años (1992-2001) nuevos problemas ambientales y emergentes de larga duración han desbordado los esquemas e intenciones de la Convención de Biodiversidad y los de los cambios estructurales en el campo. En efecto, Centroamérica, las costas de Oaxaca, de Chiapas y de Veracruz serían un ejemplo claro de los problemas generados por el cambio climático global. Se intensificaron los eventos meteorológicos que cíclicamente impactan a la región. Las intensas sequías y altas temperaturas sin precedentes, los incendios masivos de 1998 y las inundaciones de 98 y 99, así como los superhuracanes (*Paulina* y *Mitch*), pueden tener su origen en el cambio climático global. En el año 2001 se presentaron los primeros síntomas de hambruna en algunas provincias de Guatemala y Honduras. El desastre natural ocasionado por el huracán *Mitch* intensificó la erosión de las laderas, de por sí lastimadas por la mano humana. La gran pregunta sigue en el aire: ¿Quién paga los daños generados por la agricultura industrial basada en la proteína animal y el uso extensivo de recursos y tierra?

En estos diez años se perfilaron nuevas incursiones en los ecosistemas y sus servicios ambientales, independientemente de los acuerdos de Río. Son insatisfactorias las regulaciones de los países alrededor de la bioprospección y la bioseguridad, a pesar de los acuerdos subsiguientes de Río, principalmente los de Cartagena, Colombia. En esta materia, las soberanías nacionales se ven restringidas frente a los acuerdos internacionales sobre comercio.

El tema ambiental es cada vez más central en la reflexión. Los mismos analistas de este foro nos dibujan un panorama de brechas crecientes entre las regiones que se han insertado con éxito en la economía mundial, principalmente los hortifruticultores que producen en condiciones intensivas en recursos y los productores de granos bási-

cos que están en franca desventaja provocada, entre otras razones, por los subsidios masivos que Estados Unidos otorga a sus productores exportadores. Esto tiene una consecuencia importante sobre el sector, ya que la mayoría de los agricultores mexicanos produce granos básicos.

La renovada reestructuración de las regiones económicas de México ubica a las distintas unidades ecológicas dentro de las ventajas comparativas en la división internacional del trabajo bajo el control de las grandes compañías del agro. Para que prospere la agricultura industrial, intensiva en insumos y energía, dentro del marco de esta globalización, se requieren las mejores condiciones para tener acceso a la mano de obra, al financiamiento, al agua, a buenos suelos, a un régimen de clima favorable para los ciclos agrícolas y a los recursos genéticos.

Un tema particularmente sensible para México es el que nos presenta Francisco Chapela sobre la bioprospección de los recursos biológicos. Aunque la atención de la opinión pública se ha centrado en la ingeniería genética, ésta es sólo una de las especialidades del repertorio biotecnológico. En efecto, «las nuevas posibilidades de hacer cultivo masivo de tejidos, los procesos de fermentación masiva bajo condiciones macroestériles o los sistemas automatizados para buscar principios activos masivos de alta calidad (*massive high throughput screening*)» y los recursos genéticos, como una biblioteca enorme que sólo hay que consultar y apropiar, nos llevan a plantear una nueva condición de dichos recursos biológicos como «materia prima» de crecientes intereses económicos de carácter monopólico. Así, no sólo se trata del control de las semillas o esquejes del sistema alimentario mundial, sino también del sistema farmacéutico bioquímico o de lo que se denomina *body shop business*<sup>5</sup>. En el Tercer Mundo, sólo Cuba,

<sup>5</sup> Ver «Los derechos de propiedad intelectual de los pueblos indígenas», de Posey Darrel, en *La Jornada del Campo*, México, 10 nov, 1992. El autor calculó que, para el principio de la década de los noventa del siglo pasado, se mercadeaban 43,000 millones de dólares anuales a partir de plantas medicinales autóctonas y sus derivados, sin incluir el nuevo y creciente *body shop business* y los colorantes naturales. Estos productos derivados de plantas, animales e insectos fueron probados por los grupos indígenas en diversas actividades.

China y la India han logrado fincar un sistema de investigación biotecnológico acorde con sus recursos de megadiversidad. Al respecto, podría pensarse que si México orientara su investigación a este tipo de biotecnología «suave», dejaría de ser un productor de materias primas y se convertiría en un líder biotecnológico mundial.

Dentro de los diseños estratégicos para el desarrollo del sur de México y Centroamérica tenemos el Plan Puebla Panamá. Sus teóricos miran, sin expresarlo explícitamente, que una gran alternativa sería el modelo chileno agroexportador. Se afirma que «por la debilidad del mercado interno» y por la disponibilidad de agua, recursos naturales y mano de obra habría que impulsar grandes plantaciones de cultivos perennes, tanto en los valles como en las laderas no aptas para la agricultura. Para ello —dice el texto, aludiendo al sur de México— habría que profundizar en las reformas del artículo 27 constitucional de 1992. En el caso de México, estas reformas se dirigen hacia la privatización del ejido y de las tierras comunales. En el proyecto mencionado se prevé una gran inversión en infraestructura portuaria y carretera, así como hidráulica, todo ello bajo el concepto de «desarrollo sustentable». Los campesinos indígenas que viven en las laderas, deben castellanizarse y en ocasiones migrar o cualificar su mano de obra para empresas privadas<sup>6</sup>.

En los grandes incendios de la primavera de 1998, que abarcaron áreas enormes en México y Centroamérica, los ejidos y comunidades forestales organizadas no tuvieron daños importantes por la excelente organización interna que movilizó a toda la comunidad. Estas

<sup>6</sup> «Las estrategias de desarrollo social y productivo deben ser complementarias. Las acciones de política social procuran fortalecer el capital humano de las familias de la región, particularmente su salud, educación (incluyendo la castellanización) y su capacitación laboral, mejorando la calidad de la oferta laboral y, en algunos casos, facilitando su migración. Las acciones de desarrollo productivo deben traducirse en el fortalecimiento y la diversificación de la demanda privada de trabajo, lo que, a su vez, debe aumentar la rentabilidad de las inversiones en capital humano de las familias de la región», en *El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México*, E. Dávila, G. Kessel y Santiago Levy, Departamento de Sociología-Subsecretaría de Egresos, SHCP, 2000

experiencias podrían ser la base para definir las estrategias de desarrollo rural alternativo dirigido al mejoramiento de las condiciones de vida, manejo de agua y conservación de la biodiversidad y de los recursos naturales.

La forestería social o comunitaria de México nos puede dar las pautas para la construcción de alternativas para impulsar un proceso alternativo de desarrollo sustentable social, económico y ambiental, por el hecho de que el 80% de las tierras con cubierta forestal como bien común está en manos campesinas. En México tenemos una situación única en el mundo: los bosques y las selvas se encuentran en manos campesinas, principalmente en propiedad común. Los campesinos y comunidades indígenas no están peleando por estas tierras; ya las tienen. Por ello, el manejo del bien común adquiere una relevancia estratégica para el país y para la conservación; y con ello, una contribución específica para la consecución de las buenas intenciones de la Agenda 21.

Tenemos así, en este extremo de Latinoamérica, la evidencia empírica, con tres escenarios mínimos, respecto a la economía del bien común. Uno en donde existen fehacientemente éxitos y sustentabilidad a partir del manejo de los recursos naturales; otro donde hay posibilidades de llegar a la sustentabilidad habiendo políticas públicas adecuadas y un tercer escenario en que la colectividad perdió el control sobre su territorio y dominan claramente los intereses aviesos y privados en los bienes comunes. Un tema central para el manejo de los bienes comunes es la gobernabilidad sobre las áreas determinadas para lograr la sustentabilidad ecológica, cultural, social y económica. Sería como la construcción de la economía política de los bosques y selvas y de la conservación y el desarrollo.

En México, tenemos alrededor de ocho mil ejidos forestales, de los cuales dos mil tienen un plan de manejo y permiso estatal para la extracción de la madera. Efectivamente, la minoría de los ejidos forestales con permiso tiene un manejo adecuado de sus recursos. Otro grupo intermedio que cuenta con permisos tiene un gran potencial de

manejar sus bosques, mientras una gran parte de los ejidos y comunidades presenta un desorden, esto es, representan territorios en donde se ha asentado el narcotráfico y los caciques madereros, mientras que las comunidades agrarias han perdido el control político sobre su asamblea y, por ende, sobre los recursos forestales.

Como contraparte a los altos índices de la deforestación, contamos hoy en día con más de 500 mil hectáreas<sup>7</sup> de tierras de uso común evaluadas por su buen manejo por la Dirección de Certificación del Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible bajo el protocolo del Forest Stewardship Council. Todas las áreas certificadas están bajo el régimen de uso o bienes comunes con la modalidad de la tenencia de la tierra ejidal y/o comunal. A veces, las áreas forestales mencionadas concuerdan con territorios indígenas, mismos que son considerados como zonas de alta prioridad para la preservación de la biodiversidad. Es así como las comunidades forestales exitosas a la vez están custodiando parte de la biodiversidad, sin que se trate especialmente de áreas protegidas<sup>8</sup>.

Las experiencias de manejo forestal como bien común han sido desarrolladas en los últimos treinta años desde la península de Yucatán, pasando por Chiapas, Oaxaca (en donde predomina el manejo forestal de comunidades indígenas), Guerrero, Michoacán y Durango; en todos estos lugares tenemos un rango de problemas y situaciones distintas para comprender el lugar en donde nos encontramos en el manejo de los bienes comunes. En el caso de los bienes comunes indígenas, observamos arreglos institucionales comunales anteriores al manejo del bien común forestal con orientación hacia el mercado. Estas 8,420 unidades se encuentran en parte en las Regiones Prioritarias de Biodiversidad<sup>9</sup>. La mayoría de las estrategias campesino-

<sup>7</sup> Enrique Alatorre, *Informe al Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible*, México, 2001 (inédito)

<sup>8</sup> *La gestión ambiental de México*, Semarnap, México, 2000, p. 80

<sup>9</sup> Véase *Regiones prioritarias de biodiversidad*, Conabio

indígenas en donde se ubica la biodiversidad no se centran únicamente en la producción de madera ni dependen exclusivamente del bosque como principal fuente de ingresos. Del total de las unidades sociales (comunidades indígenas y ejidos) sólo el 45% son unidades pertenecientes a grupos indígenas, un 65% tiene potencial comercial, el 25% (1, 800 unidades) cuenta con programas de manejo forestal y el 5% son unidades en donde el aprovechamiento forestal es la principal fuente de ingresos. El buen desempeño ecológico, social y económico se debe a la interacción de tres componentes: las comunidades agrarias con una aproximación económica múltiple a su territorio, las políticas públicas administradas por el estado y sus gobiernos y el servicio forestal. Estos tres componentes han variado a lo largo de la historia del manejo forestal. La importancia de cada una de las partes ha dependido de las políticas públicas, de la capacidad organizativa de las comunidades y de la apropiación de los servicios técnicos por la misma.

En esta perspectiva se incluye el trabajo de Conrado Márquez Rosano, que nos presenta un estudio comparativo de las modalidades de apropiación territorial de los recursos forestales. En su artículo sobre el caso de Marqués de Comillas, Selva Lacandona, Chiapas, nos muestra distintas respuestas al manejo forestal, según las modalidades de apropiación: *a)* Apropiación individual sobre una parcela de la selva, la cual no es reconocida por la ley agraria. No hay cohesión comunitaria ni proyectos de aprovechamiento a largo plazo; *b)* Régimen mixto entre usufructo colectivo del bosque y fracciones parceladas de selva; *c)* Recurso común: el recurso forestal se aprovecha como recurso en tierras de uso común. Estas distintas modalidades expresan la heterogeneidad de condiciones sociales y ambientales en una sola región.

Para lograr el buen gobierno de los bienes comunes tiene que haber una delimitación clara de quienes tienen acceso directo o indirecto sobre los recursos y el territorio. Se trata de la construcción de

poderes locales comunitarios sobre un área perfectamente delimitada. Este aspecto ha sido muy crítico en la constitución de los ejidos y comunidades y de los que tienen derecho a acceder al bien común. Se trata de una sociedad de integrantes de una comunidad agraria que ha decidido manejar sus bosques y selvas. Como ejidatario o comunero se tiene derecho de participar en los beneficios que resultan del manejo forestal. Aquí, el universo de personas está perfectamente definido y avalado por el estado en el registro agrario. No tienen derechos sobre el recurso maderable los vecindados, los hijos de los ejidatarios y las mujeres que no estén acreditadas como ejidatarias. En el caso de la modalidad comunal de tenencia de la tierra, depende de los acuerdos internos de cuándo se adquiere el carácter de comunero(a). La gestión del recurso tiene múltiples niveles y accesos diferenciales por la comunidad. Por ejemplo, la leña y los hongos comestibles pueden ser recogidos por todos y donde sea, mientras que la cosecha de la madera y el manejo del bosque sólo lo puede hacer la empresa de los ejidatarios o comuneros reconocidos legalmente.

El sistema ejidal o comunal implica, generalmente, una gran cantidad de socios. Si atendemos la dinámica poblacional, es difícil que los hijos se integren a la empresa sin mermar los ingresos de los socios existentes. En uno de los casos estudiados, se adquiere el derecho de ser comunero cuando los hombres y las mujeres cumplen dieciséis años. Se trata de una comunidad en donde sus jóvenes emigran por largo tiempo a los Estados Unidos. Mientras están ausentes no tienen ningún derecho como comuneros; éste se reactivará en el momento que regresan. Lo interesante de este esquema es que el padrón de socios se va renovando rápidamente al integrar las nuevas generaciones. Sin embargo, con frecuencia la membresía es un acuerdo interno que no figura en el Registro Agrario Nacional. Para dar una idea, tenemos casos de comunidades que tienen 1,229 comuneros y una superficie de más de 14 mil hectáreas reconocidas por la resolu-

ción presidencial de 1992 y otras cuatro mil en vías de recuperación. Imaginemos aquí que la asamblea comunal de socios (tal como ciertos funcionarios, ideólogos y pequeños propietarios locales desejarían) decidiera la repartición del bien común de la comunidad. Cada comunero obtendría, en promedio, catorce hectáreas y no todas serían de carácter forestal, con lo que, evidentemente, no habría cabida para el manejo de bosques, fauna o las mismas cuencas hidrológicas. Sin embargo, si se estableciese un plan de ordenación del territorio comunal que sea vigilado por una autoridad reconocida por todos, sería posible mantener, en el mismo territorio, 800 hectáreas de refugios faunísticos y 1,600 hectáreas de bosques para regulación hidrológica y producción forestal. Este hecho no permitiría construir un plan de manejo, un ordenamiento territorial y ecológico ni reglas claras para el manejo forestal.

En el caso del esquema ejidal, los ejidatarios reconocidos por la comunidad y registrados por el estado como socios, van envejeciendo sin que se integren ágilmente las nuevas generaciones. El interés de los socios es desigual, algunos sólo le apuestan a la renta que pudiesen obtener de la empresa. Hay ejidos que, excepcionalmente, integran a sus jóvenes. En un principio, estos jóvenes aportan parte de sus ingresos a la economía de sus padres, hasta que se independizan paulatinamente.

Una de las reglas para el buen manejo del bien común es la estabilidad de la población. En México, tal como vimos arriba, en muchos ejidos y comunidades forestales se tiene un número importante de ejidatarios y comuneros. Depende de la gestión empresarial si el aumento poblacional en un ejido o comunidad es un problema relevante. Los ingresos se verán mermados si los hijos de los ejidatarios entran de lleno como socios.

¿Cómo se ha resuelto esta contradicción en algunos ejidos y comunidades? Por una parte, los socios podrían presionar para aumentar las cuotas de aprovechamiento del recurso. Sin embargo, pronto



se llegaría al límite de la capacidad de cosechar sustentablemente. En esta lógica, en una de las comunidades estudiadas más exitosas hubo un acuerdo mayoritario de la asamblea de comuneros para no repartir las utilidades de la venta de madera en rollo o aserrada e invertir en fuentes de trabajo para los comuneros y sus hijos(as). En el mencionado estudio del Plan Piloto Forestal en Marqués de Comillas<sup>10</sup> se revela que los ejidos están dispuestos, en buena medida, a un manejo sustentable de la selva cuando tienen la posibilidad real de su aprovechamiento económico, ya sea vía ecoturismo y/o cosecha de madera o de productos no maderables. Aun en ejidos parcelados, el estímulo para el aprovechamiento forestal vía programas específicos permite a los campesinos crear condiciones de manejo del bosque parecidas a las condiciones de bien común organizado, con el fin de establecer áreas forestales permanentes objeto de manejo.

El otro elemento para un gobierno de los bienes comunes es la delimitación del territorio forestal al cual se le han de aplicar las reglas comunitarias. Estas reglas internas deben ser reconocidas por las autoridades locales, pero también por la autoridad agraria forestal y ambiental. Especial mención merece la estrategia de generar conscientemente áreas forestales permanentes, objeto de manejo y de ordenación territorial voluntarias de los propios ejidos o comunidades. Si bien los programas de manejo marcan las hectáreas que están subsumidas a ellos, éstas pueden variar. La creación de las áreas forestales permanentes de los ejidos que pertenecen a las sociedades civiles que creó el Plan Piloto Forestal de Quintana Roo tuvo el efecto del principio de exclusión, mismo que no permite el uso del suelo para otros fines que no sean forestales. Este hecho permite a la comunidad fijar las reglas de manejo forestal y de otras actividades, como la extracción de resinas, cacería, etcétera. Lo que aparece como obvio no lo es para una enorme cantidad de ejidos forestales. Ni la ley

<sup>10</sup> Ver el trabajo de Conrado Márquez en este tomo

forestal vigente ni el inventario forestal nacional, de gran visión, incluyen este concepto específico de inventarios para bosques manejados aprovechables para apoyar a las comunidades en la elaboración de los mismos que pudiesen ser objeto de cuentas nacionales ambientales.

Un segundo paso ligado al proceso anterior es la generación de diseños de ordenamiento que den cuenta de la economía campesina agrícola y forestal. Pocos ejidos y comunidades forestales se dedican exclusivamente a la actividad forestal. Todas las experiencias exitosas delimitan su territorio forestal. Por ello, es necesario trabajar con las comunidades para ubicar y reubicar las actividades agrícolas, ganaderas y forestales, de tal manera que se puedan fijar reglas y reglamentos claros consensados por parte de la comunidad y la asamblea. En el ordenamiento espacial interviene el servicio forestal y la empresa comunitaria o ejidal debe seguir sus reglas. El ordenamiento de los aprovechamientos forestales tiene sus reglas exteriores y tiene que ser aprobado con los «permisos». La actividad debe ser auditable.

En los párrafos anteriores se muestra en qué condiciones se puede dar la conservación cuando hay un manejo adecuado y consensado por la población de los recursos selváticos y bosques templados. Otro instrumento para la conservación que ha dado el estado son las Áreas Naturales Protegidas (ANP). De ello se ocupa el artículo de Carlos Tejeda Cruz, que aborda la problemática sobre la apropiación social del territorio y política ambiental en la Selva Lacandona. En México, las áreas naturales protegidas no son parques sin población; siempre hay en estas áreas, o en los parques nacionales, población campesina que está aprovechando la tierra o los recursos bióticos. En este sentido, la forma de instalación de ANP ha representado frecuentemente un «conflicto programado» con la población local. La experiencia de la Selva Lacandona parece confirmar esta hipótesis: a) Las políticas ambientales en materia de ANP en la Selva Lacandona han sido instrumentadas de manera vertical, sin la participación de los pobladores locales en el establecimiento y gestión de las mismas; b)

Cuando ha existido la participación comunitaria, se ha quedado en el nivel de consulta, sin discutir a fondo los contenidos de las propuestas y sin participar en todo el proceso de planeación y toma de decisiones; c) El enfoque de ver a las ANP como islas que deben ser protegidas de las amenazas del exterior, sin vinculación con las demás ANP de la región ni con los procesos sociales que las rodean, está condenado al fracaso; d) Los enfoques territoriales con una visión regional que dan cuenta de los procesos sociales en que están inmersas las ANP son considerados como los más adecuados para definir las estrategias de manejo; e) Es necesario ver los procesos de apropiación social del territorio y de los recursos naturales desde una perspectiva crítica que nos permita identificar los puntos favorables y los puntos críticos para proponer las mejores alternativas de manejo de recursos naturales con participación comunitaria; f) Es necesario tender a una coadministración, a través de un proceso de capacitación y transferencia gradual de responsabilidades y recursos, para la gestión de las ANP en las comunidades locales.

Los problemas de tenencia de la tierra y las poligonales de las ANP siguen siendo un conflicto permanente. Así, la indefinición de la tenencia de la tierra del Parque Nacional de las Lagunas de Chacahua, que desarrolla ampliamente Mara Dolores Alfaro, nos muestra cómo las responsabilidades de los diferentes actores en el cuidado del parque se diluyen totalmente. A ello se suman las políticas públicas contradictorias que le hacen contrapeso a la protección ambiental, como son las políticas de desarrollo agropecuario en un contexto económico que tiende a la mercantilización y privatización de los recursos. Otro aspecto es el marco jurídico y administrativo en materia ambiental, que resulta insuficiente y muchas veces contradictorio frente a las reformas legislativas de los últimos años (artículo 27, ley forestal, ley de aguas, etc.) y uno más, que gira en torno a desventajas de la política ambiental frente a las condiciones concretas de marginalidad en las que se desarrolla la producción y reproducción de las poblaciones rurales.

Enriqueta Tello y Tomás Martínez Saldaña, en su trabajo sobre el suelo y el agua como factores naturales que intervienen en el desarrollo rural, sostienen, desde una perspectiva integral, que la base del mejoramiento del nivel de vida de la población rural radica en su participación en la actividad productiva, con la plena utilización de los recursos naturales y financieros. Dentro de los recursos naturales destacan el suelo y el agua, que requieren ser aprovechados racionalmente, lo cual implica la implementación de estrategias de conservación, aprovechamiento, distribución y mejoramiento de esos recursos naturales. Los autores analizan la importancia de la vinculación del uso racional de los recursos naturales en los sistemas de agricultura campesina para el desarrollo rural.

Continuando con los estudios de caso sobre el medio ambiente, Nohora Beatriz Guzmán Ramírez nos presenta un trabajo sobre la historia y el desarrollo del sistema de riego en Tepetitlan, Estado de México. El riego en agricultura es uno de los aspectos más relevantes para asegurar la producción en un ambiente climático con un régimen de lluvias reducido o inestable. El estado mexicano asumió por varias décadas el control de los sistemas de riego; sin embargo, en los procesos de desincorporación traspasó a los usuarios la administración y sus costos. Lo que pudiera haber sido un proceso de autogestión por parte de los usuarios resultó un dilema importante, ya que los más pobres usufructuarios del «subsidio estatal» tienen que absorber igual los costos, aun cuando se trate de una agricultura de subsistencia. La administración agua, bien común, se vuelve un problema cuando los usuarios pierden el control del mismo a favor de la apropiación privada por una persona o un grupo. En este estudio la autora enfatiza sobre cómo para los usuarios de la unidad de riego se presenta el dilema de asumir los costos del control y la administración del bien común o buscar la permanencia estatal en el control del recurso como subsidio a la agricultura de subsistencia; en el fondo de este proceso de transferencia, la autora destaca la crisis de identidad de la población mazahua.

En la perspectiva del desarrollo rural sustentable es imprescindible el cuidado del medio ambiente, es decir, el uso adecuado, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales. Laura Gómez Tovar y Manuel Ángel Gómez Cruz se ocupan de este tema en su trabajo sobre la formulación de una propuesta de desarrollo de la agricultura orgánica en México. Los autores sostienen que se ha demostrado que la agricultura orgánica es una alternativa para el desarrollo en el campo mexicano. Esta forma de producción no sólo contempla el aspecto ecológico con el rescate del conocimiento indígena y de las prácticas tradicionales, sino que hace factible que los productores logren mejores condiciones de vida. En su propuesta, los autores analizan los principales factores a tomar en cuenta para el desarrollo de esta forma productiva, así como sus limitantes. Dentro de estas últimas, se destaca la escasa participación del estado en cuanto a apoyo financiero y créditos, así como para crear un marco normativo adecuado. Junto con ello, no obstante que la mayor parte de estas actividades van dirigidas a los mercados internacionales, en este caso enfrentan serias limitaciones, entre las que sobresalen los altos costos de certificación, porque se depende de certificadoras financieras y, precisamente por la dependencia de los mercados externos, en cuanto a que se fijan precios y calidad; además, los agentes de comercialización retienen la mayor ganancia. La propuesta va más allá de atacar únicamente estos problemas señalados e involucra la participación de los actores sociales, es decir, productores, procesadores, comercializadores, investigadores, consumidores y el estado con políticas de apoyo, sistema de normas y certificación, entre otros.

#### BIOTECNOLOGÍA

Los logros de la biotecnología en el campo de la modificación genética han profundizado la brecha entre la promesa de un mundo más justo

y sin hambre y la realidad del control de la naturaleza por unas cuantas empresas. Esta política, en vez de resolver los problemas, abre cada vez más la brecha tecnológica e intensifica el control de los procesos productivos. Los sistemas de libre comercio colocan los intereses de las transnacionales sobre las soberanías nacionales, sin posibilidades de controlar procesos que pudieran dañarlos. A nivel mundial, sólo en los años 1996-2001, la superficie sembrada con semillas genéticamente modificadas se multiplicó de 0 a 45 millones de hectáreas. Estados Unidos y Argentina son los países que más superficies siembran. Este proceso ha generado grandes controversias sobre los riesgos que conlleva el control mundial del sistema alimentario por unas cuantas compañías con enorme poder (simplemente, Monsanto controlaba el 86% del mercado en el año 2000), sobre el proceso de la erosión genética de las semillas que forman parte del sistema alimentario mundial y la potencial contaminación genética de las semillas criollas y de especies silvestres emparentadas.

El uso de transgénicos en el sistema alimentario mundial ha desatado un debate público intenso. En él se expresan tesis fundadas y preocupaciones, a veces no tan fundamentadas, por parte de la población. Las posibles causas del encono, la racionalidad e irracionalidad de las preocupaciones sobre alimentos genéticamente modificados se ubican en la naturaleza del quehacer de las «ciencias de la vida» (*life sciences*). Éstas se hayan ante la paradoja de aparecer como ciencias «objetivas» de su campo, sin tomar en cuenta las repercusiones de la utilización de sus resultados en sistemas complejos de la vida. El clásico ejemplo del descubrimiento del DDT para el control de plagas no tuvo un análisis de riesgo a largo plazo. La desconfianza de la opinión pública nace por la promoción de dichos productos u organismos genéticamente modificados por parte de científicos ligados a los monopolios o centros de investigación que tienen financiamiento de las grandes corporaciones, o bien, por los políticos. Desde hace rato que los investigadores de las «ciencias de la

vida» y tecnólogos de punta han dejado sus institutos de investigación independientes y dependen de los subsidios o encargos directos de los que detentan los monopolios del sistema alimentario y de salud mundial. En este sentido, la opinión formada de los científicos tiene cada vez menos credibilidad, porque se supone que no lograrían superar un conflicto de intereses entre sus descubrimientos y los usos que le dan las compañías a los mismos. Este tema es ampliamente desarrollado en el artículo que Amarella Eastmon nos presenta: «Racionalidad e irracionalidad de las percepciones europeas de los alimentos genéticamente modificados. Una perspectiva desde las ciencias sociales». La pregunta clave que se hace la autora es: ¿Cómo tomar decisiones bajo la intensa competencia comercial en el contexto de profundas incertidumbres y sin perder de vista el principio de precaución?

Irónicamente, aunque la ciencia y la tecnología son, sin duda, cada vez más precisas, sus alcances provocan una incertidumbre existencial cada vez más grande. En este sentido, hoy como nunca se hace necesario impulsar la transparencia y los códigos de ética en el quehacer de la ciencia y la necesidad de rendimientos democráticos de cuentas, de instituciones civiles independientes consultivas que defienden la salud de los consumidores. El apoyo financiero para hacer ciencia no debería provenir de los negociantes de productos generados desde las «ciencias de la vida», sino viceversa, de un código de ética generado de las «ciencias para la vida» que satisfaga las necesidades básicas de toda la población.

La autora reconoce que «la ciencia representa una fuerza esencial para el progreso social, ya que produce los conocimientos y la tecnología que requerimos para vivir hoy en día, para detectar los problemas a tiempo y ofrecer formas para resolverlos. Sin embargo, las decisiones gubernamentales sobre cómo utilizar la ciencia son políticas y éticas, por lo que deben provenir de un amplio consenso acerca de cómo actuar en casos de riesgo e incertidumbre. Esto sólo se

puede lograr si el público tiene confianza en su gobierno y si éste último fomenta el debate de un amplio rango de opciones y mecanismos participativos para tomar decisiones».

Rosa Elvia Barajas Ochoa, por su parte, contribuye a la discusión sobre la biotecnología en su artículo sobre el control democrático de la tecnología. La autora da cuenta de hechos que ponen en evidencia la existencia de una nueva conciencia social que se expresa a través de nuevas formas de reflexión, organización y movilización para redireccionar y, en su caso, frenar los desarrollos en el campo de la agrobiotecnología.

En el artículo de Liza Covantes, «Organismos transgénicos en México, su liberación al ambiente y sus implicaciones», se informa sobre los cultivos transgénicos, cuáles son, en dónde se producen y sus riesgos, la actividad de las grandes compañías agrobiotecnológicas y su importancia a nivel mundial. La autora nos explica también la presencia, comprobada, como un problema anunciado de organismos transgénicos en México, de contaminación en los maíces criollos, que ha desatado una gran polémica sobre sus implicaciones e impacto ambiental. Los posibles efectos de esta contaminación serían: a) La pérdida de variedades criollas y comerciales por sustitución de los cultivos con organismos transgénicos; b) La posibilidad de flujo genético hacia especies iguales o cercanas con consecuencias ambientales y productivas gravísimas, como serían la generación de superplagas incontrolables. Esto es especialmente cierto si se transmitieran al teocintle los elementos de resistencia a cierto tipo de herbicidas; c) Aceleración del desarrollo de resistencia de organismos patógenos cuyo control fue el objetivo en la creación de los organismos genéticamente modificados.

México está ante una situación de emergencia nacional sin que nos demos cuenta, ya que se ha demostrado que, por primera vez en el mundo, en un país que es centro de origen de un cultivo (el maíz), se presente la contaminación por transgénicos. La autora destaca la



importancia de generar instrumentos de regulación y, sobre los avances en esta materia, informa que en el año 2002 se avanzó un poco en tres aspectos: primero, con la adición en el Código Penal de la penalización a la introducción, comercialización, transporte, almacenamiento o liberación al ambiente de organismos genéticamente modificados; segundo, la ratificación del Protocolo de Cartagena por el Senado de la República y, tercero, se retoma la discusión sobre la creación de un marco legal a la bioseguridad. Se espera que la discusión se intensifique y que participen todos los sectores involucrados.

También, sobre el tema de los transgénicos, Yolanda Castañeda nos presenta un artículo sobre el cultivo de la soya en el mundo y particularmente en México. Después de informar sobre el estado actual de la producción de transgénicos, cuyas principales características son tolerancia a herbicidas y resistencia a insectos dañinos, la autora nos expone y analiza la situación de la soya transgénica resistente a herbicidas que se cultiva en México para el consumo de las agroindustrias y para alimentar al ganado. El estudio la lleva a una reflexión más general sobre el uso de tecnologías alternativas a la biotecnología, que sean más baratas y que dependan menos del exterior; sin embargo, sostiene que no se debe «excluir la posibilidad de que la biotecnología en manos de la sociedad podría ser un medio que responda a las necesidades de la sociedad sin poner en riesgo la seguridad del medio ambiente y la salud humana».

#### EXPERIENCIAS EN FINANCIAMIENTO Y AHORRO

Las experiencias en financiamiento y ahorro para la población de bajos ingresos es el último tema incluido en esta entrega. Con la aplicación del modelo secundario de exportación, implementado en México después de la crisis de la deuda, se ha incrementado la pobreza, especialmente en las zonas rurales del país, y se ha reducido la gene-

ración de empleos en el sector manufacturero, junto con el anquilosamiento del sector financiero, lo cual ha favorecido la aparición de nuevos actores y nuevas estrategias en la búsqueda de condiciones productivas favorables. Las experiencias del funcionamiento de los programas por parte del estado, así como los que surgen de la sociedad civil, constituyen aportaciones al conocimiento de nuevos caminos y enseñanzas en un esfuerzo para mejorar las condiciones de vida.

El estado ha propiciado y favorecido la aparición y crecimiento de microempresas a través de la aplicación y seguimiento del Programa de Combate a la Pobreza (1990-2001) que contempla varios programas dirigidos a la población en pobreza extrema. La Secretaría de Desarrollo Social, mediante Nacional Financiera y diferentes dependencias, ha sido la encargada de llevar a cabo estos programas, aunque, desde luego, los micronegocios, en su forma más general, surgen por iniciativa propia.

El trabajo de María de Lourdes García Acevedo se ocupa de la falta de consideración especial en los programas gubernamentales para financiamiento a las mujeres rurales. En su artículo presenta una amplia gama de consideraciones que deben tomarse en cuenta en el financiamiento para proyectos productivos que consideren a las mujeres rurales como sujetos de su propio desarrollo. El financiamiento gubernamental o privado que se practica ha sido también generador de diversos movimientos sociales como resultado de la ineficiencia del modelo económico aplicado. Sin duda, en este sentido un actor relevante que surge en el siglo pasado, en respuesta a las dificultades para acceder a créditos y mantener la capacidad de pago, es el movimiento de los deudores El Barzón. Entre otros, Gabriel Torres desarrolla este tema en dirección a los efectos políticos de una rebeldía social. El autor explica, en primer lugar, el contenido político de la deuda y los efectos de politización ligados al crecimiento de la resistencia civil de los grupos de deudores, particularmente de El Barzón; en segundo lugar, analiza las expresiones de resistencia social para ubicarlas en la perspec-

tiva de una crítica al régimen político; y nos muestra cómo estas experiencias constituyen un aprendizaje social para abrir oportunidades más amplias y posibilidades de negociación que trasciendan el cambio.

El trabajo de Armando Sánchez Albarrán va en la misma dirección de estudio de alternativas financieras que se construyen para responder a las necesidades de pequeños ahorradores. Se refiere al movimiento de los ahorradores de las cajas de ahorro del sector social. El autor hace un seguimiento del movimiento de los ahorradores de las cajas de ahorro del sector social, apoyado en un rastreo hemerográfico de 1999 a 2001. Lo primero que se destaca es que, lejos de ser un movimiento aislado, es una lucha de organizaciones de ahorradores, por más de una década, por la exigencia de un marco jurídico incluyente y la demanda de indemnización a los socios defraudados. La enseñanza que nos deja esta experiencia es sobre el beneficio que puede brindar un órgano de financiamiento como éste en el que lo esencial es el ahorro y no la obtención de altos rendimientos sobre el capital, como sería en un banco comercial.

Sobre el surgimiento de nuevos actores, el artículo de María Antonieta Barrón y José Manuel Hernández Trujillo nos presenta un minucioso análisis de cómo ha funcionado el programa de Fondos Regionales Indígenas (FRI) en Chiapas. Los FRI (1990-2001) dependían del Instituto Nacional Indigenista (INI) y a través de ellos el gobierno federal aportó dotaciones anuales de capital a las organizaciones indígenas de carácter regional con patrimonio y estructura propios. Los recursos eran destinados al financiamiento de proyectos productivos recuperables para el desarrollo de las comunidades. Los autores explican cómo los FRI en Chiapas han fracasado en cuanto al logro de sus objetivos, debido a errores en su promoción y desarrollo, convirtiéndose en instrumento de compensación temporal para los indígenas y, todavía más, las organizaciones están empezando a constituirse en un instrumento que refuerza el viejo poder caciquil. No obstante, los autores obtienen de esta experiencia enseñanzas para el funcionamiento de los FRI.

El trabajo de Blanca Suárez brinda un interesante panorama sobre los crecientes casos de financiamiento para mujeres rurales, partiendo de los antecedentes de este tipo de unidades productivas. Se hace énfasis en dos proyectos en curso, de artesanas y bordadoras, y se enfatiza en el importante papel que juegan las mujeres para la superación de la pobreza rural por medio de financiamientos, así como de las condiciones necesarias para que éstos funcionen.

En la misma perspectiva, frente a la nula o escasa respuesta de los sectores público y privado para atender a las necesidades de financiamiento para la población de bajos ingresos, Carola Conde Bonfil, en su artículo sobre las ONG microfinancieras en México, se ocupa de la aparición y funcionamiento de este nuevo actor que surge de la sociedad civil en respuesta a las necesidades por servicios financieros, principalmente los de ahorro. La autora estudia el surgimiento de diversas ONG y otras figuras jurídicas asociativas que se centran en la prestación de servicios microfinancieros y captan ahorro de sus integrantes para realizar proyectos integrales de desarrollo de la comunidad y nos presenta un panorama optimista al analizar las principales características e indicadores de veinte proyectos impulsados por ONG que prestan servicios microfinancieros con resultados exitosos, particularmente en la capacidad que adquieren los participantes para manifestarse y opinar en las decisiones del grupo, lo que les permite adquirir mayor confianza, seguridad y autoestima.

En los trabajos presentados en este volumen se estudian efectos concretos del proceso de globalización en varios ámbitos: nacional, regional y local. Destaca la variedad de respuestas que dan los diferentes actores sociales al desplazamiento que genera el proceso de globalización que conlleva la exclusión, no sólo de los beneficios que pudiera haber en ciertas actividades, sino a la exclusión en cuanto a la participación en los procesos de creación de valor.

En el ámbito nacional se destaca la pérdida de soberanía por parte del estado-nación frente a las políticas dictadas por organismos de

carácter supranacional; la exigua sensibilidad para generar instrumentos regulatorios en relación con el cuidado de recursos bióticos y la promoción y apoyo a la investigación para el aprovechamiento adecuado de los mismos, con atención al cuidado del medio ambiente, frente al poder de las empresas transnacionales; la incapacidad del estado de responder a demandas concretas con programas de financiamiento que lleven a la incorporación de hombres y mujeres en actividades productivas en el campo y la incapacidad para aprovechar la experiencia de actividades exitosas para generar e impulsar cadenas productivas que las vinculen con la actividad económica para ampliar los beneficios a la sociedad en su conjunto.

Se documenta el estudio de las transformaciones observadas y las experiencias de los actores sociales para crear y desarrollar estrategias adaptativas y aun de sobrevivencia, de carácter local y regional, como es el caso del esfuerzo de comunidades indígenas en el manejo forestal mediante la creación de poderes locales en el sureste mexicano, con problemas de tenencia y uso de la tierra, amparados en legislación medioambiental que en no pocos casos se contradice con otras políticas de agropecuarias que afectan también a la actividad de organizaciones de productores. Se incluye, también, la experiencia de nuevos actores que surgen por la equivocada política de financiamiento que deja sin acceso a amplios grupos de población de bajos ingresos y las estrategias de rebeldía que generan nuevos actores en respuesta a la controvertida política nacional de financiamiento.

En este conjunto de trabajos encontramos aportes, desde una mirada interdisciplinaria, al conocimiento sobre la problemática rural de los actores sociales, que arrojan información sobre el medio ambiente y recursos naturales, la biotecnología y el financiamiento, temas centrales en el contexto de la globalización, que, sin duda, nos permiten recoger enseñanzas de las experiencias analizadas y nos permitirán avanzar en las propuestas para un desarrollo rural sustentable, con equidad e incluyente.

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS  
USADOS EN ESTE TOMO

AARC	Asociación de Agricultores del Río Culiacán
ACAAN	Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte
ADEM	Asociación de Empresarias Mexicanas
ADN	ácido desoxirribunucleico
ALM	Adolfo López Mateos
AMAE	Asociación Mexicana de Agricultores Ecológicos
AMER	Asociación Mexicana de Estudios Rurales
AMSAP	Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo
AMUCSS	Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social
ANEC	Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo
ANFA	Asociación Nacional de Fondos de Aseguramiento
ANP	Áreas Naturales Protegidas
Anurco	Asociación Nacional de Uniones Regionales de Cajas, Cooperativas y Sociedades de Ahorro y Préstamo
Aripo	Artesanías e Industrias Populares de Oaxaca
ASA	Asociación Americana de Soya
Bch	Boca de Chajul
BD	Belisario Domínguez
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BSE	Bovine Spongiform Encephalopathy
Bt	<i>Bacillus thuringiensis</i>
Came	Centro de Apoyo al Microempresario
CAPEUM	Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de los Estados Unidos Mexicanos
CCI	Consejos Coordinadores Indigenistas
CCNCP	Consejo Coordinador Nacional de Cajas Populares

CDB	Convenio de Diversidad Biológica
Ceccam	Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano
CFCS	cloro fluoro carbonados
Cibiogem	Comisión Intersecretarial de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados
CIIDIR	Centro Interdisciplinario de Investigación para el Desarrollo Integral Regional
CIEPAC	Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria
CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
CIESTAAM	Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y Agricultura Mundial
CIMMYT	Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo
CL	Comunidad Lacandona
CMPC	Confederación Mexicana de Cajas Populares
CNA	Comisión Nacional del Agua
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CNC	Confederación Nacional Campesina
CNMCAP	Confederación Nacional Mexicana de Cooperativas de Ahorro y Préstamo
Cocopa	Comisión de Concordia y Pacificación
Coesco	Coordinadora Estatal de Comercialización
Colmex	Colegio de México
Comacrep	Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular
Conabio	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
Conacyt	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Conanp	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
Conarao	Consejo Nacional Regulador de Agricultura Orgánica
Conmujer	Comisión Nacional de la Mujer
CIES	Consejo de Investigación Económica y Social (Economic and Social Research Council)

Copider	Comité Promotor de Investigaciones para el Desarrollo Rural
Corfo	Corporación de Fomento
Digepo	Dirección General de Población
Desmuni	Desarrollo Sustentable para la Mujer y la Niñez
ESRC	Economic and Social Research Council
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FANCA	Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (Food and Agricultural Organization)
FC	Frontera Corozal
Femap	Federación Mexicana de Asociaciones Privadas de Salud y Desarrollo Comunitario
FESSSC	Federación Estatal de Sociedades de Solidaridad Social
Ficah	Fideicomiso Cajas de Ahorro
Fiech	Federación Indígena Ecológica de Chiapas
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FM	La Flor del Marqués
FMDR	Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural
Fobaproa	Fondo Bancario de Protección al Ahorro (ahora IPAB)
Fonaes	Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad
Fonart	Fondo Nacional para las Artes / Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías
FRI	Fondos Regionales Indígenas
FRS	Fondos Regionales de Solidaridad
GAIA	Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental
Gal	Galicia
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GEA	Grupo de Estudios Ambientales
GES	Gobierno del Estado de Sonora
Gimtrap	Grupo Interdisciplinario Mujer, Trabajo y Pobreza
Grupo PISA	Programme for International Student Assessment



Iaf	Fundación Interamericana
IAP	Instituciones de Asistencia Privada
IBPGR	Junta Internacional para Recursos Genéticos y de Plantas
IFOAM	Federación Internacional de Movimientos de la Agricultura Orgánica (International Federation of Organic Agriculture Movements)
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia
INE	Instituto Nacional de Ecología
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INI	Instituto Nacional Indigenista
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
IQF	individual quick frost
ISAAA	International Service for the Acquisition of Agribiotech Applications
Ismam	Indígenas de la Sierra Madre de Motozintla
LACP	Ley de Ahorro y Crédito Popular
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
MDAD	Movimiento por la Defensa de los Ahorradores Defraudados
Mocri	Movimiento Campesino Regional Independiente
MPAD	Movimiento para el Pago de Ahorradores Defraudados
Nafin	Nacional Financiera
NBCE	National Centre for Biotechnology Education
NCPE	Nuevos Centros de Población Ejidal
NOM	Norma Oficial Mexicana
OAC	Organizaciones Auxiliares de Crédito
OMG	organismos modificados genéticamente
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OVGM	organismo vivo genéticamente modificado
Pahnal	Patronato del Ahorro Nacional
PAN	Partido Acción Nacional

	Pasecop	Programa de Asistencia Social, Servicios Comunitarios y Prestaciones Sociales
Plantas	PBI	productores de bajos ingresos
agricultu-	PEA	población económicamente activa
Organic	PEAT	Programa Elemental de Asistencia Técnica
	PG	Playón de la Gloria
	PIB	producto interno bruto
	PIBE	producto interno bruto estatal
ormática	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
	PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
Agríco-	PPF	Plan Piloto Forestal
	PRD	Partido de la Revolución Democrática
	PRI	Partido Revolucionario Institucional
ibiotech	Procede	Programa de Certificación de Derechos
	Progresá	Programa de Educación, Salud y Alimentación
	Pronasol	Programa Nacional de Solidaridad
	RA	Reforma Agraria
nal Am-	RAFI	Fundación Internacional para el Avance Rural (ahora ETC)
	RAFAM	Red de Acción sobre Plaguicidas y Alternativas en México
Defrau-	Rebima	Reserva Integral de la Biosfera Montes Azules
	RMALC	Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio
	RR	Roundup Ready
udados	Sagar	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
	SAHOP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
	SAP	Sociedad de Ahorro y Préstamo
	SCAP	Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo
	SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
	Secofi	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
	Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
	SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
o	Semarnap	Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca
	Serpa	Servicio de Paz y Justicia A.C.
	SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
	Siacon	Sistema de Información Agrícola de Consulta

SIF	Sistema de Información de Fondos
SL	Selva Lacandona
Sofol	Sociedades Financieras de Objeto Limitado
SPR	Sociedades de Producción Rural
SRL	Sociedades de Responsabilidad Limitada
SSA	Secretaría de Salubridad y Asistencia
SSS	Sociedades de Solidaridad Social
Styps	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TIF	Tipo Inspección Federal
TIIP	Tasa de Interés Interbancaria Promedio
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TMCA	Tasa Media de Crecimiento Anual
UAIM	Unidades Agrícolas Industriales para la Mujer Campesina
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UC	uniones de crédito
UCEPCO	Unión de Crédito Estatal de Productores de Café de Oaxaca
UCIRI	Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo
Udis	unidades de inversión
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
Unifem	United Nations Development Fund For Women
UNORCA	Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas
URAC	Unión Regional de Apoyo Campesino
VFC	volumen fustal cortable

MÉXICO Y CANADÁ: EXPERIENCIAS ASIMÉTRICAS DE  
INTEGRACIÓN AGRÍCOLA CON ESTADOS UNIDOS  
EN EL MARCO DEL TLCAN

MAGDA FRITSCHER MUNDT

INTRODUCCIÓN

**E**ste trabajo busca observar los resultados del proceso de integración agrícola de México y Canadá con Estados Unidos en el marco del TLC. Asimismo, pone énfasis en explicar las causas de la naturaleza contrastante y hasta polarizada de ambos procesos.

Es conocido el hecho de que, pese a compartir un espacio regional cercano, ambos países detentan estructuras de producción agrícola, recursos naturales, condiciones demográficas e inserción en el mercado internacional muy distintas. Ello explica las fuertes diferencias respecto al carácter de las relaciones comerciales que mantienen con el país vecino. Si bien ambos poseen una fuerte dependencia comercial respecto a Estados Unidos, el grado de ésta es mucho mayor en el caso mexicano, considerando que Canadá, en tanto gran exportador mundial de productos agrícolas, privilegia sus relaciones multilaterales. Finalmente, ambos países poseen trayectorias en términos de política agrícola muy distintas, así como diferentes concepciones respecto al grado de liberalización que deben asumir en el contexto de integración con Estados Unidos. De ello derivan también diferencias sustantivas respecto a los pactos bilaterales con el vecino país, pues mientras Canadá retiene instrumentos proteccionistas en su nueva relación comercial, México ha optado por la apertura total del sector. Así, aun cuando Canadá disfruta de ventajas comparativas

respecto de Estados Unidos, asume una actitud proteccionista respecto a sus sectores débiles. México, en contraste, abre completamente sus mercados en condiciones de una muy precaria y restringida competitividad.

#### ASIMETRÍAS NATURALES Y TECNOLÓGICAS

Canadá posee grandes extensiones de tierras favorables al cultivo de granos y oleaginosas, lo que a la vez le otorga ventajas en la producción de ganado, carnes y demás productos derivados. Con una población reducida en el campo, posee grandes excedentes y exporta en torno a dos terceras partes de su producción agropecuaria. Su capacidad productiva es así muy elevada frente al reducido porcentaje de población ocupada en el campo: ello significa que cada trabajador genera un producto anual por el valor de 43.5 mil dólares, aproximadamente veinte veces más elevado que el obtenido por el productor mexicano. Sus salarios agrícolas son elevados, incluso superiores a los que obtienen los asalariados en el campo estadounidense. La superficie promedio por unidad productiva es de 243 hectáreas, superior en 30% a la que disfrutaban los productores estadounidenses y en 100% a la que detenta un productor mexicano. En términos de superficie cultivada, esta tendencia se repite, agudizando aún más las diferencias en favor del agricultor canadiense.

México, en cambio, posee una economía agrícola fragmentada en pequeñas unidades, muchas de las cuales están dedicadas a la subsistencia familiar. Un 60% de sus unidades productivas posee menos de 5 hectáreas, situación derivada en gran medida del reparto agrario realizado a partir de los años treinta y de la alta concentración demográfica en el campo. Con recursos territoriales poco adecuados al cultivo de granos y dada la condición árida y montañosa del país, tampoco posee ventajas en términos de producción de cárnicos, lo que lo convierte en un importador neto de estos productos. En estas

circunstancias adversas, el productor mexicano posee una muy baja productividad, generando tan sólo un 5% de lo que produce un agricultor canadiense y un 3% respecto al productor estadounidense. Sus ventajas se dan en el terreno de algunos productos de índole tropical, como el café y el azúcar, pero en especial en los cultivos hortofrutícolas, mismos que por razones climáticas no se producen en Estados Unidos en la temporada invernal. Su comercio se da casi exclusivamente con el vecino país, situación que, en la práctica, lo excluye del comercio mundial, así como de los foros multilaterales en donde se debate el futuro de la agricultura mundial.

#### DIFERENTES CONCEPCIONES RESPECTO AL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN AGRÍCOLA: LOS PACTOS BILATERALES

Ambos países, junto con Estados Unidos, reproducían ya avanzados los años ochenta la dinámica proteccionista vigente en la mayor parte del contexto mundial; esta dinámica contaba con la sanción de los organismos multilaterales. Canadá poseía un complejo sistema de regulación estatal regido por cuotas y controles a la producción, así como por subsidios. El estado también comercializaba la mayor parte de los granos e incluso respondía por las exportaciones de algunos de sus principales productos, como el trigo, la cebada, la avena y otros. Su situación excedentaria lo llevó en múltiples ocasiones a enfrentamientos con Estados Unidos en la lucha por la conquista de mercados, siendo frecuentemente desplazado por este país, dado que no podía competir frente a los financiamientos «desleales» utilizados como arma económica en su lucha comercial. En los años ochenta, sin embargo, frente a la crisis internacional, Canadá se une a Estados Unidos y los integrantes del grupo CAIRNS, en favor de la abolición del proteccionismo europeo y el uso indiscriminado de subsidios por las grandes potencias. Sin embargo, ello no significaba que estuviera dispuesto a renunciar a sus prerrogativas de regulación interna en mo-

mentos en que se negociaba su primer acuerdo de libre comercio con Estados Unidos en 1988, sobre todo cuando en el seno del GATT las negociaciones en torno a la liberalización se encontraban estancadas. De este conjunto de circunstancias nació un pacto bilateral con Estados Unidos, relativamente acotado, en el cual Canadá accedió a liberalizar sus sectores competitivos excluyendo de la negociación los principales productos lácteos y avícolas y sus derivados. Respecto a los granos, se pactó la eliminación de las barreras no arancelarias, pero se impuso como condición para su ingreso a suelo canadiense el que los subsidios otorgados por el vecino país fueran equivalentes o menores a los vigentes en Canadá. Así también se establecían salvaguardias de largo plazo para productos vulnerables, como los hortofrutícolas. El acuerdo entre ambos países exigía que en el comercio bilateral no fueran utilizados los subsidios a la exportación, lo que años más tarde se tradujo en la supresión del subsidio al transporte ferroviario de los granos, principal forma de ayuda gubernamental a los productores canadienses. Estados Unidos, en correspondencia, mantuvo la exigencia de protección en los mismos renglones exigidos por Canadá, añadiendo restricciones en el comercio del azúcar y los cacahuates. El acuerdo bilateral, a primera vista favorable a Canadá, fue suscrito en 1988 en el marco del Acuerdo de Libre Comercio entre ambas naciones. Con una validez de 10 años, fue incluido como tal en el TLC, cinco años más tarde.

En el caso de México, el acuerdo bilateral con Estados Unidos contempla la completa apertura del sector agropecuario en un plazo de 15 años. A diferencia del énfasis protector de Canadá, nuestro país se compromete a incluir todas las ramas agrícolas en el tratado, pese a la notoria debilidad que ostentan frente a los productos de Estados Unidos. El proceso de apertura que, según el TLC, contemplaba una agenda lenta y gradual de desgravación para ambos países, fue puesto en marcha en forma inmediata en México, dado que el gobierno nunca ha cobrado los aranceles que sobrepasan la cuota de libre importación para los distintos productos. Esta permisividad

gubernamental respecto a los aranceles se deriva, en gran medida, de la forma ambigua en que fue redactado el acuerdo, según el cual las cuotas son «mínimas», pudiendo, por lo tanto, abarcar mucho más que la cantidad pactada. Para Estados Unidos, en cambio, las cuotas son máximas y no contemplan cualquier reducción hasta el plazo acordado entre ambos países para la apertura, observándose de su parte una clara intención protectora. Otro ejemplo de la laxitud de la parte mexicana fue la relativa a las salvaguardias, que son aplicadas a productos laterales, de menor importancia en el espectro productivo y de consumo del país, como la papa, la manzana, la carne de cerdo y otros. Ello contrasta con la contraparte estadounidense, que sí eligió productos vulnerables, como los hortofrutícolas, para el uso de impuestos compensatorios. Otro factor más en este listado de indicadores de la intención desprotectora de México lo constituye el hecho de que quedó establecido en el acuerdo la libertad de nuestro país para cobrar o no impuestos compensatorios en caso de que sus importaciones provenientes de los países que integran el TLC contengan subsidios a las exportaciones. Esta ambigüedad ha permitido que las autoridades acepten, sin mayores restricciones, productos importados que contienen no sólo los subsidios otorgados internamente a los productores, sino aquellos adicionales que se otorgan a las exportaciones, todo ello con el objeto de obtener los alimentos más baratos posibles, aun cuando ello lleve al campo a una crisis sin precedentes.

#### LOS RESULTADOS: EL COMERCIO AGRÍCOLA CON ESTADOS UNIDOS

##### Canadá

Dado que ambos países poseen una vocación agrícola similar, su comercio se compone básicamente de intercambios recíprocos de gra-



nos, oleaginosas y carnes. Si bien en algunos casos se presenta una competencia cerrada (como en el caso del trigo y la cebada), en otros el comercio posee un sesgo más bien complementario. Así, en cuanto a granos, Canadá se especializa en trigo, cebada y avena, importando de Estados Unidos maíz y granos forrajeros. En oleaginosas, Canadá recibe soya y derivados y, en cambio, exporta canola y derivados. En cuanto a la producción animal, se procesa un reacomodo en los flujos de comercio, con fuertes exportaciones de carne bovina y porcina del oeste de Canadá hacia el oeste estadounidense. Estados Unidos, en cambio, exporta productos cárnicos (res y pollo) hacia la región este de Canadá. Las ventajas comerciales se inclinan significativamente hacia Canadá. En la producción hortofrutícola, en cambio, se ve favorecido Estados Unidos, constituyendo este rubro el principal aporte en sus exportaciones a Canadá.

Tal como se indicó previamente, en los sectores avícola y lácteo las transacciones son acotadas dada la postura proteccionista de Canadá, limitándose sus importaciones a las necesidades no cubiertas por su producción interna. Dado que la Ronda Uruguay, concluida en 1993, determinó la prohibición de las barreras no arancelarias, Canadá sustituyó este régimen por aranceles sumamente elevados, lo que de hecho impide la libre importación de estos productos. Cabe destacar que, en términos de balanza comercial, el signo superavitario que antes beneficiaba a Estados Unidos corresponde a partir de los últimos cinco años a Canadá con una clara ventaja que en el año 2000 alcanzó más de mil millones de dólares.

## México

Tal como se advirtió anteriormente, México no ofrece ventajas comparativas más que en algunos productos de índole tropical (café y azúcar) y en la producción horto-frutícola, en tanto el país vecino es

altamente competitivo en granos, oleaginosas, cárnicos y derivados, además que también exporta edulcorantes sustitutos del azúcar, además de vegetales y frutas. La producción animal responde por la mayor parte de las importaciones, seguida de cerca por los granos y las oleaginosas, productos que ocupan el 75% del valor importado. En cuanto a las exportaciones al vecino país, se componen básicamente de vegetales y frutas (66%), seguidas de lejos por productos como el café, el azúcar, el ganado y la cerveza.

Las relaciones comerciales abiertas a México le han sido ampliamente desfavorables, acumulando un déficit con Estados Unidos que alcanza cifras superiores, en algunos años, a 1.5 mil millones de dólares, situación que tiende a profundizarse en los últimos años. Así, en consecuencia de su baja productividad y del empeño por abrir el comercio, México acumula pérdidas innecesarias. Canadá, en cambio, ha sabido optimizar su relación comercial con Estados Unidos, trasladando hacia este país muchos productos que encontraban poca cabida en el mercado internacional, hoy profundamente deprimido. Asimismo, habiendo excluido algunos productos de su tratado con el vecino país, ha podido evitar los procesos de gran desorganización rural que se dan en México.

#### OTROS EFECTOS ESTRUCTURALES: REORIENTACIÓN DEL COMERCIO Y CADENAS PRODUCTIVAS

##### Canadá

Junto a los efectos positivos de un incremento en sus saldos comerciales con Estados Unidos, Canadá también sufrió un importante cambio en sus estructuras productivas y comerciales. Tal parece que lo que generó tal impacto fue, en primera instancia, la supresión de los

subsidios al transporte de granos que, como expresamos anteriormente, era la principal ayuda gubernamental obtenida por los agricultores canadienses. Considerado este subsidio como de exportación y como tal prohibido por el TLC, fue una permanente fuente de conflictos entre ambos países. Su supresión, en 1995, llevó a que los canadienses perdieran competitividad en el mercado internacional del trigo, en donde este tipo de subsidios (otorgado por los europeos y Estados Unidos) volvió a hacerse presente a partir de 1997. Ante esta situación, se exportó menos trigo al mercado internacional, canalizándolo al mercado interno, en donde se le incrementó valor agregado, a través de un mayor procesamiento en productos para el consumo humano y forrajero. Por otra parte, se hizo redituable su exportación a Estados Unidos, en donde los precios eran más elevados que en el mercado internacional (dado que en esta esfera los precios se deprimían aun más por el efecto de los subsidios a la exportación).

En este proceso se observa una injerencia importante del capital estadounidense, tanto en las actividades de procesamiento como de exportación. Por un lado, la mayor disponibilidad interna de un grano de alta calidad como el trigo, junto con un mercado de altos ingresos, fomentó la inversión en la actividad procesadora; por otra parte, el conocimiento del mercado vecino por las nuevas empresas constituyó un estímulo a la exportación.

De igual forma, la actividad ganadera fue estimulada no sólo por la apertura del vecino país, sino también por la mayor disponibilidad interna del grano y por el establecimiento de empresas estadounidenses en el procesamiento de carnes. Así, las mayores plantas de sacrificio de animales se localizan hoy en el oeste canadiense y corresponden a recientes inversiones de Estados Unidos. De ello también resulta una importante reorientación en los flujos comerciales, dado que si antes éstos eran internos y poseían una dirección oeste-este, ahora se dirigen sustancialmente hacia la parte oeste de Estados Unidos. En cambio, el este canadiense pasa a ser nutrido con productos de este país. Se atribuye el

gran éxito exportador a Estados Unidos, en lo que se refiere a cárnicos, a la intervención de los empresarios de este país en la industria alimentaria.

Por otra parte, el estado sigue interviniendo fuertemente en la comercialización de granos en los mercados tradicionales no vinculados con el TLC.

### México

En este país, los cambios en producción y consumo, alentados por la apertura, suelen ser muy diferentes a los que se realizan en Canadá. Se observa el traslado del capital extranjero con el fin de utilizar el producto canadiense considerado de alta calidad. En México, en cambio, la rama alimentaria, a diferencia del caso examinado, muestra una preferencia clara por los granos importados. Dado que este tipo de productos en nuestro país presentan una oferta poco diversificada, su calidad no está asegurada y los mecanismos de mercado son poco flexibles, los empresarios del sector alimentario se inclinan por importar su materia prima. Otros beneficios que reciben son: una mayor flexibilidad en plazos y entregas, y una mayor posibilidad de elección en cuanto a tipos de granos y, además, créditos a tasas preferenciales para la importación otorgados por el gobierno de Estados Unidos. Así, la apertura agrícola en México impulsó un cambio en el consumo industrial al ofrecer una gama de productos inexistentes en México, como el maíz amarillo (utilizado por la industria de alimentos balanceados, la industria almidonera y la producción de endulzantes, entre otros), variedades especiales de trigo, fructuosa en vez de azúcar de caña, etcétera. De igual forma, los altos costos nacionales de almacenaje, de transporte y de crédito llevan a la preferencia por las importaciones. Con ello, una parte importante de la producción nacional se vuelve redundante y sobreviene fácilmente la sobreproducción, cuando es sustituida por los productos importados.

Así, la apertura comercial en el caso mexicano lleva a una amplia desarticulación en las cadenas productivas, dejando al productor en una situación de completa indefensión. En Canadá, por el contrario, lo que parece ocurrir es un mayor enlace de estas cadenas, dado que el capital extranjero se instala en el país atraído no sólo por la capacidad adquisitiva de sus habitantes, sino, también, por la alta calidad del producto agropecuario. Todo ello deriva de la irresponsabilidad del gobierno mexicano al abrir las fronteras en momentos en que los mercados se encuentran desarticulados por la desaparición de la empresa Conasupo, eje principal en la red de enlaces entre productores e industriales en la rama alimentaria.

#### CONCLUSIONES

Es indudable que el éxito de Canadá en su proceso de integración con Estados Unidos en lo que se refiere a agricultura obedece a las ventajas estructurales y productivas con que cuenta, a sus excelentes condiciones naturales, a su arraigada tradición exportadora y a políticas que han favorecido al sector. No obstante, existen otros factores que explican esta situación. De entre éstos, destaca su capacidad de negociación con el vecino país al permitir un libre mercado acotado a sus posibilidades competitivas, al exigir igualdad de condiciones en cuanto a los subsidios y, finalmente, al proteger a sus sectores más débiles. Ello significa que este país supo utilizar inteligentemente el marco multilateral, echando mano de los factores híbridos que definen aun hoy su normatividad. Este factor permitió no sólo la creación de un tratado favorable para la parte canadiense, sino también que este país estuviera adecuadamente equipado para enfrentar las múltiples disputas multilaterales con Estados Unidos que tuvieron lugar en los años noventa.

México, en cambio, cedió en todos los frentes. El simple hecho de abrir totalmente el comercio agrícola sin que dispusiera de condiciones ventajosas para hacer frente al gigante estadounidense expresa una actitud irresponsable y negligente. En este trabajo observamos cómo la misma redacción del tratado contiene subterfugios que permiten a las autoridades acelerar la apertura del sector, eludiendo los compromisos de gradualidad inscritos en el propio documento. También, los gobernantes de nuestro país no han sabido o querido explorar muchas de las ventajas que otorgan las normas comerciales multilaterales a los países menos desarrollados, permitiéndoles una mayor utilización de instrumentos defensivos para hacer frente a los procesos de globalización. Por último, cabe advertir que México desconoció por completo la postura canadiense en su proceso de integración con Estados Unidos, aun cuando el tratado bilateral entre los países nortños fuera previo al acuerdo global que ahora une a los tres países. El reconocimiento de este antecedente, así como de las condiciones bajo las cuales se desarrollaba la disputa por la liberalización agrícola en el contexto multilateral, hubiera permitido un mucho más amplio margen de maniobra de nuestro país frente a las presiones aperturistas de los negociadores estadounidenses.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Agriculture and Agri-Food Canada, *Cereals Sector Profile*, Ottawa, abr, 1999
- CARTER, C., «Canada's Grain-Marketing System», en *Grain Marketing*, G. Cramer, Westview Press, Boulder, San Francisco, Oxford, 1994
- CNA, *Estadísticas básicas del sector agropecuario 1989-1998*, México, 1999
- COHN, T., «Canadá y las negociaciones agropecuarias del TLC: un conflicto de prioridades», en *Comercio Exterior*, núm. 1, vol. 44, ene, 1994
- FRICTSCHER, M., «La reforma agrícola multilateral frente al TLC», en *La sociedad frente al mercado*, M. Tarrío y L. Concheiro, comps., UAM-X/La Jornada, México, 1998
- Informes de Gobierno (varios años), México

- ITD, *Statistics Canada*, Ministry of Industry, Science and Technology, Ottawa, varios años
- OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries, Monitoring and Evaluation (1998-2000)*
- ORME, W.A., *Understanding NAFTA; Mexico, Free Trade and the New North America*, University of Texas Press, Austin, 1996
- SAGAR, *Informe de labores*, México, 1995-1999
- Secofi, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, 1992
- USDA, Economic Research Services, «International Agriculture and Trade Reports NAFTA», *Agricultural Economic Report*, núm. 771, nov, 1998
- \_\_\_\_\_, Foreign Agricultural Service, *Grain: World Markets and Trade*, Washington, varios años
- \_\_\_\_\_, [ers.usda.gov/FATUS](http://ers.usda.gov/FATUS) (2000-2001)

GLOBALIZACIÓN Y REGIÓN: DESAFÍOS DE LA COMPETENCIA  
Y EXPERIENCIAS DE LOS PRODUCTORES  
DEL NOROESTE DE MÉXICO

MARÍA DEL CARMEN HERNÁNDEZ MORENO  
CARLOS JAVIER MAYA AMBÍA<sup>11</sup>

I. INTRODUCCIÓN

El complejo fenómeno llamado globalización ha dejado sentir su influencia en nuestro país desde mucho antes de que el vocablo se pusiera de moda. La profundización de su presencia coincidió, en la década de los ochenta, con la transición del modelo o patrón de acumulación basado en la sustitución de importaciones al llamado secundario exportador (Valenzuela, 1986). Hoy, sin duda, la economía mexicana se comporta orientada plenamente hacia las exportaciones. Un claro indicador de esto lo constituye el hecho de que dos tercios del PIB corresponden a exportaciones. Las características de esta transición han conllevado diversas consecuencias. Entre las más relevantes, pueden mencionarse la desarticulación (Cypher, 2001) y la polarización (Dussel, 2000). Desarticulación, en tanto que buena parte de las actividades exportadoras no han desarrollado encadenamientos con otras actividades, sino que funcionan como una suerte de modernos enclaves. En cierta forma, se trata de la antítesis de la formación de conglomerados, de reconocido éxito en otras partes del mundo, como el norte de Italia o el famoso Silicon Valley, en California (Porter, 1998). Polarización, por otra parte, en más de un

<sup>11</sup> Investigadora del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo y director del doctorado en Ciencias Sociales de la UAS, Unison, CIAD, UABC, respectivamente. Los autores desean agradecer la colaboración, como ayudantes de investigación, de Yadira Mondaca Gástelum y Moisés Vázquez Castro.



sentido, pues se trata de una brecha no sólo considerable, sino creciente, entre diversas regiones del país. Se habla ya de dos Méxicos. Uno, dinámico y exitosamente engarzado en la economía globalizada cuyos polos más representativos se ubican en unas cuantas áreas metropolitanas (ciudad de México, Guadalajara, Monterrey) y en unas pocas ciudades norteñas, como Tijuana. Polarización también entre ramas y sectores económicos, tal es el caso de la agricultura, en contraste desfavorable con la industria manufacturera, o bien, la hipertrofia del sector financiero frente al resto de la economía real. Pero también al interior de los sectores se constatan agudos desfases. Así ocurre al interior del sector agropecuario. En la ganadería, por ejemplo, es notorio el auge de ciertas actividades vinculadas a la exportación, frente al estancamiento de otras estrechamente ligadas al mercado nacional. Asimismo, dentro de la agricultura se constata un agudo contraste entre el cultivo de granos básicos y la hortofruticultura.

A partir de lo antes dicho, resulta de especial interés estudiar cómo están respondiendo los empresarios mexicanos ante los desafíos de la globalización y ver qué resultados han tenido sus estrategias en cuanto a una exitosa inserción en el mundo globalizado, pero también en términos de los fenómenos de polarización y (des)articulación de la economía nacional. Desde luego que para contrarrestar estos desarrollos es necesaria la muy activa participación de otros agentes (políticos y sociales). Pero esta participación tendrá que apoyarse en las acciones de los productores directos, para fomentarlas, regularlas o reorientarlas, en caso necesario.

En el presente trabajo analizamos dos experiencias de inserción exitosa en el mercado mundial ubicadas en una región del país tradicionalmente vinculada con gran fuerza a la economía internacional, especialmente a la estadounidense. Por una parte, estudiamos el caso de la porcicultura en Sonora, actividad de gran éxito en el mercado japonés. Por otra, tomamos el caso de la producción de berenjena en

Sinaloa, producto cuyas exportaciones a los Estados Unidos han mostrado durante los últimos seis años las tasas de crecimiento más altas de la entidad.

El conocimiento de estas dos experiencias exitosas y de las estrategias empresariales que han hecho posible tales resultados constituye la base para reflexionar no sólo sobre formas adecuadas de posicionamiento en el mercado internacional, sino para proponer también una serie de tareas necesarias para contrarrestar algunos efectos negativos del modelo secundario exportador. En particular, es importante subrayar que actividades como las aquí estudiadas contribuyen a contrarrestar la fuerte concentración de las exportaciones mexicanas. Asimismo, ambas abren posibilidades para la construcción de cadenas productivas a partir de ellas; cadenas que todavía no existen, pero que serían de enorme provecho para el desarrollo de la región.

No en último lugar, cabe destacar que estamos frente a dos casos en los que a pesar de la crisis económica del país y de la drástica y unilateral retirada de los apoyos gubernamentales al campo, la creatividad e iniciativa de los productores han sido las vías para colocarse con ventaja en el cada día más competido mercado mundial. Ésta es una experiencia digna de ser tomada en cuenta, apoyada por los diseñadores de política económica y emulada por otros productores.

## 2. SONORA Y SINALOA EN EL MERCADO MUNDIAL

El noroeste de México, en particular los estados de Sonora y Sinaloa, presentan una serie de características que justifican su estudio. En ambos casos se trata de economías fuertemente dependientes del mercado estadounidense, desde mucho antes de que se pusiera en boga hablar de la globalización (Contreras y Grijalva, 1997; Mares,

1991). La integración de la economía sonorensa a la estadounidense se ha dado en la industria, en medida considerable, por la vía de las maquiladoras y de la fabricación automotriz, si bien es cierto que también el sector agropecuario ha estado bajo la influencia proveniente del Norte (Ramírez, 1988; Vázquez y García de León, 1992). La economía sinaloense ha tenido como su sector más dinámico a la horticultura de exportación, fuertemente dependiente de los mercados del otro lado de la frontera. Dentro de la horticultura destaca el jitomate, seguido por otros cultivos (chile, calabaza, pepino, etcétera). Sin embargo, en los últimos años se ha incrementado la exportación de productos llamados no tradicionales o exóticos, entre los que destaca una amplia gama de verduras orientales, como la berenjena (Gaxiola, 1999). Característico de estos cultivos es que están destinados a mercados pequeños, nichos de mercado que se saturan con volúmenes muy inferiores a los exportados de jitomate o chile, por mencionar dos ejemplos. También la porcicultura sonorensa se ha posicionado en un nicho de mercado, pues en lugar de tratar de competir con los grandes porcicultores estadounidenses en el enorme mercado estadounidense, se ha orientado hacia el mercado japonés, de dimensiones más reducidas. Otra característica de ambos casos de estudio es que tanto los porcicultores sonorenses como los productores de berenjena sinaloenses iniciaron estas actividades a partir de experiencias previas en el sector agropecuario. La avicultura en el primer caso y el cultivo del tomate en el segundo. Veamos con mayor detalle cada uno de estos fenómenos.

### 3. LA PORCICULTURA SONORENSE

La porcicultura mexicana ha experimentado cambios impulsados por factores internos y externos. Dentro de los primeros, destacan las crisis recurrentes que redujeron el consumo de carnes rojas en virtud

de las sucesivas contracciones de los salarios mínimos<sup>12</sup> e incrementaron los costos de producción por la espiral inflacionaria<sup>13</sup> y el alza de las tasas de interés, el retiro de los subsidios, el alza de las tarifas eléctricas, de los combustibles y de los precios de otros insumos. Si bien los años ochenta fueron críticos para la porcicultura internacional, hay elementos que permiten suponer que la crisis mexicana fue más severa, pues el país pasó del 13° al 18° lugar en la producción mundial (*Desarrollo Porcícola*, 1995: 31).

La década de los noventa fue de recuperación paulatina; no obstante, aún no se logran retomar los niveles productivos alcanzados entre 1982-1983 y en ello seguramente está influyendo la apertura comercial. En efecto, en 1988 se abrió la frontera para productos cárnicos de porcino<sup>14</sup> y, con ella, la participación relativa de las importaciones de carne de cerdo en la oferta nacional se duplicó respecto al año anterior (Pérez E., 1996: 399), manteniendo una tendencia ascendente en forma ininterrumpida hasta 1994, cuando alcanzó la cifra del 30.4% de la oferta nacional (Sagar, 1998). La crisis de 1995 provocó un leve descenso que afectó durante dos años a esta tendencia, recuperándose entre 1997 y 1998 cuando, ante la crisis asiática, las empresas estadounidenses incrementaron en un 700% sus ventas de carne porcina a México. Entre 1995 y 2000 nuestro país se convirtió en el segundo comprador más importante para la

<sup>12</sup> La tendencia decreciente del consumo de carnes rojas fue el resultado de la sustitución de estos productos por carnes blancas, en especial de pollo. La sustitución se dio por dos razones, una económica (en 1994, mientras los precios del pollo fluctuaron entre \$7.37 y \$12.88, los de la res fueron de \$16.87, y del puerco, de \$17.94) y un cambio en los patrones de consumo, pues la población privilegió alimentos con menor grado de colesterol.

<sup>13</sup> Entre 1975 y 1988 el promedio de inflación fue de 55.2%, habiendo años, como el de 1987, en los que ascendió a 159.2%. A estos incrementos en los precios hay que sumar el impacto del encarecimiento de muchos servicios y productos otorgados por el estado ante la actualización de precios y tarifas que tuvo lugar como parte de las medidas de ajuste económico que pusieron en jaque al sector productivo en su conjunto ([www.banxico.org](http://www.banxico.org), 2000).

<sup>14</sup> Si bien la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entró en vigor en 1994, la apertura comercial en algunos sectores, como el agropecuario, tuvo lugar algunos años antes, dependiendo de la actividad productiva.

Unión Americana, al absorber el 20% de sus exportaciones ([www.fas.usda.gov](http://www.fas.usda.gov)). Por otro lado, la porcicultura disminuyó del 28.2 al 24.8% su participación en la producción de carne en México (Sagar, 1998: 27).

Los productores mexicanos no sólo enfrentaron la caída del consumo doméstico, sino la entrada masiva de productos cárnicos de cerdo que, generados bajo condiciones de producción más favorables, tenían menores precios, influyendo en la caída de las cotizaciones internas y en la reducción de los márgenes de ganancia, añadiendo nuevas presiones a la competencia entre productores y empresas, obligándolos a adoptar estrategias de desarrollo y sobrevivencia en un escenario donde ya no cuentan con el apoyo del estado.

En este escenario, la porcicultura sonoreNSE, cercana a ser uno de los principales productores porcícolas del mundo y alejada de los mercados más importantes del país, con una producción de cereales no integrada a la producción pecuaria, permitiría adelantar una situación por demás crítica para esta actividad. Sin embargo, algunas empresas porcícolas están siendo capaces de desenvolverse con relativo éxito en el mercado. A raíz de la entrada de estas empresas en el mercado mundial, la porcicultura se ha convertido en la rama productiva más exitosa, como lo muestran algunos datos:

1. En volumen de producción, la actividad pecuaria exhibe el mayor crecimiento, el único superior a la media nacional.
2. Su participación en la generación de valor pasó de 35 a 49%.
3. Entre 1990 y 1998 el PIB registró una tasa media de crecimiento anual de 2.4%, mientras el de la porcicultura fue de 5.3%.
4. Los porcicultores sonorenses incrementaron su aportación de 10 a 18% de la oferta nacional (1980-1996, Sagar, 1998; Siacon, versión CD 1997-1999; Sagar, <http://www.sagar.org.mx>). En 1996, el 90% de las exportaciones mexicanas de cerdo provinieron de las empresas locales.

5. La porcicultura local no sólo logra recuperar los niveles previos a la crisis de mediados de los ochenta, sino superarlos. Las exportaciones han mantenido su ritmo de crecimiento, no obstante los altos precios de los cereales en 1996, la crisis financiera de diciembre de 1994 (incrementos de las tasas de interés y la elevación de los empréstitos en dólares)<sup>15</sup> y el exceso de oferta de carne de cerdo en el mercado mundial en 1998 (contracción del mercado asiático y crisis de sobreproducción de los Estados Unidos).

La porcicultura ha seguido una trayectoria distinta a las demás actividades pecuarias, fundamentalmente gracias a un conjunto de estrategias, que a continuación se detallan.

#### 4. ESTRATEGIAS COMPETITIVAS DE LOS PORCICULTORES SONORENSES FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN

La estrategia tradicional de los porcicultores sonorenses había sido, dadas sus desventajas estructurales de ubicación y clima<sup>16</sup>, mantenerse a la vanguardia en tecnología y en integración productiva<sup>17</sup>, en

<sup>15</sup> A raíz del retiro de los subsidios al consumo de cereales por parte del sector pecuario en 1984, los productores organizados del estado de Sonora comenzaron a acudir al mercado internacional para adquirir grano, aprovechando las facilidades financieras otorgadas por los gobiernos de Estados Unidos y Canadá a tasas de interés sensiblemente más bajas que las nacionales; sin embargo, la devaluación de 1994 provocó que sus adeudos crecieran en un 124% al convertirlos a pesos.

<sup>16</sup> El clima es un arma de doble filo: las temperaturas extremas del estado de Sonora obligan a mantener sistemas artificiales para mejorar las condiciones de producción, ocasionando un incremento en los costos, pero, a la vez, lo seco del ambiente se convierte en un magnífico aliado del productor a la hora de enfrentar problemas zoonosológicos y ello también se refleja en la disminución de los costos de producción.

<sup>17</sup> Los productores locales elaboran sus propios alimentos y adquieren los granos a través de sus organizaciones gremiales; el 70% están asociados a algún rastro TIF y una buena proporción de los mismos participa en empresas proveedoras de pies de cría, productos químicos, farmacéuticos y laboratorio de análisis de raciones alimenticias.

particular frente a los porcicultores del Bajío<sup>18</sup>, sus principales competidores. Sin embargo, la apertura de la frontera en 1988 los orilló a plantearse nuevas acciones ante la amenaza inminente de la entrada masiva del porcino estadounidense, generado en mejores condiciones productivas y financieras. Así, se llevaron a cabo las siguientes estrategias:

*Primera:* Buscar nuevos mercados en el exterior. Si bien los productores tenían una experiencia previa a través de empresas como Mezquital del Oro y Grupo PISA, que en los años setenta vendieron esporádicamente sus productos a Japón<sup>19</sup>, fue la apertura comercial el verdadero impulsor de esta inserción. Las primeras solicitudes para la exportación se tramitaron en 1988 y, después de dos años de gestiones a través de sus organismos gremiales, empezaron a vender sus productos en el mercado japonés. Esta incursión se facilitó por contar con alta calidad sanitaria, un desarrollo tecnológico aceptable y una eficiente comercialización.

En 1992, los porcicultores de la localidad exportaron 5,400 toneladas de carne de cerdo, en cortes especiales, con un valor de 25 millones de dólares. Cuatro años más tarde se colocaron 18,253 toneladas de carne de cerdo en el mismo mercado, con un valor de 76 millones de dólares, cifra sin precedentes que ubicó a este sector como el tercero más importante de los productos mexicanos de exportación hacia Japón y el que presentó las tasa más alta de crecimiento, 337.65

<sup>18</sup> Esta región goza de algunas ventajas, como la producción local de grano (sorgo) y cercanía a los mercados de consumo y exhibe los niveles de ingreso unitario más altos: \$1,952.00 por vientre al año, 32% más alto que el obtenido en Sonora. Sus desventajas son de tipo sanitario (FIRA, 1997: 28).

<sup>19</sup> Estas incursiones eran esporádicas, ya que los productores debían obtener un permiso previo para exportar, mismo que estaba sujeto a diversos factores, como la disponibilidad y precios de carne de res y cerdo en el mercado doméstico. El estar sujeto al comportamiento de estas variables no les permitía realizar programas de suministro con los compradores japoneses, limitándoles el acceso a dicho mercado.

% respecto a 1995 (Díaz Niño, s/f: 11). Los empresarios sonorenses fueron responsables del noventa por ciento de estas ventas. En el año 2000, Sonora exportó 31 mil toneladas, con una derrama económica de 120 millones de dólares (GES, Secretaría de Fomento Ganadero).

Como parte de la estrategia de acceso a los mercados, los productores consideraron la conveniencia de cuidar y mantener su presencia en el nacional, en virtud de las fluctuaciones constantes del mercado internacional y lo vulnerable de su participación en el mismo<sup>20</sup>. En 1998, el 70% de la producción (carne en canal, en cortes, residual y cerdo en pie) se envió a los mercados del Distrito Federal, Estado de México, Chihuahua, Nuevo León, Sinaloa, Puebla, Chihuahua, Coahuila, Jalisco, Baja California y Colima, y el 18% de la producción (cortes especiales) se destinó al mercado mundial, en particular a Japón, Grecia y Estados Unidos.

*Segunda:* Ubicar los segmentos del mercado en los que pudiesen ser competitivos. Ello significaba no competir con los grandes productores estadounidenses, dadas las enormes desigualdades entre ambas porciculturas<sup>21</sup>. Así, no intentaron participar en el mercado de las carnes frescas, sino enfocarse en productos con mayor valor agregado: cortes especiales con características determinadas por cada comprador; productos porcionados, rebanados, congelados con *individual quick frost* (IQF) o aderezados con ingredientes dictados por el consumidor. Todo esto requiere tecnologías de punta y grandes cantidades de mano de obra calificada.

<sup>20</sup> La vulnerabilidad de los poricultores de la entidad proviene de la marginalidad de su participación en el comercio porcino. En 1997, Japón, principal comprador de carne de cerdo sonorenses, importó 700 mil toneladas, mientras que las exportaciones totales de los productores locales ascendieron a 25 mil toneladas en ese mismo año (Trueba, 1998; Sagar, 1999).

<sup>21</sup> Así, mientras en EU hay empresas que sacrifican 70 mil cerdos diarios, en varias plantas, en México los productores de mayores dimensiones tienen una capacidad de 2,000 animales al día (información obtenida en entrevista).



- Tercera:* Transformar el proceso productivo de las granjas y la organización productiva de las comercializadoras, hasta entonces simples colocadoras de ganado en pie. En las granjas se buscó cumplir con los estándares productivos y de productividad imperantes en el mercado internacional y en las comercializadoras esta adecuación las convirtió en plantas industriales.
- Cuarta:* Profundizar el proceso de integración productiva y la reubicación de algunas empresas. No se trata únicamente de reducir costos de producción, sino asegurar el suministro oportuno de insumos, con la calidad y las seguridades sanitarias requeridas por los consumidores.
- Quinta:* No aumentar los volúmenes exportados, sino incrementar el valor agregado de los cortes especiales. Para ello se requiere de una tecnología y de un entrenamiento que no todas las plantas disponen; de ahí que la entrada a este segmento del mercado esté aún restringida para la mayor parte de las empresas exportadoras. Al mismo tiempo, es preciso un conocimiento muy detallado del mercado y relaciones muy estrechas con los clientes, a fin de dar la tésitura y las características requeridas por estos consumidores dispuestos a pagar altos precios.
- Sexta:* Alianzas (*Joint Venture Agreement*) con empresas de capital extranjero, con el propósito de capitalizarse, incursionar en nuevas líneas de producción con mayor valor agregado, abrir nuevos mercados utilizando la marca de la compañía más reconocida en el mercado objetivo, reforzar áreas de producción consideradas trascendentales para la empresa, etcétera.

Al interior de las empresas procesadoras, las estrategias son básicamente dos: la integración productiva y la diversificación de produc-

tos, siendo esta última la que ocupa la mayor atención de parte de las plantas procesadoras vanguardistas. La ampliación constante de sus líneas de producción es una de las características más destacables en las empresas líderes. Por el momento, disponen de una diversidad de 58 productos clasificados en tres grandes grupos: cortes de cerdo frescos y congelados; cortes de cerdo porcionados con control de peso y congelados individualmente; y productos procesados *ready to eat*. En un segundo plano, se manejan carnes frías y embutidos y cortes secundarios.

A fin de continuar con esta estrategia, algunas empresas, cuentan con un departamento de nuevos productos cuya función es detectar las necesidades de los clientes y las posibilidades de elaborar productos con mayor valor agregado para satisfacer la demanda de este exclusivo segmento del mercado. La organización interna de la planta está diseñada de manera flexible, rápidamente adaptable a las especificaciones de producto establecidas por los clientes.

La otra estrategia de la planta procesadora es la integración productiva para asegurar un abasto de carne oportuno, con las condiciones de calidad y características por ellos requeridas; por ello las plantas líderes intervienen desde la elaboración de alimentos balanceados para sus asociados y proveedores, la explotación de granjas generadoras de pies de cría, granjas comerciales de ciclo completo, plantas de sacrificio y procesamiento de carne y, por supuesto, la comercialización de dichos productos. El centro de la atención de estas empresas se dirige hacia la proporción de grasa dorsal que lleva el animal y a la simetría de sus músculos a fin de facilitar cortes más homogéneos.

En síntesis, los últimos diez años han sido de un intenso aprendizaje para las empresas porcícolas sonorenses<sup>22</sup>, pues no sólo están actualizando sus métodos de producción para el mercado internacional, sino también aprendiendo a negociar con los diversos agentes econó-

<sup>22</sup> En la actualidad, son seis las principales empresas exportadoras de productos porcícolas. En cuatro de ellas se asocia el 70% de los 119 productores sonorenses.

micos de su nicho de mercado: inversionistas, clientes, representantes gubernamentales, etcétera. No obstante, la lección más trascendente de este proceso es su definición como empresas procesadoras y comercializadoras de carne porcina, para las cuales es indistinta la procedencia de su insumo, siempre y cuando cumpla con sus especificaciones sanitarias y de calidad. Esta filosofía, si bien dinamiza el quehacer de estas empresas, pone en grave riesgo el encadenamiento productivo de la porcicultura sonoreense.

##### 5. LA PRODUCCIÓN DE BERENJENA PARA EXPORTACIÓN EN SINALOA

Al igual que en el resto del país, la apertura comercial ha perjudicado con mayor fuerza a los productores de granos básicos. Podría pensarse que, en contraste, los horticultores se han beneficiado de ella. De hecho, los horticultores ya estaban integrados al mercado mundial mucho antes de la firma del TLC y mucho antes de que la palabra globalización se pusiera en boga. En este contexto, los beneficiarios de las políticas hacia el campo no han sido tampoco los horticultores, sino las grandes empresas transnacionales importadoras de granos dedicadas a la fabricación de alimentos balanceados, así como otras ubicadas en la agroindustria (Cámara de Diputados, 2000); sin embargo, debido a que las hortalizas mexicanas, y en particular las sinaloenses, han estado destinadas a la exportación desde hace más de medio siglo, los horticultores han tenido mayores recursos a su alcance para sortear los embates de la globalización neoliberal. Por ejemplo, ante la práctica desaparición de los créditos gubernamentales se han aprovechado créditos ofrecidos en los Estados Unidos, por parte de los distribuidores de hortalizas o por los bancos comerciales. Asimismo, el hecho de que las hortalizas son fundamentalmente producto de exportación explica que los horticultores no hayan resentido mayormente la drástica contracción del mercado nacional.

Sinaloa ocupa el primer lugar nacional como productor de hortalizas, el segundo en la oferta de frijol y cártamo y el cuarto en maíz y sorgo (Millán, 2001). Específicamente, la entidad predomina en diversos cultivos, como son: jitomate, frijol, pepino, papa, calabacita, garbanzo blanco y berenjena. Asimismo, se coloca entre los cuatro primeros oferentes de algunos más, como chile verde, alfalfa, mango, papaya y maíz. Algunos de ellos se orientan definitivamente a la exportación (jitomate, chile, calabacita, berenjena, mango), mientras que otros se destinan al mercado nacional (maíz y frijol).

En el periodo 1987-1997, el tomate representó casi la mitad de las exportaciones, seguido de lejos por el pepino y el chile, quedando en un tercer lugar en importancia la calabacita y la berenjena. Sin embargo, desde 1994 el crecimiento anual más dinámico ha correspondido a las exportaciones de este último producto. En términos de cantidad y valor, se observa un punto de inflexión hacia los años ochenta. Desde entonces, el crecimiento ha sido más pronunciado.

Respecto de la berenjena, desde principios de la década de los noventa, México ya se encontraba entre los cinco principales exportadores mundiales, junto con Holanda, España, Jordania y Estados Unidos. A partir de 1996, México se coloca en el número uno de la lista, representando sus ventas el 20.8% del total mundial, seguido por un estrecho margen por Holanda. En el lado de las importaciones, son Estados Unidos, Francia, Alemania, Canadá y el Reino Unido los principales demandantes. Sin embargo, la berenjena mexicana se dirige casi exclusivamente al mercado estadounidense, en particular a los consumidores del este de EU (Atlanta, Baltimore, Nueva York y Chicago), donde el principal competidor es la berenjena de Florida. Pequeñas cantidades se exportan a Canadá. En Estados Unidos, los principales consumidores de este producto se concentran en la población de origen oriental y europeo.

A pesar de que en México el cultivo de berenjena se inició en 1932, jamás ha existido una demanda nacional considerable. Por esta

razón ha desaparecido su cultivo en varias entidades, de manera que si en 1997 todavía se cultivaba en Sinaloa, Nayarit, Morelos, Puebla y Sonora, actualmente sólo Sinaloa cuenta con una producción considerable, misma que se destina en un 95% al mercado estadounidense. Además, cabe observar que en Sinaloa sólo se produce berenjena en el valle de Culiacán. Morelos conserva una pequeña producción destinada al mercado nacional, altamente concentrado en la ciudad de México (*Claridades Agropecuarias*, núm. 72, ago, 1999).

Por otra parte, atendiendo a la superficie sembrada entre las hortalizas cultivadas en el valle de Culiacán, para el lapso 1983-2000 la berenjena presenta el mayor incremento (el 90%), mientras que en los demás cultivos se ha reducido la superficie. Por lo que toca a producción, casi se ha triplicado, si se parte de 1983, y cuadruplicado, si se parte de 1987. El volumen de las exportaciones, realizadas fundamentalmente a través de Nogales, se ha duplicado, dirigiéndose mayormente a los Estados Unidos y, marginalmente, a Canadá. En el año 2000, el valor en dólares de las exportaciones (23 millones de dólares) sólo fue superado por el correspondiente al tomate, la calabacita, el chile bell y el pepino, de una gama de casi cuarenta hortalizas. Hacia enero del año 2001 aparecían registrados solamente diecisiete productores de berenjena; cifra sumamente reducida si se considera que sólo en el valle de Culiacán funcionan más de 140 campos agrícolas y que en cultivos como el chile ancho, el pepino, el tomate saladette y el tomate en vara aparecen registrados alrededor de cuarenta empresas para cada uno de ellos. Entre los agricultores que siembran berenjena, casi la mitad de la superficie sembrada (46.5%) se concentra en los dos primeros y sólo uno se dedica exclusivamente a este producto. Todos los demás combinan distintas siembras: chile bell, ejote, pepino y jitomate. Cabe agregar que once de los agricultores mencionados siembran, a lo sumo, 50 hectáreas de berenjena, destinando muchos de ellos apenas entre 5 y 10 hectá-

reas, lo cual indica que dentro de sus actividades este cultivo representa un producto marginal.

## 6. ESTRATEGIAS DE LOS PRODUCTORES DE BERENJENA SINALOENSES

Como se ha mencionado, la mayor parte de los horticultores sinaloenses combinan la siembra de varios cultivos, siendo alguno de ellos mayoritario, pero dejando siempre abierta la posibilidad de echar mano de otros en tiempos de dificultades. Las hortalizas se dirigen, desde el término de la Segunda Guerra Mundial, al mercado estadounidense, donde compiten fundamentalmente con las provenientes de Florida. Los competidores de otros tiempos (texanos y californianos) han dejado en el centro del escenario a los horticultores sinaloenses y floridianos. Los primeros han tenido a su favor mejores condiciones climáticas y una mano de obra abundante y barata. Sin embargo, no han descuidado las innovaciones tecnológicas, en particular el uso de semillas mejoradas, para incrementar los rendimientos por hectárea y alargar la vida de anaquel de los productos. De la misma manera, se ha echado mano de las técnicas más modernas, como riego por goteo, fertirrigación, nivelación de terrenos por rayo láser, acolchado plástico, por mencionar las más importantes. Sin embargo, como ha demostrado H.C. de Grammont (1999), en el caso de las empresas hortícolas ha tenido lugar una importante reestructuración productiva que no necesariamente parte de innovaciones tecnológicas.

Debe señalarse que, en el caso de los tomateros, un elemento muy importante es que algunos se han asegurado los canales de comercialización en el mercado nacional mediante la adquisición de grandes bodegas en las principales centrales de abasto del país. Para incursionar en el mercado estadounidense es usual que cuenten con oficinas propias en Nogales. Asimismo, cabe señalar que también hay

productores que han expandido sus inversiones más allá de la agricultura, empezando a conformar grupos financieros, presentes en las más diversas actividades económicas no sólo en Sinaloa sino en todo el país.

En el caso de la berenjena, encontramos una situación similar. Entre los productores registrados en la Asociación de Agricultores del Río Culiacán (AARC) se encuentran agricultores que, como se señalaba anteriormente, combinan la producción de diversos cultivos, siendo la berenjena sólo uno más. También están presentes verdaderos empresarios que tienen invertido su capital en diversos giros, incluyendo la agricultura, el comercio, la banca, la educación privada e inclusive, la política estatal y nacional. En este grupo constituye un caso especial Agrícola San Isidro, empresa dedicada sólo al cultivo de berenjena para exportación. Por su importancia, le dedicaremos un apartado especial. Antes, debe señalarse que la berenjena comenzó a cultivarse en Sinaloa, en 1949, por los señores Alfredo Tribolet y Juan Stamos (Stamatopoulos), ya entonces experimentados en el cultivo del tomate y con canales para exportarlo hacia Estados Unidos. Los canales que se aprovecharon para la exportación de berenjena.

#### 7. AGRÍCOLA SAN ISIDRO: PARADIGMA DE ÉXITO EXPORTADOR

La empresa agrícola dirigida por el ingeniero Eduardo Leyson es la única dedicada exclusivamente al cultivo de berenjena, cuya marca registrada, Malena, tiene ya un reconocido prestigio en los principales mercados estadounidenses, en particular del este. La decisión de dedicarse sólo a dicho cultivo fue tomada hace aproximadamente diez años. Para poder consolidar su posición en el mercado estadounidense (sólo una pequeña parte se exporta a Canadá y a algunos países de Europa se han remitido pequeñas cantidades en forma esporádica) se ha procurado estar a la vanguardia de la tecnología, comprando

semillas mejoradas extranjeras, aplicando modernos sistemas de fertirrigación, orientándose al uso de plaguicidas orgánicos y, muy especialmente, desde hace cinco años, aplicando una política social en beneficio de los jornaleros provenientes de Oaxaca (una pequeña parte viene de Zacatecas y de Durango), que a continuación se describe. En lo arriba apuntado deben advertirse dos diferencias cualitativas entre Agrícola San Isidro y la mayoría de los horticultores del valle de Culiacán. La primera atañe a la preocupación por mantener la inocuidad sanitaria de su producto, para lo cual se ha echado mano de sustancias orgánicas, desplazando a los tradicionales agroquímicos, mismos que son empleados de manera abundante e irresponsable en la zona, con la consecuencia de que ésta ya se considera como una de las más contaminadas del planeta. La segunda se relaciona con la política social hacia los jornaleros. Es un fenómeno ya estudiado y bien documentado que las condiciones de vida y trabajo de la mayor parte de la población migrante (incluyendo niños) que viene a trabajar en el campo sinaloense está muy por debajo de lo humanamente digno. Esta situación ha llamado la atención de algunas ONG, a la vez que ha sido aprovechado por los horticultores de Florida en su competencia contra los sinaloenses para inducir al comprador estadounidense a abstenerse de adquirir productos que son fruto de la explotación infantil. Antes de que los horticultores del valle de Culiacán se vieran obligados a atender esta situación, Agrícola San Isidro inició una serie de transformaciones concernientes a las condiciones de vida y trabajo de sus jornaleros, quienes permanecen en Sinaloa entre los meses de septiembre y mayo de cada año. Esquemáticamente, estas transformaciones se han plasmado en lo siguiente:

- 1) Habitaciones unifamiliares construidas con materiales de construcción duraderos
- 2) Consultorio médico y dental
- 3) Instalación de una planta purificadora de agua



- 4) Espacios recreativos para jóvenes (pequeñas canchas para basquetbol)
- 5) Servicio de lavadoras de ropa
- 6) Guardería infantil
- 7) Escuela primaria
- 8) Escuela secundaria
- 9) Tortillería
- 10) Tienda de productos comestibles
- 11) Sanitarios móviles
- 12) Comedores móviles

Las instalaciones antes señaladas han servido para poner en marcha programas de salud y educación en beneficio de más de 120 niños en edad escolar (menores de 14 años) y capacitación para el personal ocupado. Con estas medidas se mejora el clima laboral, se motiva a los jornaleros para desempeñar mejor su trabajo y, paralelamente, se eleva el rendimiento de dicho personal, a la vez que se mejora la calidad del producto. Para alargar la vida de anaquel de éste se emplean empaques móviles, de tal manera que en el campo mismo se realiza el empaque, se introduce en camiones refrigerados y se traslada a Nogales, donde Agrícola San Isidro cuenta con oficinas propias para llevar a cabo la comercialización dentro de Estados Unidos.

Es importante subrayar que las estrategias seguidas por esta empresa abarcan un amplio abanico de medidas que van más allá del mero abatimiento de los costos por la vía rápida de aprovechar bajos salarios y mano de obra abundante. Por el contrario, los directivos de la empresa han tenido suficiente visión para percatarse de que las tradicionales ventajas competitivas de México en términos de clima, suelo, fuerza de trabajo barata son una base endeble para consolidar una posición segura en el mercado mundial. De ahí el énfasis en combinar medidas de carácter técnico-económico con medidas sociales,

enmarcadas ambas en una perspectiva ecológica. Si bien es cierto que a corto plazo podrían obtenerse márgenes de ganancia aceptables echando mano de medidas tradicionales (abuso de plaguicidas químicos, explotación de la mano de obra infantil, por mencionar dos ejemplos) en Agrícola San Isidro se ha reconocido que a largo plazo y en condiciones de globalización, no sólo de la economía sino también de la información, de la cultura, de los valores y formas de convivencia humana sólo es posible competir con perspectivas de éxito tomando en consideración (y en ciertos aspectos incluso adelantándose) las exigencias técnicas, laborales y ecológicas vigentes en los países altamente desarrollados. Los resultados alcanzados por esta vía muestran que los demás horticultores sinaloenses tarde o temprano tendrán que seguir este modelo, si bien posiblemente con variantes según el tipo de cultivo y las exigencias específicas de sus mercados, pero respetando el concepto integral de estrategia antes apuntado y del cual Agrícola San Isidro se ha convertido en paradigma.

Por otra parte, hasta ahora la exportación de berenjena ha tenido como destino el consumo, sobre todo de la población estadounidense de origen europeo y asiático, lo cual indica la posibilidad de explorar otras formas de aprovechamiento del fruto, agregándole valor. Piénsese, por ejemplo, en la fabricación de berenjena cristalizada, berenjena congelada en rodajas, aceite de berenjena y mermelada de berenjena, por mencionar algunas posibilidades de construir una cadena productiva a partir de la solanácea.

## 8. CONSIDERACIONES FINALES

La conclusión más importante derivada de los dos casos observados es que, a pesar de todas las especificidades que los distinguen a uno del otro, en ambos casos destaca la capacidad de los productores de incursionar exitosamente en los mercados extranjeros, sin contar con

apoyos gubernamentales e, inclusive, en contra de toda una política nacional que parece tener como objetivo central el exterminio del campo mexicano.

Sin embargo, los esfuerzos meramente sectoriales (individuales o grupales) son insuficientes para asegurar la integración de la economía regional y menos aun la nacional. En el caso de la porcicultura, existen incipientes encadenamientos productivos entre la producción de porcinos para el rastro y, recientemente, la producción de trigo de la región y la elaboración de productos cárnicos porcionados. Pero estos encadenamientos corren el riesgo de romperse si los productos de la primera fase no reciben apoyos seguros y suficientes, especialmente crédito. En el caso de la berenjena, los encadenamientos están ausentes. En tercer lugar, la retirada del sector público del campo ha creado vacíos institucionales que van siendo ocupados, en forma parcial y sesgada, por nuevos agentes. En el caso de la porcicultura, empresas como Smithfield y Farmland; en granos, Cargill y Continental; en la horticultura, firmas como Bud de California, Costa Brava o Amtmann Pepsi Co., así como el financiamiento otorgado por grandes distribuidoras hortícolas y bancos estadounidenses que van cumpliendo funciones antaño realizadas por el gobierno, como la regulación de la producción, la asistencia técnica, la promoción de inversiones y cambios tecnológicos en el campo, por mencionar algunos aspectos.

Los casos estudiados indican que el éxito como exportadores puede ser suficiente desde la perspectiva de las metas de la empresa individual, pero no desde la perspectiva del desarrollo del sector agropecuario ni del desarrollo de la región y su inserción en la economía globalizada. Derivado de lo anterior, se dibuja un escenario en el cual el sector agropecuario viene a ser un mercado como cualquier otro, regido por criterios de rentabilidad y competitividad. Esto significa que, desde la óptica de los diseñadores de la política económica en México, quien no es rentable y competitivo merece desaparecer

del mercado y ceder su lugar a quien sí lo sea, sin importar origen nacional o ubicación espacial. Evidentemente, quienes así piensan olvidan que los productores del campo de otros países deben una parte sustancial de su competitividad a los apoyos de sus respectivos gobiernos.

## BIBLIOGRAFÍA

- AVILÉS OCHOA, E., *La influencia de la política económica en la diferencia y convergencia del crecimiento agrícola. El caso de Sinaloa-México, 1983-1994*, tesis doctoral en ciencias sociales, Universidad Autónoma de Sinaloa, Culiacán, 1999
- Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Comisión de Agricultura, *¿Cuánta liberalización aguanta la agricultura? Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario*, Universidad Autónoma Chapingo-Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano-CIESTAAM, 2000
- CONTRERAS, Óscar, y G. Grijalva, «El norte de México en la integración norteamericana», en *Estudios Sociales*, núm. 14, vol. VII, jul-dic, 1997
- CYPHER, James M., «Developing Disarticulation Within the Mexican Economy», en *Latin American Perspectives*, núm. 3, vol. 28, may, 2001
- DÍAZ, R. (s/f), *Sector porcino*, mimeo
- DUSSEL PETERS, E., *Polarizing Mexico: The Impact of Liberalization Strategy*, Lynne Rienner, Boulder, 2000
- FIRA, «Oportunidades de desarrollo de la porcicultura en México», en *Boletín Informativo*, núm. 296, vol. XXIX, 31 jul, 1997
- GAXIOLA CARRASCO, H., *El TLCAN y la comercialización de hortalizas de exportación en Sinaloa*, tesis doctoral en ciencias sociales, Universidad Autónoma de Sinaloa, Culiacán, 1999
- Gobierno del Estado de Sonora (GES), *Agenda estadística*, Dirección General de Planeación y Estadística-Subsecretaría de Planeación-Secretaría de Planeación del Desarrollo y Gasto Público, 1998
- \_\_\_\_\_, *2º Informe de gobierno de Alfonso López Nogales. Anexo estadístico gráfico*, Hermosillo, Sonora, 1999
- GRAMMONT, Hubert C. de, coord., *Empresas, reestructuración productiva y empleo en la agricultura mexicana*, IIS/Plaza y Valdés, México, 1999
- INEGI, *La porcicultura en el estado de Sonora*, Aguascalientes, 1997
- MARES, David R., *La irrupción del mercado internacional en México. Consideraciones teóricas y estudio de caso*, Colmex, México, 1999

- MAYA, C., y Ma. C. Hernández, «Competencia global y competitividad local: dilemas y desafíos a partir de experiencias de productores mexicanos», ponencia en el 5º Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México, Universidad de Sonora/CIAD/AC/AMECIDER/IE/El Colegio de Sonora, Hermosillo, Sonora, 1999
- MILLÁN, Juan S., *Segundo informe de gobierno 1999-2004*, Gobierno del Estado de Sinaloa, Culiacán, 2001, versión en CD
- MONTUJO, A., «La porcicultura de Sonora ante el TLC», en *Acontecer Porcícola* 1995
- NELSON, F., M. Simone y C. Valdez, «Comparison of Agricultural Support in Canada, Mexico and the United States», An Economic Research Service Report, USDA, *Agriculture Information Bulletin*, núm. 719, Washington, EU, 1995
- PÉREZ, R., «La porcicultura en el TLCAN», en Lara y Chauvet (coord.), *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*, vol. 1, *La inserción de la agricultura mexicana en la economía mundial*, INAH/UAM/UNAM/Plaza y Valdés, 1996
- PORTER, M., *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*, New York Free Press, 1998
- RAMÍREZ, José C., coord., *La nueva industrialización en Sonora: el caso de los sectores de alta tecnología*, El Colegio de Sonora, Hermosillo, 1988
- \_\_\_\_\_, *Agriculture and Agri-Food Canada*, «Oportunities in México: Pork Products. Marketprofile-México», <http://www.atnriac.agri.ca/public/htmdocs/e077.htm>, 1995
- \_\_\_\_\_, «Mexican Pork Production», en *Claridades Agropecuarias*, núm. 72, ago, 1999
- \_\_\_\_\_, *Desarrollo Porcícola*, núm. 52, may-jun, 1999
- SAGAR, *Cuadro estadístico de la producción del cerdo en Sonora 1970-1997*, Delegación Sonora, 1997
- \_\_\_\_\_, *Situación y perspectivas del mercado porcícola en México*, México, 1998
- \_\_\_\_\_, *Anuario estadístico de la producción agrícola de los Estados Unidos Mexicanos, 1998*, México, 1999
- \_\_\_\_\_, *Situación actual y perspectivas de la producción de carne de porcino en México 2000*, México, 2000
- SAGARNAGA, M., et al., «Impact of Globalization on Labor in the Mexican Pork-producing Sector», ponencia presentada en el x World Congress of Rural Sociology, Río de Janeiro, Brasil, 2000
- \_\_\_\_\_, y J. Flores, «El impacto del TLC sobre el sistema agroindustrial porcino mexicano», Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológi-





## RECURSOS NATURALES Y RECURSOS BIOLÓGICOS: NUEVO SIGLO, NUEVOS RETOS

FRANCISCO CHAPELA

### UNA HISTORIA DE BIOPROSPECCIÓN

La búsqueda de aplicaciones utilitarias de los organismos vivos es al menos tan antigua como la humanidad, o quizás más antigua. Los grupos de cazadores y pescadores que se han considerado primitivos tienen sistemas tradicionales de manejo de sus recursos muy desarrollados. Hoy en día, algunos grupos amazónicos de Bolivia mantienen sistemas tradicionales de caza y pesca que incluyen, entre otras cosas, el manejo de parches de vegetación, calendarios de caza y pesca muy precisos, prácticas de enriquecimiento de la vegetación natural para incrementar la presencia de fauna útil y regulación de las tasas de extracción mediante sistemas de tabúes y ritos (Noejovich *et al.*, 2000). En el caso de las sociedades pastoriles, la búsqueda de aplicaciones útiles de los organismos vivos ha sido intensa y puede también llegar a formar sistemas tecnológicos y de conocimiento muy elaborados. En un estudio realizado en Costa de Marfil, Guinea y Sierra Leona, Leach y Fairhead, en 1999, muestran cómo —a pesar del discurso oficial, que supone que las comunidades de la zona del semidesierto tienen prácticas depredadoras y son responsables de la deforestación— en realidad los pueblos africanos estudiados tenían sistemas de conocimientos y tecnologías que habían convertido prácticamente cualquier planta o animal visible en un recurso para la comunidad. Los sistemas tradicionales descritos por Leach y Fairhead incorporan, además, el suelo, el agua y el fuego como recursos productivos.



La prospección de aplicaciones utilitarias de plantas y animales ha sido un elemento básico de las sociedades indígenas de las regiones tropicales húmedas de México (Toledo, 2001) y de los bosques templados de Michoacán (Klooster, 2001). Aunque la actividad de prospección biológica es muy antigua, el término bioprospección es muy reciente. Fue acuñado, apenas en 1991, por Tom Eisner en la Universidad de Cornell (Eisner, 1991) como consecuencia del interés renovado que ha habido en los recursos biológicos. Las nuevas posibilidades de hacer cultivo masivo de tejidos, los procesos de fermentación masiva bajo condiciones macroestériles o el uso de sistemas automatizados para lograr sistemas de búsqueda de principios activos masivos de alta calidad (*massive high-throughput screening*) permite que ciertos ecotipos vegetales o productos orgánicos, que en el siglo xx se consideraban demasiado escasos como para que se convirtieran en verdaderos «recursos», pueden llegar a tener importancia económica considerable<sup>23</sup>. Las biotecnologías<sup>24</sup> están abriendo opciones de aprovechamiento de la naturaleza que apenas empiezan a vislumbrarse.

Esta nueva situación presenta cuestiones fundamentales que deberán responderse en este inicio del siglo xxi, tales como: a) la definición justa de derechos de propiedad sobre los recursos biológicos; b) el desarrollo de mecanismos equitativos de acceso a dichos recursos; y c) la toma de medidas para evitar que la aplicación de las biotecnologías en la prospección de los recursos biológicos no se convierta en una nueva manera de provocar la inequidad social a nivel local o mundial.

<sup>23</sup> La Convención sobre Diversidad Biológica define a los recursos biológicos como los recursos genéticos, los organismos o partes de ellos, las poblaciones o cualquier otro tipo del componente biótico de los ecosistemas de valor o utilidad real o potencial para la humanidad.

<sup>24</sup> La Convención sobre Diversidad Biológica no se refiere sólo a la ingeniería genética, que ha sido la tecnología que ha llamado más la atención de los medios masivos. Define a la biotecnología como toda aplicación tecnológica que utilice sistemas biológicos y organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos.

LA ECONOMÍA DE MATERIAS PRIMAS O *COMMODITIES*

En el siglo xx, el desarrollo de la agricultura estuvo ligado al desarrollo de los canales comerciales. Conforme se fueron fortaleciendo los canales comerciales, se fue profundizando la especialización productiva hacia la década de los setenta, el control de la producción mundial de granos y de los canales de distribución se convirtió en un arma de política internacional. El llamado *garrote alimentario* fue usado con mucho éxito por Estados Unidos para compensar la amenaza de los países integrantes de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que empezó a manipular los mercados mundiales de petróleo para obtener beneficios económicos. La confrontación OPEP-Estados Unidos fue un choque de una fuerza dada por una enorme capacidad probada de producción de petróleo, contra otra gran fuerza de producción de cereales. El aspecto cuantitativo de esta confrontación era lo más importante y determina el equilibrio internacional incierto con el que comenzó el siglo xxi.

De esta manera, la agricultura de fines del siglo xx estuvo fuertemente influida por el comportamiento de los mercados mundiales de materias primas, como el de los granos, el del petróleo, el de la madera o el del café. La disponibilidad de estos «recursos naturales» definía buena parte de la riqueza y del poderío político de un país.

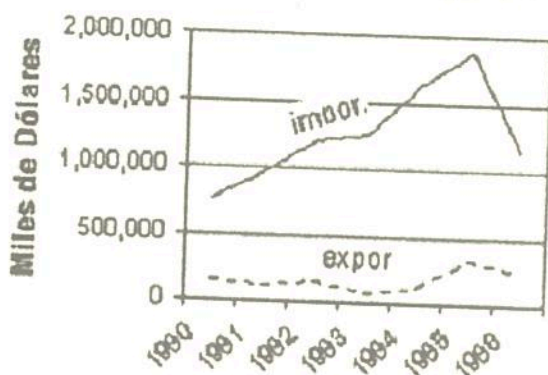
En el caso del sector forestal mexicano, la historia reciente nos muestra cómo el «avance económico» se tradujo en una mayor explotación de los recursos naturales. Para el sector forestal mexicano, el crecimiento de la economía ha significado que las importaciones de celulosa y papel se han sustituido mediante un aumento en la producción nacional durante los últimos cinco años del siglo pasado.

Para el caso de la madera y los productos de madera, el efecto del crecimiento económico es aún más marcado. A partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, las exportaciones de madera y productos de madera inicia-

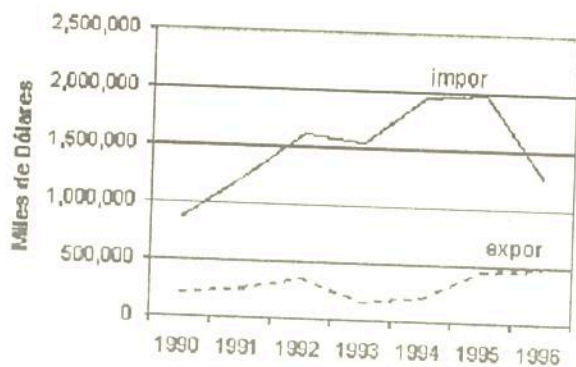
ron un crecimiento exponencial y el consumo interno se fue satisfaciendo más con productos nacionales, lo que produjo un superávit comercial a partir de 1996 (gráficas 1, 2 y 3).

En su conjunto, el desarrollo de los mercados globales ha significado para el sector forestal mexicano un crecimiento en las tasas de extracción. Al igual que otros sectores, la tradición de prevalencia de los aspectos cuantitativos sobre los cualitativos se hace presente.

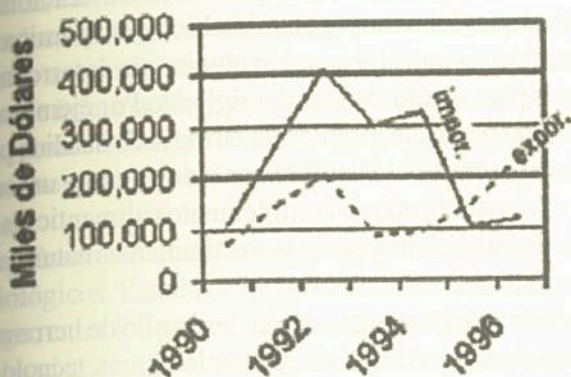
**Balanza comercial de celulosa y papel**



**Balanza comercial forestal**



## Balanza comercial de maderas



En concordancia con la lógica de una economía de materias primas (*commoditizada*) prevalece el criterio del crecimiento económico por encima del criterio de desarrollo social.

La disyuntiva en este inicio de siglo está entre seguir promoviendo el crecimiento de una economía de materias primas, con la presión acelerada sobre la base de recursos naturales que esto implica, o tomar la prospección de los recursos biológicos como un área de estrategia nacional de desarrollo, reduciendo la presión sobre los recursos.

## LA REVOLUCIÓN BIOTECNOLÓGICA

Aunque los medios masivos de comunicación han atraído la atención del público hacia la ingeniería genética, ésta es sólo una de las especialidades del repertorio biotecnológico. Algunos científicos analizan los impactos de la ingeniería genética desde una perspectiva de ecología evolutiva y concluyen que su potencial es muy limitado o que, inclusive, es ya una tecnología agotada (Palumbi, 2001). Las nuevas tecnologías de fermentación, por ejemplo, tienen un potencial enorme.

Aunque, en sí, las fermentaciones se han usado en México desde tiempos inmemoriales (por ejemplo, en la fabricación de pozol, tepache y pulque) los avances en microbiología, química analítica y automatización y control se pueden reunir para desarrollar procesos asombrosos para un ciudadano del siglo xx. Por ejemplo, se puede desarrollar una planta de producción en masa de insulina para producir medicamentos para los diabéticos o de proteína unicelular o de vitamina B o C para producir complementos alimenticios. También pueden producirse bioinsecticidas o estimulantes naturales de crecimiento de plantas.

De manera semejante, gracias al desarrollo de herramientas potentes de manejo de información, comunicaciones, tecnología de materiales, automatización y, sobre todo, gracias a los avances en biología molecular, las técnicas de cultivo de tejidos o el simple aprovechamiento de ecotipos ofrecen posibilidades enormes y hacen innecesarios algunos iconos del siglo xx, como el de los grandes almacenes especulativos de granos o el de las enormes plantaciones con peones acasillados trabajando en condiciones infrahumanas.

A diferencia de las plantas de síntesis química del siglo xx, que eran enormes, costosas y usaban procedimientos inorgánicos supersecretos, la maquinaria básica de estas plantas biotecnológicas es el ADN de una bacteria modificada que funciona con altísima eficiencia mientras tenga las condiciones de asepsia, flujo, aireación, acidez y temperatura adecuadas, que pueden garantizarse con sistema computarizado de monitoreo y control del proceso. No se requieren las enormes industrias que caracterizaban al negocio de los productos químicos.

Las industrias biotecnológicas son más semejantes a las industrias de *software* que a las industrias químicas del siglo xx o a las plantaciones del xix. Tienen muy poco capital fijo en instalaciones o maquinaria, pero son muy intensivas en el uso de talento humano y tecnología. Una paradoja del desarrollo desigual del siglo xx es que mucho de

este tale  
personal  
que en la  
mejante.  
vas en el  
produci  
necesari  
sos natu

Canal

recurso

Sin em

único q

incorpo

en serie

Tercer

los afar

escudri

dad, las

sores e

princip

banane

aparec

NUEVO

Un ret

rar el c

nacio

biotec

siglo x

gia de

este talento humano se incuba en los países pobres. Gran parte del personal de las empresas de *software* es hindú o chino. Tal parece que en las industrias biotecnológicas se está dando una tendencia semejante. Estas nuevas formas de generar riqueza, mucho más intensivas en el uso de información y menos dependientes de los volúmenes producidos, prometen asegurar procesos de desarrollo social sin que necesariamente ejerzan presiones excesivas sobre la base de recursos naturales.

Canadá y Francia están apostando muy fuerte por el desarrollo de recursos biológicos. Estados Unidos trata de no descuidar esta área. Sin embargo, entre los países pobres, hasta ahora Cuba ha sido el único que ha visualizado el potencial de las biotecnologías y lo ha incorporado a su estrategia nacional. Quizás China esté tomando más en serio la revolución biotecnológica, pero la mayoría del llamado Tercer Mundo está perdiendo demasiado tiempo en lamentarse de los afanes mercantilistas de las corporaciones multinacionales y en escudriñar las fallas morales de las nuevas tecnologías. En la actualidad, las exportaciones de medicamentos, procesos, tecnologías y asesores en temas de biotecnología de Cuba se han convertido en la principal fuente de divisas del país, después del turismo. La república bananera productora de azúcar en que estaba convertida la isla desapareció hace años.

#### NUEVOS RETOS

Un reto evidente para México en este siglo que comienza es incorporar el desarrollo de sus recursos biológicos dentro de la estrategia nacional de desarrollo económico y social. La revolución biotecnológica hace que muchos de los paradigmas del desarrollo del siglo xx se vuelvan obsoletos en la actualidad. Dentro de una estrategia de desarrollo de los recursos biológicos, lo que se consideraba las

zonas ricas del país, como el Bajío o las zonas de riego de Sinaloa y Sonora, debido a la caída constante de los precios de las materias primas, ya no son tan ricas. En contraste, las zonas que en el siglo xx eran consideradas pobres, como las sierras de Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz, tienen una gran riqueza, por ser las de más alta diversidad y porque el talento creativo de su gente es enorme. En el siglo xx se enfatizaba en el entrenamiento para el trabajo, porque había que formar obreros, administradores y gerentes que operaran los grandes sistemas de producción en masa. En el siglo xxi, no basta con saber inglés y computación; para desarrollar los recursos biológicos es fundamental cultivar la creatividad, y la educación se convierte en uno de los renglones que requiere de mayores inversiones.

México puede optar por dejar de ser un productor de materias primas y convertirse en un líder biotecnológico. Comparándolo con países europeos, africanos o suramericanos, tiene mucho más que la masa crítica necesaria de talento humano y recursos biológicos para hacerlo. Pero habrá que revisar muchos aspectos, entre ellos:

- Debe dejarse de considerar al sistema educativo como el gran estacionamiento en donde se hace como que se ofrece empleo a una parte grande de la fuerza laboral y se trata de transferir información a los estudiantes. La formación de emprendedores sociales y el cultivo del talento creativo serían la base indispensable para que una estrategia biotecnológica tuviera éxito.
- Hay que desarrollar sistemas justos y transparentes de protección de los derechos de propiedad intelectual, incluyendo los conocimientos tradicionales y colectivos, así como las innovaciones de los creadores nacionales.
- El sistema universitario y de investigación y desarrollo no puede seguir siendo un espacio de elite, cerrado a la atención de las necesidades del país. Las agendas de investigación deben ser sensibles a las demandas de la nueva estrategia biotecnológica y

- las universidades deben ampliar considerablemente sus servicios de desarrollo tecnológico.
- La extracción fiscal neta que se hace en la actualidad de las zonas de alta diversidad para financiar la inversión pública en las zonas urbano-industriales debe revertirse, y las zonas de alta diversidad deben convertirse en zonas de atracción de recursos fiscales.
  - La geografía y las prioridades agrarias tienen que cambiar. La burocracia agraria no puede seguir ignorando a la gran masa de campesinos sin derechos reconocidos sobre la tierra. Además de resolver los conflictos territoriales que existen, debe incorporarse la gran población de campesinos sin tierras a las empresas de desarrollo de los recursos biológicos.

## BIBLIOGRAFÍA

- EISNER, T., «Chemical Prospecting: a Proposal for Actino», *Ecology, Economics, Ethics: the Broken Circle*, Ed Bormann/Yale University Press, London
- KLOOSTER, D., «Hacia un manejo forestal comunitario adaptativo; integración del conocimiento forestal local con la silvicultura científica», ponencia presentada ante el III Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales, Zacatecas, México, 2001
- LEACH, M., y FAIRHEAD, J., «Fashioned Forest Pasts and the Occlusion of History: Landscape, Conservation and Politics in the Historiography of West Africa», documento presentado en el taller de Berkeley sobre política ambiental, serie de coloquios sobre cultura, poder, economía política, 1998-99, en el Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de California, Berkeley, 1999
- NOEJOVICH, F., *et al.*, informe del proyecto «Manejo comunal de territorios indígenas y áreas naturales protegidas en Bolivia, Ecuador y Perú», documento de trabajo, Sociedad Nacional del Ambiente, 2000
- PALUMBI, S. R., «The High-Stakes Battle Over Brute-Force Genetic Engineering», *The Chronicle of Higher Education*, 13 abr, 2001
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Anuario estadístico de la producción forestal 1999*, DGF-Semarnat, México, 2001



- Secretariado del Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, «Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica», 5 jun, 1995, Montreal, Canadá, 1991
- TOLEDO, V., «Etnoecología aplicada a una región en conflicto: el caso de Chiapas», ponencia presentada ante el III Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales, Zacatecas, México, 2001

APROPIACIÓN DEL TERRITORIO  
Y GESTIÓN DE RECURSOS FORESTALES.  
ESTUDIO DE CASO EN LOS EJIDOS DE MARQUÉS DE COMILLAS,  
SELVA LACANDONA, CHIAPAS

CONRADO MÁRQUEZ ROSANO<sup>25</sup>

INTRODUCCIÓN

A pesar de las diferentes políticas de protección y conservación de la Selva Lacandona en el estado de Chiapas, que han producido más conflictos sociales que resultados, la tendencia al deterioro de los recursos naturales y la pérdida de la cubierta forestal y de la biodiversidad en la región se ha mantenido a lo largo de las últimas cuatro décadas, con la salvedad de las áreas naturales protegidas. Esto significa que, al parecer, no se han comprendido cabalmente los factores que determinan la dinámica social de apropiación y deterioro de los recursos naturales en la región, por lo que las acciones gubernamentales por impedir este último han sido ineficaces.

En el presente trabajo se plantea el estudio de las modalidades de apropiación territorial, así como de los diferentes sistemas de derechos de propiedad y normas de gestión de recursos comunes que se presentan al interior de las comunidades campesinas. El análisis se plantea como un problema de gestión del patrimonio natural de colectividades locales en el contexto del marco jurídico e institucional vigente, así como de las políticas que inciden en la apropiación de la tierra y sus recursos.

<sup>25</sup> Profesor investigador del programa de maestría en ciencias en desarrollo rural regional de la Universidad Autónoma Chapingo con sede en Chiapas

Para tratar de comprender este complejo proceso se analizan las diferentes modalidades de apropiación de la tierra y los recursos naturales, así como las respuestas campesinas a la primera fase del Plan Piloto Forestal, en siete ejidos de población mestiza e indígena de la subregión de Marqués de Comillas, en la Selva Lacandona. Con esta perspectiva se espera hacer una contribución al esclarecimiento de la dinámica de deterioro de la selva y a la formulación de estrategias de desarrollo sustentable.

#### IMPORTANCIA DEL SECTOR SOCIAL EN EL APROVECHAMIENTO Y APROPIACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN MÉXICO

De acuerdo con varios autores<sup>26</sup>, el 80% del total de las tierras forestales en México es propiedad social: ejidos y comunidades. En el caso de la región de la Selva Lacandona, prácticamente la totalidad de las áreas forestales pertenecen a los ejidos y a los bienes comunales lacandonos. En la subregión de Marqués de Comillas la totalidad del área se encuentra bajo la forma de propiedad ejidal, aunque, como veremos más adelante, bajo diferentes modalidades de apropiación.

A escala nacional se estiman entre 7,200 y 8,400 los ejidos y comunidades que cuentan con recursos forestales, de los cuales se calcula que más del 30% es indígena. Se indica, también, que 4 mil de estos núcleos agrarios cuentan con recursos forestales aprovechables. Sin embargo, menos del 30% (2,100 de 7,200) de las comunidades referidas realiza un aprovechamiento forestal de tipo comercial (Suárez, 1989, citado por Cabarle *et al.*, 1997), en el que más del 50% de la

<sup>26</sup> Ver datos del *Programa forestal y de suelos*, 1996, citado por Cabarle, Chapela y Madrid en *El manejo forestal comunitario en México y sus perspectivas de sustentabilidad*, Merino (coord.), 1997. Segura (2000) señala, igualmente, que el 80% de la superficie forestal pertenece al sector social.

población de las regiones forestales vive en extrema pobreza (Segura, 2000), por lo que se plantea la necesidad de analizar las limitaciones que enfrenta el desarrollo sustentable de la actividad forestal en el sector social.

En el marco legal vigente, la ley forestal —modificada en 1997— establece que «la propiedad de los recursos forestales [...] corresponde a los ejidos, las comunidades o las personas físicas o morales que sean propietarias de los terrenos donde aquéllos se ubiquen. Los procedimientos establecidos por esta ley no alterarán el régimen de propiedad de dichos terrenos» (art. 3°); también, se indica en el artículo 19 bis 4 que «las autorizaciones en materia forestal sólo se otorgarán a los propietarios de los terrenos y a las personas legalmente facultadas por aquéllos [...]. El ejercicio de los derechos de propiedad y posesión de los terrenos en los que se localicen los recursos forestales a que se refiere esta ley se sujetará a lo establecido en la Ley Agraria y demás disposiciones aplicables».

Por otra parte, en la ley agraria de 1992 (artículo 59) se establece que es nulo el parcelamiento en bosques y selvas tropicales, por lo que las áreas forestales deberán quedar obligadamente bajo el régimen de tierras de uso común. El artículo 74 indica que el reglamento interno de los ejidos y comunidades «regulará el uso, aprovechamiento, acceso y conservación de las tierras de uso común del ejido, incluyendo los derechos y obligaciones de ejidatarios y vecindados respecto de dichas tierras». Dicho reglamento deberá ser formulado y aprobado por la asamblea ejidal. De igual manera, dicha asamblea deberá resolver la «delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común, así como su régimen de explotación» (artículos 22 y 23).

Los anteriores ordenamientos establecen, de manera clara, que los terrenos forestales se manejarán como un recurso común y que, en caso de su explotación por parte de los ejidos o comunidades, el titular del permiso de aprovechamiento será el ejido en su

conjunto. Esto plantea el problema de la organización interna del ejido para el aprovechamiento de los recursos forestales, así como definir el reglamento y normas para la gestión de estos recursos, además de las consideraciones técnicas implicadas en el programa de manejo forestal.

#### LA IMPORTANCIA DEL ESTUDIO DE LAS MODALIDADES DE APROPIACIÓN TERRITORIAL Y DE LOS RECURSOS FORESTALES

El análisis de la subregión de Marqués de Comillas como una zona de colonización reciente implica un dinámico proceso social en la definición de las modalidades de apropiación territorial en el ámbito de cada ejido, así como de los recursos que en él se encuentran, y nos plantea las siguientes cuestiones:

- ¿Qué normas y regímenes de derechos de propiedad se construyen en este proceso más allá de la definición formal de la propiedad ejidal? ¿Cuáles son su dinámica y tendencias?
- ¿Qué impactos desencadena en el ambiente natural y en la sociedad regional?
- ¿Quiénes se aprovechan de los recursos forestales y de qué manera?
- ¿Es posible modificar las dinámicas socioeconómicas de apropiación en la perspectiva del desarrollo sustentable?

La colonización, en contexto de frontera agrícola, implica el establecimiento de sociedades locales nuevas a partir de los recursos culturales (conocimientos, *saber-hacer* y representaciones) y organizativos de los migrantes que expresan el origen sociocultural de esta población. Implica, también, la construcción de los sistemas normativos y regímenes de derechos de propiedad que regulan la apro-

piación individual y colectiva, así como el manejo y acceso a los recursos ubicados en el territorio apropiado por la sociedad local. En otras palabras, el establecimiento de modos de apropiación social de los recursos, como lo indican Weber y Reveret (1993)<sup>27</sup>, lo cual plantea a los grupos migrantes el problema de la construcción de las normas de manejo (a partir de criterios técnicos y sociales) cuando el conocimiento que tienen de los recursos naturales es limitado.

Al respecto, ya varios autores han destacado el papel positivo de las instituciones locales para la gestión de los recursos forestales como recursos comunes, al señalar que el buen estado de los mismos y su manejo sustentable se relaciona con la capacidad de las sociedades locales para establecer un control sobre los mismos mediante instituciones, normas y dispositivos de vigilancia y sanción para quienes no cumplan con las normas establecidas. Estos autores cuestionan también la fatalidad de la «tragedia de los comunes», planteada por Hardin en 1968, y la explicación fácil de atribuir fundamentalmente al crecimiento de población la causa de la deforestación, sin negar la presión que ésta pudiera ejercer sobre los recursos (Ostrom, 1990 y 1998; Agrawal, 1995).

Por otra parte, para abordar estas cuestiones nos parece pertinente retomar el enfoque territorial propuesto por Linck (1988 y 1991) en el que destaca la necesidad de poner mayor énfasis en la dimensión comunitaria de las agriculturas campesinas, considerando «no sólo su carácter familiar sino también y sobre todo la existencia de una organización del trabajo específica, coherente en la escala de la comunidad rural y de su base territorial y de mantenimiento: el terruño». Este autor plantea que el estudio de las relaciones de cooperación (y conflicto) que entablan los campesinos en la producción de

<sup>27</sup> J. Weber y J. P. Reveret (1993) proponen cinco niveles de apropiación: las representaciones, los usos posibles de los recursos, las modalidades de acceso a los recursos y de control del acceso, la transferencia de los derechos de acceso a los recursos y la repartición y/o división de los recursos o los frutos que se obtienen de ellos.

sus condiciones de existencia en el ámbito de la comunidad muy bien podrían constituir una importante base para un entendimiento mejor de su organización económica y la evolución de sus estructuras sociales.

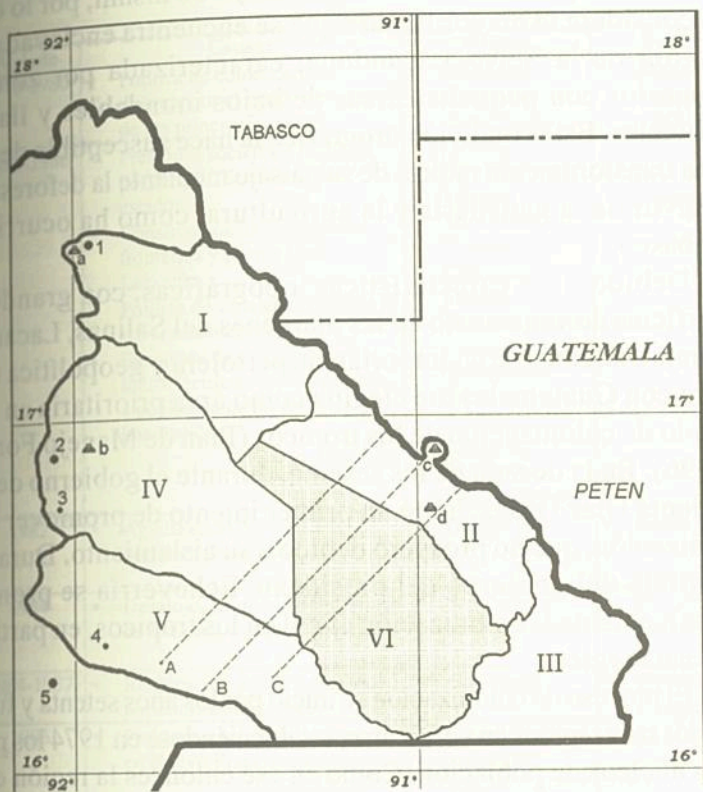
Además, se plantea complementar el estudio de la comunidad campesina con el análisis de las modalidades de integración de la agricultura campesina a la sociedad global, para lo que considera tres géneros de relaciones: la difusión (y el tipo) del cambio técnico, la difusión de nuevas relaciones mercantiles y el papel jugado por el estado en la integración de la agricultura campesina.

En este sentido, nos preguntamos de manera particular si los ejidos estudiados en la región de Marqués de Comillas han tenido la capacidad de establecer relaciones de cooperación para apropiarse de sus recursos forestales y regular su aprovechamiento o si, por el contrario, las comunidades han perdido el control de los mismos y ha predominado el «libre acceso» o la apropiación privada de estos recursos. Igualmente, nos cuestionamos en qué medida las acciones del Plan Piloto Forestal, las de otros actores (Procede, Semarnap, gobierno del estado, entre otros), así como el mercado, han afectado las dinámicas de apropiación de los recursos forestales en la región.

#### ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LA SUBREGIÓN MARQUÉS DE COMILLAS

La subregión Marqués de Comillas es una de las áreas que conforman la región de la Selva Lacandona, en el municipio de Ocosingo; tiene una superficie global de 197,266 hectáreas. Se localiza entre los 90°20'00" y 91°00'00" de longitud oeste y 16°04'30" y 16° 37' 00" de latitud norte, al oriente del estado de Chiapas. Sus límites quedan perfectamente definidos por elementos naturales y por la línea fronteriza con el vecino país Guatemala: por el lado noreste está rodeada por el Río Salinas y Chixoy; por el lado noroeste limita con la reserva de la biosfera Montes Azules y la Comunidad Lacandona —los ríos

Lacantún y Chajul son sus límites naturales—; en el sur tiene como límite la línea fronteriza entre México y Guatemala (figura 1).



**Subregiones de la Selva Lacandona**

- I. Zona Norte
- II. Comunidad Lacandona
- III. Marqués de Comillas
- IV. Cañadas
- V. Margaritas
- VI. RIMBA (Reserva Integral de la Biosfera Montes Azules)

**Ciudades**

- 1. Palenque
- 2. Ocosingo
- 3. Altamirano
- 4. Las Margaritas
- 5. Comitán

**Mo**

- a. P
- b. T
- c. Y
- d. B

Figura 1. Localización de la subregión Marqués de Comillas



En la subregión Marqués de Comillas predominan los terrenos ondulados con pendientes de no más del 15%, con un rango altitudinal que se ubica entre los 150 y 300 msnm, por lo que se le considera la mayor llanura que se encuentra enclavada en la región de la Selva Lacandona, caracterizada por zonas de lomeríos con pequeñas áreas de bajos inundables y llanuras aluviales. Esta condición orográfica la hace susceptible de sufrir una transformación radical de su paisaje mediante la deforestación a favor de la ganadería y la agricultura, como ha ocurrido en Tabasco.

Debido a sus características topográficas, con grandes superficies de vega de río en las márgenes del Salinas, Lacantún y Chajul, además de su importancia petrolera y geopolítica (frontera con Guatemala) fue elegida como área prioritaria en el periodo de colonización de los trópicos (Plan de Manejo Forestal, 1996). En la década de los sesenta, durante el gobierno del presidente Díaz Ordaz, hubo un primer intento de promover la colonización, que no prosperó debido a su aislamiento. Durante el periodo del gobierno del presidente Echeverría se promovió masivamente la colonización ejidal en los trópicos, en particular de esta región.

El proceso de colonización se inició por los años setenta y fue uno de los más rápidos en verificarse, estableciéndose en 1974 los primeros núcleos de población. Como en ese entonces la región estaba incomunicada por vía terrestre, el patrón de asentamiento siguió la ribera de los ríos Lacantún y Salinas. En 1986, la colonización fue prácticamente concluida con un último asentamiento en el cual se ubicó a indígenas zoques reacomodados de la zona de erupción del volcán Chichonal. Desde el punto de vista agrario, en la actualidad la región está ocupada, en su totalidad, por 36 ejidos.

La población presenta una gran diversidad cultural: mestizos e indígenas provenientes de diversas regiones y estados del país: Oaxaca,

**Cuadro 1**  
**Factores que promovieron el proceso de colonización**  
**en Marqués de Comillas**

Periodo	Causas	Origen	Destino
1970-1980	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política de colonización dirigida por el estado (creación de los principales NCEP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diferentes regiones del país: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Tabasco, Michoacán, Veracruz, Campeche, Sinaloa, Hidalgo, Puebla, Chihuahua, Tamaulipas, Zacatecas, Aguascalientes, Estado de México y Distrito Federal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ribera de los ríos Lacantún y Salinas</li> </ul>
1980-1986	<ul style="list-style-type: none"> <li>Presiones sociales y políticas por falta de tierras en otros estados</li> <li>Construcción de la carretera fronteriza y puente boca Lacantún</li> <li>Política de fortalecimiento de la soberanía nacional</li> <li>Ejecución de proyectos hidroeléctricos que expulsaron a población de las áreas de inundación</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Zona centro y fronteriza</li> </ul>
1982	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agudización del conflicto social en Guatemala</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Guatemala</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ejidos de la ribera del río Lacantún</li> </ul>
1984	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desalojo, resultado del deslinde de la Comunidad Lacandona</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>San Javier y zona aledaña</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Flor de Cacao y Quetzalcóatl</li> </ul>
1984-1987	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reubicación de los refugiados por conflictos políticos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Guatemala</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quintana Roo y Campeche</li> </ul>
1986	<ul style="list-style-type: none"> <li>Problemas sociales y agrarios en Nuevo Francisco León</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Damnificados zoques del volcán Chichonal ubicados en Nuevo Francisco León</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La Nueva Unión</li> </ul>

Guerrero, Puebla, Veracruz, Tabasco, entre los principales, así como del estado de Chiapas, con sus etnias choles, tzeltales, tzetzales, zoques, tojolobales y mestizos de las zonas costeras y de los valles centrales. Esta diversidad en los orígenes y cultura de la población

que colonizó la zona se refleja en diferentes estrategias colectivas de apropiación del territorio y sus recursos. Sin embargo, esta diversidad cultural, en ciertos casos en que se presenta en el seno de la comunidad, ha dificultado que al interior de algunos ejidos se pongan de acuerdo para regular las formas de apropiación de la tierra y los recursos. Esto deriva en muchos de los casos en alianzas familiares y grupales al interior de los ejidos para disputarse la hegemonía y los órganos de gobierno ejidal y, en casos extremos, en el parcelamiento total de las tierras ejidales («para que cada quien trabaje a gusto por su lado y a su modo», según expresión de los campesinos de la zona).

De acuerdo con el censo de población y vivienda de 1990, se reporta una población total de 15,111 habitantes para la subregión; para mediados de 1998 ésta se incrementó a 23,231 habitantes, un incremento de más del 50% de la población en menos de una década, con una tasa de crecimiento del 5.5% anual. Con excepción de dos comunidades, Benemérito de las Américas (con 7,537 habitantes, una tercera parte del total a nivel subregional) y Zamora Pico de Oro (con 1,718), cabeceras de los nuevos municipios, la mayoría de las poblaciones de la subregión cuentan con menos de 1,000 habitantes por localidad<sup>28</sup>.

La economía agrícola de la región es en gran parte de subsistencia. En las parcelas se establece en un primer momento la milpa y de allí la situación evoluciona, o bien hacia el mantenimiento de la misma (rotando dentro de la parcela) o bien como primer paso para el establecimiento de pasturas para desarrollar la producción de ganado bovino. La economía familiar se complementa con el uso de los montes que quedan (maderas para uso doméstico, palmas, leña y caza). En el caso de la producción de ganado vacuno, ésta es de carácter extensivo, con pasturas por lo general poco estables, en un modelo productivo que copia (en peores condiciones económicas) del norte

<sup>28</sup> Datos del censo realizado para la creación de los nuevos municipios Benemérito de las Américas y Marqués de Comillas

de Chiapas y Tabasco. La cría de cerdos y aves de corral se ha venido dando solamente en los solares y se destina para el consumo familiar.

La actividad ganadera recibió fuertes apoyos económicos durante los años comprendidos entre 1975 y 1985, facilitando su crecimiento acelerado debido al impulso de los subsidios dedicados a este sector y, también, dados los orígenes culturales de los propios ejidatarios, que ven en esta actividad un mayor beneficio económico y una forma de ahorro. A partir de 1995, Fonaes ha financiado nuevamente la ganadería en la zona.

En la década de los ochenta, en la región se implementaron proyectos para la producción de cacao, arroz y hule, con créditos blandos para el caso del cacao. Estos proyectos fracasaron casi en su totalidad. En 1981-1983 se inició, a gran escala, la introducción de las plantaciones de cacao, plantándose cerca de 3 mil há. En la actualidad, quedan en baja producción cerca de 550 hectáreas; en 1987-88 se promovió el cultivo del cardamomo, quedando algunas hectáreas de esta especie con buenos rendimientos, pero sin mercado. Durante los años 1989-91 se establecieron cerca de mil hectáreas de hule, de las cuales la mayor parte se ha perdido por falta de atención o quemado, subsistiendo algunas plantaciones representativas de lo que fue el programa.

En la actualidad, en Marqués de Comillas destacan las siguientes actividades productivas: cultivos de granos básicos con fines de autoconsumo, como maíz, frijol y arroz; cultivos comerciales, como chile jalapeño, cacahuete y chigua<sup>29</sup>, como línea de producción para la obtención de ingresos económicos a corto plazo y las actividades de ganadería bovina y ovina en forma extensiva, como fuentes de ahorro y capitalización a mediano plazo. También, se han realizado aprovechamientos forestales para uso doméstico (construcción y leña) y con fines comerciales de manera irregular.

<sup>29</sup> La chigua es la semilla de calabaza.

## TENDENCIAS DE CAMBIO EN EL USO DEL SUELO EN LA REGIÓN HASTA 1993

Podemos ubicar dos periodos, de acuerdo con la dinámica de colonización y correspondientes a dos etapas en las políticas gubernamentales para la región:

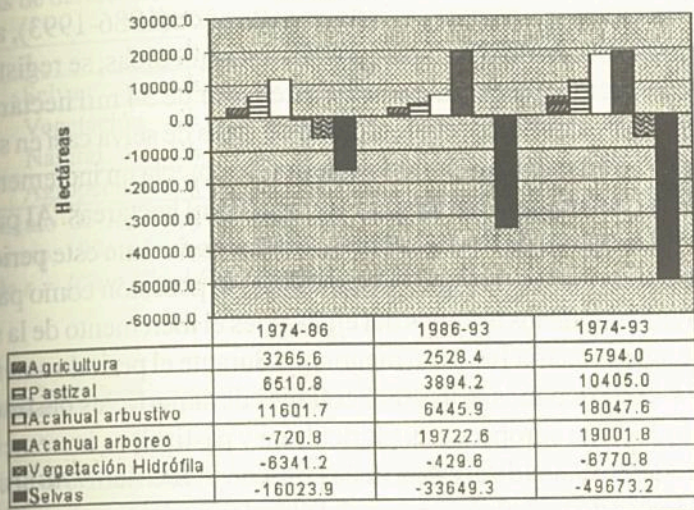
1. 1970-1986. Fomento de la colonización y poblamiento de la frontera: con el objetivo inicial de la «marcha al trópico», para resolver demandas agrarias y reacomodos poblacionales y, finalmente, por consideraciones geopolíticas, para establecer población en la zona fronteriza ante el conflicto centroamericano.
2. 1986-1993. Prioridad en la conservación de la selva: concertación inicial para acordar medidas de conservación que derivaron, a partir de 1989, en un ecologismo autoritario.

Ya se hizo referencia a las diferentes fases de la colonización de esta zona, la cual se dio, en gran medida, como una política particular para la subregión de Marqués de Comillas, a diferencia de las otras subregiones de la selva Lacandona, donde se trató de frenar la colonización espontánea con los decretos de la Comunidad Lacandona, de 1972, y de la Reserva de la Biosfera Montes Azules, de 1978, a partir de los cuales se van estableciendo, como prioridad para toda la región, las políticas de conservación.

Con base en el estudio del cambio de uso del suelo, realizado por el Instituto de Geografía de la UNAM, para el ordenamiento ecológico de la región lacandona (citado por Arreola, 1996), observaremos las tendencias en el cambio de uso del suelo para estos periodos y el ritmo de los mismos (figura 2).

Como se puede constatar, de acuerdo con esta fuente, durante el periodo de colonización 1970-86 disminuyeron las áreas de vegetación natural en más de 22,000 hectáreas: vegetación hidrófila de las zonas bajas y vegas de ríos (más de 6,300 hectáreas) y selvas (alre-

Fig. 2 Cambio de uso del suelo en Marqués de Comillas



dedor de 16,000 hectáreas), a favor de las áreas agrícolas y de pastizal. También destaca el uso relativamente intensivo de los acahuales, pues no se permite su maduración como acahuales arbóreos con un ciclo de descanso más largo, predominando los acahuales arbustivos de pocos años de descanso. Estos cambios expresan una dinámica de ampliación de la frontera agrícola, reflejo de la colonización.

Por otra parte, durante el periodo 1986-93 se implementó una política conservacionista más agresiva por parte del gobierno federal y estatal en la que, a partir de 1989, se estableció una «veda forestal», así como adiciones y reformas a la ley de ecología del estado para regular las quemadas<sup>30</sup>, además de una política de veto a cual-

<sup>30</sup> Ver la *Nueva legislación ecológica del estado de Chiapas*, Gobierno del Estado de Chiapas, 1992; en particular, el Decreto del Gobierno Estatal del 4 de octubre de 1989 que restringe y suspende los permisos para los aprovechamientos forestales y faunísticos en las

quier programa de apoyo a la ganadería bovina en la Selva Lacandona.

Sin embargo, en este periodo de siete años (1986-1993), al contrario de los resultados esperados por estas medidas, se registra una deforestación más acentuada, de alrededor de 34 mil hectáreas de vegetación natural, las cuales fueron de áreas de selva casi en su totalidad. A diferencia del periodo anterior, se aprecia un incremento notable de los acahuales arbóreos en casi 20 mil hectáreas. Al parecer, una buena parte de los desmontes realizados durante este periodo se efectuaron más en la lógica de establecer la posesión como parcelas individuales de los terrenos del ejido, pues el incremento de la superficie agropecuaria fue 35% menor que durante el periodo anterior de 1974-86. Poco más de 6,400 hectáreas de superficies destinadas a la producción agropecuaria (agricultura y pastizal) se incrementaron entre 1986-93, a diferencia de las más de 9,700 de 1974-86.

Haciendo un balance general de los dos periodos comprendidos en 1974-1993, se registra una pérdida de vegetación natural de más de 56,400 hectáreas (88% corresponden a diferentes tipos de selvas) en un lapso de 19 años. Respecto a los ritmos en que se presentaron estos cambios en el uso del suelo, tenemos que las selvas se han deforestado a una tasa de 1.72% anual, de 1974 a 1993. Sin embargo, el ritmo de deforestación se acentúa entre 1986 y 1993 a una tasa de 3.3% anual, superior al 2% estimada para el sureste del país. Por otra parte, la superficie agropecuaria<sup>31</sup> se incrementó, entre 1986 y 1993, a una tasa de 7.26% anual.

zonas de amortiguamiento de la Reserva de la Biosfera Montes Azules de los municipios de Ocosingo y Margaritas, así como las adiciones y modificaciones a la Ley de Ecología del Estado del 5 de febrero de 1992, en las que se establece como obligación solicitar permiso para realizar quemas agropecuarias a la autoridad municipal, además de otros requisitos.

<sup>31</sup> Por superficie agropecuaria se comprende la suma de la superficie agrícola cultivada y la superficie de pastos, sin incluir los acahuales (áreas de descanso).

Cuadro 2  
Tasas de deforestación y de crecimiento de la superficie agropecuaria  
en Marqués de Comillas (1974-1993)

1.	2.	74-86	3.	86-93	74-93
4. Selvas		-0.79		-3.30	-1.72
5. Vegetación Natural		-1.07		-3.30	-1.90
6. Agropecuaria		31.72		7.26	22.12

El cálculo de las tasas se hizo con base en los datos de IG-UNAM-Semarnap, 1996, citado por Arreola, 1996.  
Donde  $r = [(Sup.Final/Sup.Inicial)^{1/t} - 1]100$

#### LA PROBLEMÁTICA FORESTAL PREVIA AL PLAN PILOTO DE 1995

Con las reformas a la ley forestal de 1986 y en el contexto de una iniciativa gubernamental por la conservación de la Selva Lacandona, se realiza un primer esfuerzo para organizar los aprovechamientos forestales en Marqués de Comillas. Uno de los logros de esta iniciativa fue la promoción de la definición de áreas forestales permanentes en 17 de los ejidos existentes en 1987. Estas áreas sumaron una superficie de 47,614 hectáreas de selva, que corresponde al 23.8% de la superficie de Marqués de Comillas, y 29.6% de las 160,868 hectáreas de selva que se registraron en 1986 en esta subregión (Pasecop-Sedue, 1992). Sin embargo, este primer esfuerzo se vio frustrado debido a las contradicciones que enfrentó con el Gobierno de Absalón Castellanos, quien estableció el control de gran parte de los aprovechamientos forestales en Chiapas mediante la empresa Corporación de Fomento (Corfo) y, posteriormente, con la «veda forestal» establecida por el gobierno de Patrocinio González Garrido<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Sobre el tema de la veda forestal del gobierno de P. Gonzáles Garrido, ver a Villafuerte et al., 1997



Como parte de las tensiones que se generaron en los ejidos por estas políticas contradictorias que se determinaban al margen de la población local, estalló un conflicto en julio de 1991, al intentar una comisión gubernamental (integrada por funcionarios federales y servidores públicos del estado) decomisar madera cortada sin autorización oficial<sup>33</sup>. Como respuesta a este conflicto y para hacer frente a la represión, se constituye el Movimiento Campesino Regional Independiente (Mocri).

En 1994, al calor de la insurrección zapatista y para reducir la presión social de la población, el gobierno da marcha atrás a la «veda forestal» y autoriza un permiso de contingencia para aprovechar la madera en Marqués de Comillas, otorgando un permiso global de 54,000 m<sup>3</sup> de madera (entre caoba y corrientes tropicales) para el conjunto de la región, con lo que se estimuló la corta de árboles sin ningún control, estimándose que se cortaron alrededor de 100,000 m<sup>3</sup> de madera de caoba y cedro, 85% más del volumen autorizado<sup>34</sup>.

Hasta mayo de 1995, en el marco de una reunión entre la Semarnap y organizaciones campesinas de la selva, se acuerda regularizar los aprovechamientos forestales en la región conforme a la ley, para lo cual se realizarían los estudios respectivos para la formulación y autorización de los planes de manejo forestal. Es así como se crea el espacio político para intentar transferir la experiencia del Plan Piloto Forestal de Quintana Roo a la convulsiva realidad de Marqués de Comillas. Durante 1995 y 1996, se realizan los estudios en dos etapas: un primer paquete de 6 ejidos y, posteriormente, un segundo grupo de 15, resultando un total de 21 ejidos. En los planes de manejo se alcanza a incorporar una superficie de 28,513 hectáreas al Plan Piloto Forestal de Marqués de Comillas, superficie equivalente al

<sup>33</sup> Los campesinos retuvieron a los funcionarios durante 8 días y, en respuesta, el gobierno ordenó la detención de 303 manifestantes. Para más detalles, ver «Caso 5 de la Unión de Ejidos Fronteriza del Sur, Marqués de Comillas, 1994», en *Con un pueblo vivo en tierra negada. Un ensayo sobre los derechos humanos y el conflicto agrario en Chiapas*, del Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, México, p. 154-157.

<sup>34</sup> Pablo Münch, comunicación personal.

59.9% de las 47,614 hectáreas que se habían definido como áreas forestales permanentes en 1987.

Sin embargo, las condiciones habían cambiado entre 1987 y 1995, lo cual se reflejó en la respuesta de los ejidos al nuevo Plan Piloto Forestal. La imposibilidad de realizar el aprovechamiento forestal por la veda impuesta por el gobierno del estado devaluó estos recursos a nivel local, presentándose casos de tala clandestina, incendios provocados y cambios de uso del suelo. Aunado a esto, y en el marco de las reformas al artículo 27 y nueva ley agraria de 1992 (que crearon expectativas para la apropiación individual de la tierra ejidal), se fue acentuando el parcelamiento de los ejidos, incluso de las áreas forestales, a pesar de que esta misma ley considera nulo este último. Éste se vio reforzado a partir de 1996 con el financiamiento a la ganadería por parte de Fonaes.

Durante el periodo 1995-2000, el gobierno procura el restablecimiento de la presencia institucional ante la crisis social y política regional que se agudiza en 1994 con el levantamiento zapatista. En esta perspectiva, el impulso, en 1995, del Plan Piloto Forestal se constituye como una iniciativa de la Semarnap para restablecer dicha presencia institucional e intentar regular los aprovechamientos forestales y el cambio de uso del suelo que habían escapado del control gubernamental. Posteriormente, en 1997-98 se impulsa la remunicipalización por parte del gobierno de Albores Guillén, que en la subregión se concreta con la creación de los dos municipios, lo cual también agrega una nueva fuente de disputa política que complica la implementación del Plan Piloto Forestal (PPF).

#### FORMAS DE APROPIACIÓN TERRITORIAL Y RESPUESTA DE LOS EJIDOS AL PPF

Para analizar las diferentes formas de apropiación y la respuesta de los ejidos al Plan Piloto Forestal, abordaremos el estudio de siete

ejidos de la ribera del Lacantún que fueron de los primeros que participaron en dicho Plan.

Como apropiación territorial se entiende el proceso en el que una colectividad establece el control de una porción del espacio para hacerlo suyo con el fin de usufructuar sus recursos y organizar las actividades económicas que le permitan su reproducción.

Los modos o formas que adquiere la apropiación del territorio tienen una dimensión *subjetiva* referida a las «representaciones» que el grupo social tiene del territorio ocupado y sus recursos, así como de las posibles modalidades de utilización, acceso y distribución que considera legítimas, con base en sus conocimientos, experiencia previa, sistema de valores y cultura. Dichas formas adquieren una dimensión *concreta* en los «usos» que la población local le da a los recursos y en las «prácticas» mediante las cuales se realiza el aprovechamiento de dichos usos, las cuales expresan también las «técnicas» e «instrumentos» utilizados en la apropiación de los recursos. Existe también una dimensión *abstracta*, aunque no menos real, en las formas de apropiación referidas a las «normas, reglas e instituciones» que la colectividad local establece para acceder a los recursos del territorio, para la distribución de los mismos y para legitimar el usufructo y la propiedad entre sus miembros, además de las formas de organización del trabajo que se establecen para la apropiación social (Weber y Reveret, 1993; Godelier, 1984). Estas formas de apropiación territorial se ven influidas por las características del territorio y de los recursos que contiene (distribución, cantidad y calidad de los mismos), la dinámica demográfica (que establece la abundancia o escasez relativa de los recursos en relación con la población); también, y de manera relevante, por el contexto económico, en particular de los mercados, y de políticas públicas en el que está inmersa la sociedad local, como lo veremos en los casos estudiados.

En esta perspectiva, consideramos pertinente analizar la forma en que cada ejido ha definido las formas de apropiación y acceso a la

tierra, su parcelamiento y la definición de áreas de uso común, así como las formas de acceso a los recursos naturales del ejido, más allá del régimen de tenencia ejidal de la tierra. Al respecto, se considera que el parcelamiento de los ejidos y la pérdida del control de las tierras de uso común y los recursos que contiene por parte de la comunidad ejidal establecen condiciones que favorecen la deforestación y el deterioro de los recursos.

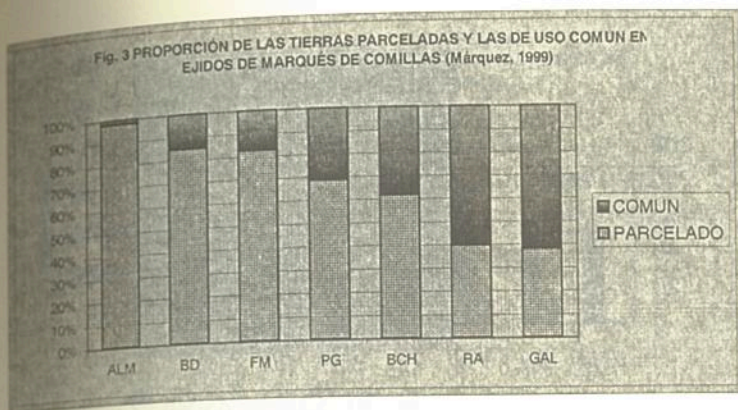
Se tienen como estudios de caso los primeros seis ejidos que se incorporaron al PPF, más uno de los ejidos vecinos que se incorporó después. Cinco de ellos se ubican en la ribera del río Lacantún, en la porción más próxima a la frontera con Guatemala: Adolfo López Mateos (ALM), Playón de la Gloria (PG), Boca de Chajul (Bch), Galacia (Gal) y Reforma Agraria (RA). Los otros dos se encuentran más hacia el interior de la subregión, pero colindantes con algunos de los ejidos anteriores: Belisario Domínguez (BD) y La Flor del Marqués (FM). Una caracterización general de los mismos se tiene en el cuadro 3.

Los 5 ejidos de la rívera se fundaron desde la década de los setenta, mientras que los de más al interior (BD y FM) se establecieron en los ochenta. La colonización inicial de la rívera del Lacantún se debió a la mejor calidad de las tierras y a que eran tierras más accesibles por la vía fluvial, en un contexto de ausencia total de caminos. También se aprecia en la información de este cuadro una dotación diferencial de tierras, pues a tres ejidos (ALM, Gal y RA) se les dotó de 50 há por ejidatario, mientras que al resto se les dotó de sólo 20. Esto se correlaciona con los datos de densidad de población.

En la figura 3 se aprecia la proporción relativa de las tierras parceladas y las de uso común en estos 7 ejidos, en los que se aprecian diferentes grados de parcelamiento de *facto* (o «económico» como lo definen las autoridades agrarias), encontrándose tres tipos de regímenes de derechos sobre la tierra: donde predomina el parcelamiento (mayor al 75% de la superficie ejidal), en donde se encuentran los

Cuadro 3								
Información básica e índice de parcelación de siete ejidos de Marqués de Comillas								
Ejido	A. López Martos	Belsario Dominguez	Boca de Chajul	Flor de Marqués	Galacia	Playón de La Gloria	Reforma Agraria	
Año de fundación	1963 1979	1981	1975	1985	1974	1976	1963 1976	
Año de la ResPres "dotación" "ampliación"	1963 1988	1985	1981 1984	1985	1976	1981	1963	
Numero de ejidatarios (Año - total)	1963 - 37 1988 - 22 Total - 59	1985 - 50	1981 - 51 1984 - 90 Total - 141	1985 - 51 1995 - 35	1976 - 45	1981 - 45	1963 - 40	
Superficie (has)	1999 - 56 3 012	1999 - 50 1241	1999 - 117 3 810	1999 - 27 880	1999 - 50 2 600	1999 - 49 1 300	1999 - 40 2 160	
Dotación por ejidatario	50	20	20	20	50	20	50	
Población (1998)	273	191	421	101	149	178	200	
Densidad de Población: Hab./Km <sup>2</sup>	9.1	15.4	11.1	11.5	5.7	13.7	9.3	
Índice de parcelación % del territorio Bienes comunes %	98 2	85 15	62 38	83 17	38 62	69 31	40 60	

Fuente: Elaboración propia con base en: trabajo de campo, 1999; universo de trabajo de la s.ra. 1993; Memoria del Plan de manejo forestal de 6 ejidos de Marqués de Comillas, Mayo de 1996; y Programa de Manejo Forestal para 15 ejidos de la zona de Marqués de Comillas; Ocosingo, Chiapas; Polígono II, Palenque, Chiapas, junio de 1997.



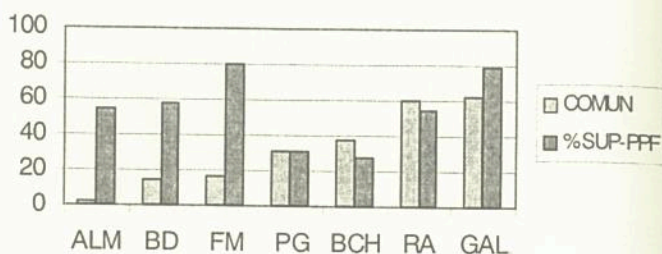
ejidos ALM, BD y FM; un régimen mixto de apropiación (PG y Bch), en el que se presenta un parcelamiento mayor del 50%, pero menor del 75% y un tipo en el que predominan las tierras de uso común, en donde el parcelamiento es menor al 50% de las tierras del ejido (RA y Gal).

Comparando la superficie de tierras de uso común de estos siete ejidos con la superficie forestal incorporada al Plan Piloto, observaremos que los ejidos parcelados (ALM, BD, FM) mantienen aún importantes áreas forestales que se incorporaron a los programas de manejo. La posibilidad de aprovechar legalmente la madera de sus predios seguramente motivó esta decisión.

Además de que en los ejidos más recientes (fundados en la década de los ochenta como BD y FM), el usufructo directo de la tierra por parte de los ejidatarios aún es incipiente y disperso, dado el carácter moderadamente accidentado de su topografía, pues estos dos ejidos no tienen terrenos de vega. Si bien en estos ejidos se reconoce el derecho a las 20 há por ejidatario, el hecho de que en las áreas forestales aún no se hayan trazado las parcelas, ni se encuentren en usufructo individual, les permite aprovecharlas de manera colectiva junto con el área de uso común. Cabe agregar que estos dos ejidos mantienen la cohesión comunitaria que caracterizó a muchos de los ejidos de reciente creación en la Selva Lacandona.

Año de fundación	Ejido	Información básica e índice de parcelación de siete ejidos de Marqués de Comillas
1963	A. López Matos	
1981	Belisario Domínguez	
1975	Boca de Chajul	
1985	Fior de Marqués	
1974	Galacia	
1976	Playón de la Gloria	
1963	Reforma Agraria	

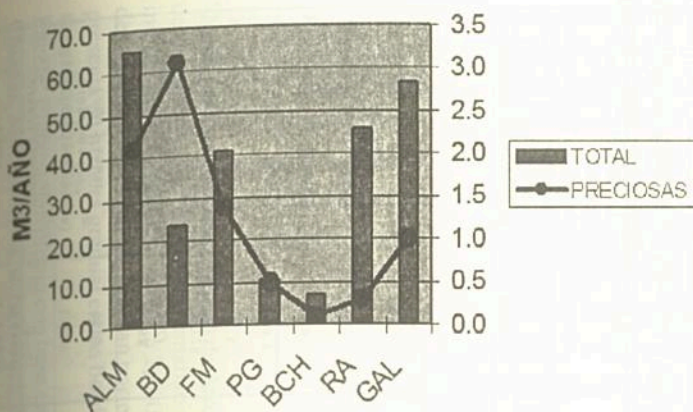
Fig. 4. % DE TIERRAS DE USO COMÚN Y % DE TIERRAS INCORPORADAS AL PLAN PILOTO FORESTAL EN EJIDOS DE MARQUÉS DE COMILLAS



Por otra parte, los demás ejidos que tienen un área forestal de uso común significativa decidieron destinarla a los programas de aprovechamiento forestal, con la excepción del ejido de Reforma Agraria, el cual implementa una estrategia de desarrollo del ecoturismo.

En el cuadro 4 se aprecia un resumen de la información generada por el Plan Piloto, en la que se indican las hectáreas definidas como áreas forestales permanentes incorporadas a los programas de manejo, el volumen fustal cortable (VFC) en  $m^3/há$ , así como la posibilidad anual de corta total y por ejidatario. En estos datos se observa la desigual distribución entre los ejidos del volumen del arbolado y de la calidad del mismo, como se aprecia en el VFC expresado en  $m^3/há$ , y en la posibilidad anual en  $m^3$  por ejidatario, tanto del total del arbolado como de las maderas preciosas (caoba, principalmente), como se muestra en la figura 5.

El mejor rodal lo encontramos en BD. Tiene uno de los mayores VFC y, aunado a eso, tiene la mayor cantidad de caoba por hectárea ( $16.543 m^3$ ) que equivalen a 13.2% del total del volumen, cuando el promedio de los 21 ejidos del PPF registra 4.7%. En el otro extremo tenemos a Bch, con el menor VFC y con un rodal que cuenta con menos de  $1 m^3/há$  de caoba, al igual que RA, si bien este último presenta un VFC más elevado.



Al referir estas cantidades proporcionalmente por ejidatario, encontramos que en función del volumen de caoba, que es la madera de mayor valor y que no tiene problemas de mercado, los ejidos con mayores recursos son: BD, ALP y FM, lo cual coincide con los ejidos parcelados. Seguramente esta relativa riqueza los ha motivado a participar en el Plan Piloto, desarrollando la acción colectiva a nivel de grupos familiares (como es el caso de ALM) o a nivel de todo el ejido (como en BD y FM).

A partir de esta información, se autoriza legalmente el aprovechamiento de dichos volúmenes de madera, y los ejidatarios, en lo particular, y los ejidos, como colectividades, toman sus decisiones sobre las estrategias a seguir para aprovechar mejor sus recursos y definir sus actividades económicas.

En el cuadro 5 se muestran las diferentes modalidades de apropiación de la superficie forestal del ejido y las formas en que se organizan para hacer efectivo el aprovechamiento, además de indicar qué otro tipo de recursos o actividades realizan para obtener ingresos de las áreas arboladas. Podemos observar que existen tres modalidades de apropiación de los recursos forestales:



Cuadro 4  
Superficie Forestal, volumen fustal cortable (VIC en m<sup>3</sup>/ha) y posibilidad anual de corte en ejidos de Marqués de Comillas

Ejido	A. López Mateos	Balsarrio Dominguez	Boca de Chajul	Plor de Marqués	Galaxia	Playón de la Gloria	Reforma Agraria
Bienes comunes	2	15	38	17	62	31	60
% de la superficie del ejido	1 959	720	1 074	700	2 047	400	1 173
Superficie forestal (ha)	98 0	36 0	65 7	35 0	102 4	20 0	58 7
Programa vig.*							
Total y anual							
Volumen fustal cortable (m <sup>3</sup> /ha)	4 568 (4 2)	16 543 (43 2)	8 812 (14)	4 076 (34)	1 808 (1 7)	4 435 (43 5)	0 787 (0 6)
"Pretirosas" (caobal)	142 928	125 651	59 560	121 305	106 248	98 985	125 313
Total	116 3	154 8	11 3	37 1	48 1	23 1	12 1
VIC m <sup>3</sup> posibilidad anual	3 630 5	1 176 1	832 9	1 103 9	2 827 4	514 7	1 537 7
IC 26%							
VIC m <sup>3</sup> posibilidad anual por ejidatario	2 08	3 1	0 1	1 4	1 0	0 5	0 3
Total	65 0	23 5	7 0	40 9	56 5	10 5	45 9
Volumen de madera extraída (1996-98)	331 4	399 7	0 0	40 6	0 0	80 3	0 0
"Pretirosas" Corrientes	0 0	0 0	0 0	57 6	0 0	0 0	0 0

Fuente: elaboración propia con base en: trabajo de campo, 1999; Memoria del Plan de manejo forestal de 6 ejidos de Marqués de Comillas, Mayo de 1996; Programa de Manejo Forestal para 15 ejidos de la zona de Marqués de Comillas; Ocosingo, Chiapas; Polígono II, Palenque, Chiapas, junio de 1997; e Informe sobre el Plan Piloto Forestal Marqués de Comillas 1999, Semurap, Delegación Chiapas.

Cuadro 6  
Situación de las áreas forestales, en 1993, en siete ejidos de Marqués de Comillas.

Ejido	A. Lopez Mateos	Belisario Dominguez	Boca de Chajul	Flor de Marqués	Galactia	Playón de la Gloria	Reforma Agraria
Bienes comunes % de la superficie del ejido	2	15	38	17	62	31	60
Situación del recurso forestal 1993	Zona de fragmentación	Zona de fragmentación	zona de deforestación (gradual)	zona de deforestación (gradual)	zona de conservación	zona de deforestación (gradual)	zona de deforestación (gradual)
Grado de deforestación	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Muy Bajo	Bajo	Bajo

\* Nota. De acuerdo con el trabajo de Arreola (1996) que hace referencia a la situación prevaleciente en 1993, las zonas de *fragmentación*, si bien presentaban más del 50% de superficie forestal, no presentaban ningún polígono forestal, interno o de continuidad mayor a 2,500 hectáreas. Las zonas de *deforestación*, además de contar con más del 50% de la superficie de selvas, forman parte de polígonos mayores a las 2,500 hectáreas y en la que la deforestación se presenta de manera gradual en los bordes del polígono. Las zonas de *conservación* cuentan con más del 75% de su superficie forestal.

Fuente: Elaboración propia con base en: Arreola M., A. 1996, Marginación y uso del suelo en Marqués de Comillas, Chiapas. Mecanoscrito. MCRPR-Usach. San Cristóbal de las Casas, Chiapas; Trabajo de campo, 1999; y Universo de trabajo de la SRA, 1993

1. Apropiación individual sobre una parcela de selva, la cual no es reconocida por la ley agraria: se presenta en ALM y Bch. La falta de cohesión comunitaria en ALM se expresa en la organización de cuatro grupos de trabajo para realizar el aprovechamiento, no sin dificultades para ponerse de acuerdo respecto del volumen que le corresponde a cada grupo.

En el caso de Bch, ante la pobreza relativa de sus recursos y ante el incendio que se presentó en la zona en 1998, prácticamente han desistido de aprovechar el poco volumen de madera que tienen autorizado, lo que se refleja en el hecho de que permanecen 16 de los 75 ejidatarios que ingresaron al PPF MC en 1995-96, de un total de 117.

2. Régimen mixto: bien común de usufructo colectivo y fracciones parceladas de selva. Es la forma que predomina en la zona y se observa en BD, FM y PG. Es interesante notar que en dos de los ejidos que se asumen como «parcelados», en los hechos se realiza una apropiación semicolectiva.
3. Recurso común: el recurso forestal se aprovecha como un recurso en tierras de uso común propiedad del conjunto del ejido. Esta modalidad se aprecia en Gal y RA. Si bien estos ejidos, hasta septiembre de 1999, no habían realizado ningún aprovechamiento, debido en parte a la pobreza relativa de sus recursos forestales, han optado por estrategias de aprovechamiento diferentes al resto.

En el caso de Gal, gestionaron un financiamiento para un aserradero móvil que les permitiera valorar mejor sus recursos forestales, en donde predominan las llamadas «corrientes tropicales». En el caso de RA, como ya se comentó, han optado por promover un aprovechamiento ecoturístico y de manejo de fauna silvestre como estrategia para allegarse de recursos aprovechando su imagen conservacionista.

Estas diversas modalidades expresan la heterogeneidad de condiciones sociales y ambientales de la región, las cuales quedan ocultas ante la noción de que en la región encontramos únicamente ejidos y de que la selva en general tiene una gran riqueza.

Otro aspecto interesante a observar es el estado de las áreas forestales en estos ejidos en el año de 1993, antes de su incorporación al PPF-MC que se muestra en el cuadro 6. De acuerdo con el trabajo de Arreola (1996), se aprecia que coinciden dos de los ejidos con mayor parcelamiento (ALM y BD) con la zona de fragmentación de la superficie forestal.

Por otra parte, el ejido Gal (que ha mantenido el mayor porcentaje de su superficie como área de uso común) se ubica en una zona de conservación. Los demás ejidos se encuentran en una situación intermedia, en la que se presenta cierta deforestación gradual (un ejido parcelado, dos con régimen mixto y uno donde predominan las tierras de uso común), por lo que si bien la escala en que se hizo el trabajo pudiera presentar errores de precisión, no deja de apreciarse la tendencia de que la apropiación individual y el consecuente parcelamiento de las áreas forestales se correlaciona con una mayor deforestación y fragmentación de estas áreas, lo cual habría que cotear en futuros trabajos en los que se puedan georreferenciar con mayor detalle y precisión los polígonos ejidales.

Otro aspecto que también relaciona la deforestación con el parcelamiento fue el intento de implementar el programa de certificación de derechos ejidales (Procede) en la zona de Marqués de Comillas. En el interior de los ejidos prevalece el criterio de un reparto equitativo del derecho a la tierra, expresado en que todos los ejidatarios tienen derecho a la misma superficie, como se establece en la resolución presidencial. Las reformas a la ley agraria de 1992 acentuaron la tendencia al parcelamiento de los ejidos, que ya se venía presentando en la región, extendiéndose el reparto incluso a las áreas forestales para poner en práctica una distribución equitativa de

la superficie ejidal, pues algunos ejidatarios ya se habían apropiado de manera individual de la totalidad de la superficie que les correspondía «según su derecho», desmontándola con el fin de establecer potreros.

En este contexto llega el Procede con la normativa de reconocer los derechos individuales únicamente sobre las áreas desmontadas, como «parcelamiento económico» y —como lo establece la ley agraria (art. 59)— sólo reconocer las áreas forestales como áreas de uso común. Esto implicaba formalizar una apropiación desigual de la tierra, premiando a los ejidatarios más depredadores, por lo que en muchos de los ejidos no se aceptó este programa. Al respecto, algunos ejidatarios comentaron: «Ahí que vengan cuando nos hallamos emparejado», lo que pudiera interpretarse como que se aceptaría el programa cuando ya se haya desmontado prácticamente la totalidad de la superficie que le corresponde a cada quien.

Esta situación de parcelamiento *de facto* que se presenta en muchos de los ejidos<sup>35</sup> ha limitado la implementación del Plan Piloto Forestal en la región, pues legalmente el titular de los permisos de aprovechamiento forestal es el ejido, representado por el comisariado ejidal, cuando en la práctica son grupos de ejidatarios (en muchos de los casos con vínculos familiares), y que conservan aún áreas forestales significativas, los que realmente realizan el aprovechamiento.

## CONCLUSIONES

Consideramos que los diferentes contextos, ambientales y sociales, así como las variantes en la conformación social e histórica de los ejidos, apuntan a una diversidad de formas de apropiación territorial

<sup>35</sup> Parcelamiento que se acentúa ante la viabilidad económica del cambio de uso del suelo en favor de la ganadería, a diferencia de Campeche y Quintana Roo, que presentan mayores limitantes para la agricultura y la ganadería.

que va más allá de la aparente homogeneidad en la forma de tenencia ejidal de la tierra. En este sentido, la forma en que cada ejido resuelve las modalidades de cooperación en el trabajo y de apropiación de sus recursos será una resultante específica de sus condiciones concretas.

Lo anterior es importante considerarlo al momento de definir las políticas de fomento agropecuario y forestal en la región en la perspectiva de promover el desarrollo sustentable, pues políticas cuya intención explícita es la de fomentar una utilización sustentable de los recursos y/o su conservación pueden tener resultados contrarios, como es el caso de la «veda forestal» de 89-93. También es el caso de marcos legales que igualmente pretenden proteger las áreas forestales, como la limitación para el parcelamiento de las mismas señalado en la ley agraria, pero que al aplicarse a la realidad de Marqués de Comillas, vía Procede, se convierten en su contrario, al motivar el desmonte como una vía de hacer reconocer derechos parcelarios.

Uno de los mayores retos para el desarrollo regional sustentable en la Selva Lacandona es, precisamente, reconocer su diversidad y complejidad, para que de esta manera se puedan definir políticas y programas flexibles que tengan principios claros, pero que cuenten con un conjunto de instrumentos que se vayan adaptando a la heterogénea realidad social y ambiental.

De acuerdo con las primeras experiencias del PPF en 1986-89, y los resultados, no sin grandes dificultades, de los primeros años de su implementación, a partir de 95-96, se aprecia que los ejidos se disponen en mayor medida a la conservación de las áreas de selva cuando tienen la posibilidad real de su aprovechamiento económico, sea por la vía de la extracción de madera o mediante otras alternativas como el ecoturismo. Y por el contrario, la veda forestal impuesta y el conservacionismo a ultranza sin alternativas para la población local, al parecer sólo provoca el conflicto social y la deforestación. Ésta es quizás la principal lección de esta historia, pues aun en ejidos parce-

lados la expectativa del aprovechamiento forestal ha inducido la organización de grupos de ejidatarios, e incluso ejidos completos, con el fin de establecer áreas forestales permanentes.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGRAWAL, A., «*Pression démographique= Dégradation de la forêt: une équation par trop simpliste?*», en *Unasylya*, núm. 181, vol. 46, 1995
- ARREOLA, M.A., *Marginación y uso del suelo en Marqués de Comillas*, Chiapas, Mecanuscrito, MCDRR-Uach, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, 1996
- CABERLE, B.F., CHAPELA y S. Madrid, «El manejo forestal comunitario y la certificación», en Merino, L. (coord.), *El manejo forestal comunitario en México y sus perspectivas de sustentabilidad*, CRIM-UNAM/Semarnap/WRI/CCMSS, Cuernavaca, México, 1997
- Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas (1997), *Con un pueblo vivo en tierra negada. Un ensayo sobre los derechos humanos y el conflicto agrario en Chiapas*, Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, México, p. 154-157
- Gobierno del Estado de Chiapas, *Nueva legislación ecológica del estado de Chiapas*, Chiapas, México, 1992
- GODELIER, M., *L'idéal et le matériel. Pensée, économies, sociétés*, Le Livre de Poche, Fayard, Paris, Francia, 1984 (col. Biblio/Essais)
- LINCK, T., *El campesino desposeído*, CEMCA—El Colegio de Michoacán, México, 1988
- LINCK, T., «El trabajo campesino», en *Argumentos*, núm. 13, sep, 1991, UAM-X, México
- Memoria del Plan de Manejo Forestal de 6 ejidos de Marqués de Comillas*, Palenque, Chiapas, may, 1996
- OSTROM, E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, New York, 1990
- OSTROM, E. (1998), «Efficiency, Sustainability, and Access Under Alternative Property-rights Regimes», ponencia presentada en el seminario FAO/WIDER sobre Acceso a la Tierra, Pobreza Rural y Acción Pública, 27-29 de abril, Santiago de Chile
- Pasecop-Sedue, *Diagnóstico socioeconómico de la Selva Lacandona (Bases para la planeación regional)*, Chiapas, México, 1992
- Programa de Manejo Forestal para Regir el Aprovechamiento de Recursos Forestales Maderables, en Modalidad de Persistente, para 15 Ejidos de la

Zona de Marqués de Comillas, Ocosingo, Chiapas, Polígono II, Palenque, Chiapas, junio de 1997

SEGURA, G., «México's forest sector and policies: A general perspective», resumen de la ponencia presentada en el Congreso de la Asociación Internacional para el Estudio de los Recursos Comunes (IASCP), Bloomington, Indiana, del 31 de mayo al 4 de junio del 2000

SRA, *Universo de trabajo de la SRA*, base de datos, 1993

VILLAFUERTE, D., GARCÍA, M.C. y MEZA, S., «Epílogo: la veda forestal en Chiapas», en *La cuestión ganadera y la deforestación*, Unicach, Chiapas, México, 1997

WEBER, J., y REVERTE, J.P., «Biens communs: les leures de la privatisation», en *Une terre en renaissance*, ORSTOM-Le Monde Diplomatique, Colección *Savoirs*, núm. 2, oct 1993



The first of these was the discovery of gold in California in 1848. This discovery led to a great influx of people to California, and the state became a leading state in the West. The second was the discovery of gold in Colorado in 1859. This discovery led to a great influx of people to Colorado, and the state became a leading state in the West. The third was the discovery of gold in Nevada in 1846. This discovery led to a great influx of people to Nevada, and the state became a leading state in the West.

The fourth was the discovery of gold in Idaho in 1860. This discovery led to a great influx of people to Idaho, and the state became a leading state in the West. The fifth was the discovery of gold in Montana in 1862. This discovery led to a great influx of people to Montana, and the state became a leading state in the West. The sixth was the discovery of gold in Wyoming in 1869. This discovery led to a great influx of people to Wyoming, and the state became a leading state in the West.

The seventh was the discovery of gold in Utah in 1863. This discovery led to a great influx of people to Utah, and the state became a leading state in the West. The eighth was the discovery of gold in Arizona in 1863. This discovery led to a great influx of people to Arizona, and the state became a leading state in the West. The ninth was the discovery of gold in New Mexico in 1861. This discovery led to a great influx of people to New Mexico, and the state became a leading state in the West.

The tenth was the discovery of gold in Texas in 1845. This discovery led to a great influx of people to Texas, and the state became a leading state in the West. The eleventh was the discovery of gold in Louisiana in 1842. This discovery led to a great influx of people to Louisiana, and the state became a leading state in the West. The twelfth was the discovery of gold in Mississippi in 1848. This discovery led to a great influx of people to Mississippi, and the state became a leading state in the West.

The thirteenth was the discovery of gold in Alabama in 1848. This discovery led to a great influx of people to Alabama, and the state became a leading state in the West. The fourteenth was the discovery of gold in Georgia in 1848. This discovery led to a great influx of people to Georgia, and the state became a leading state in the West. The fifteenth was the discovery of gold in Florida in 1848. This discovery led to a great influx of people to Florida, and the state became a leading state in the West.

The sixteenth was the discovery of gold in South Carolina in 1848. This discovery led to a great influx of people to South Carolina, and the state became a leading state in the West. The seventeenth was the discovery of gold in North Carolina in 1848. This discovery led to a great influx of people to North Carolina, and the state became a leading state in the West. The eighteenth was the discovery of gold in Virginia in 1848. This discovery led to a great influx of people to Virginia, and the state became a leading state in the West.

The nineteenth was the discovery of gold in West Virginia in 1863. This discovery led to a great influx of people to West Virginia, and the state became a leading state in the West. The twentieth was the discovery of gold in Maryland in 1848. This discovery led to a great influx of people to Maryland, and the state became a leading state in the West. The twenty-first was the discovery of gold in Delaware in 1848. This discovery led to a great influx of people to Delaware, and the state became a leading state in the West.

APROPIACIÓN SOCIAL DEL TERRITORIO Y POLÍTICA AMBIENTAL  
EN LA SELVA LACANDONA, CHIAPAS.  
EL CASO DE FRONTERA COROZAL, COMUNIDAD LACANDONA

CARLOS TEJEDA CRUZ<sup>36</sup>

1. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo tiene la intención de abordar la problemática que se presenta entre los procesos de apropiación social del territorio y las acciones de política ambiental, en específico, ante el proceso de apropiación territorial de los choles de Frontera Corozal (FC) y sus contradicciones con las iniciativas gubernamentales de establecer y manejar áreas naturales protegidas (ANP).

Se buscará dar elementos que apuntalen la idea de que la aplicación de las políticas ambientales en materia de ANP en la Selva Lacandona (SL) se ha dado de manera vertical y sin tomar en cuenta a los pobladores locales; que el proceso de apropiación de los choles de FC entra en franca contradicción con dichas políticas y que este proceso de apropiación tiene elementos que pueden ser reforzados para lograr una participación comunitaria más consciente y efectiva en el manejo de las ANP en su territorio.

El eje de estudio en esta investigación es el concepto de apropiación de la naturaleza planteado por Weber y Reveret (1993), quienes establecen que este proceso está conformado por 5 niveles o dimensiones: 1) el sistema de representaciones de la naturaleza; 2) los usos posibles de los recursos naturales (RN); 3) las modalidades de acceso

<sup>36</sup> Estudiante de maestría en ciencias en desarrollo rural regional de la Universidad Autónoma de Chiapingo, sede Chiapas

y de control del acceso a los RN; 4) la forma en que se transfieren los derechos de acceso a los RN; y 5) la forma de distribución de los beneficios que de ellos se deriven. En el centro del análisis se ubicará al sistema social de producción (Link, 1988), que es definido como «la unidad socioeconómica y territorial que conforma la comunidad campesina» y el estudio se enfocará a analizar la racionalidad colectiva, las interacciones de los diferentes sistemas de producción y su expresión en el proceso de apropiación social del territorio (Linck, 1993).

Complementariamente, se utilizarán los principios de diseño de los sistemas sólidos organizados por los propios usuarios de RN identificados por Elinor Ostrom (2000): 1) límites claramente definidos; 2) congruencia entre las reglas de apropiación y provisión con las condiciones locales; 3) acuerdos de elección colectiva; 4) supervisión; 5) sanciones graduadas; 6) mecanismos para la resolución de conflictos; 7) reconocimiento mínimo de derechos de organización por autoridades externas; y 8) entidades anidadas.

## 2. ANTECEDENTES

### 2.1 La Selva Lacandona

La región de la sl está ubicada en la porción noreste del estado de Chiapas (mapa 1), colindando al este con la República de Guatemala. Los procesos productivos que actualmente se encuentran en la sl iniciaron a partir de la década de los cincuenta con el fenómeno de colonización por parte de indígenas provenientes de los Altos y Norte de Chiapas, además de la población proveniente de otros estados de la república. Este proceso alcanzó su máximo nivel en el periodo que va de 1970 a 1974 (Muench, 1982).

Cabe mencionar que esta selva tropical tenía una superficie arbolada original de aproximadamente 1'300,000 hectáreas en 1875, de las cuales se deforestaron 584,178, es decir, el 45% de la superficie total arbolada, en un periodo de 107 años, que va de 1875 a 1982.

## 2.2 La Comunidad Lacandona

Como resultado del proceso de colonización de la selva antes mencionado, por parte de indígenas chiapanecos, se conformaron 27 asentamientos humanos dispersos en las márgenes de los ríos Usumacinta, Santo Domingo y Lacanjá y 33 poblados en la zona de cañadas (Vázquez-Sánchez *et al.*, 1992). En el año 1972 se publicó el Decreto Presidencial que restituye a 66 familias lacandonas con 614,321 hectáreas en la región (mapa 1); con ello, los poblados antes mencionados quedaron incluidos dentro del polígono de los bienes comunales de los lacandones en calidad de asentamientos irregulares. Esta situación promovió que estos asentamientos humanos reforzaran sus gestiones agrarias. La respuesta de las autoridades agrarias fue negativa en relación con su reconocimiento como ejidos y la alternativa que les brindaron fue la de que estos poblados se reubicaran formando nuevos centros de población que gozarían de apoyos en infraestructura y bienestar social (Sedesol, 1993). El resultado de esta propuesta fue que en 1976 se crearon los nuevos centros de población: FC, que concentró 8 poblados choles, y Nueva Palestina, que concentró 13 poblados tzeltales. Un tercer centro sería San Quintín, en la zona de Cañadas, pero no se efectuó por la resistencia y la lucha por la tierra de la población ahí asentada (Vázquez-Sánchez *et al.*, *op. cit.*).

En 1979, los habitantes de FC y Nueva Palestina fueron reconocidos como comuneros, quedando así conformada la CL por tres

subcomunidades: FC, con 601 comuneros choles; Nueva Palestina, con 931 comuneros tzeltales, y Lacanjá Chanzayab, con 66 comuneros lacandones, haciendo un total de 1.598 comuneros (CL, 1992).

### 3. LA APROPIACIÓN SOCIAL DEL TERRITORIO POR LOS CHOLES DE FRONTERA COROZAL

#### 3.1 Reglamento interno de la CL

El reglamento interno de la CL (1992) es una síntesis entre las disposiciones de la Legislación Agraria (y otras leyes aplicables) y los acuerdos internos que se han ido tomando en la comunidad a lo largo del tiempo; así mismo, define el marco normativo para la apropiación territorial y el acceso a los RN. Uno de los principales acuerdos establecidos en dicho reglamento fue la división de la comunidad en tres subcomunidades: FC (choles), Nueva Palestina (tzeltales) y Lacanjá Chansayab (lacandones) (mapa 2). Estas tres subcomunidades tienen, a su vez, como órganos de representación y gestión administrativa un representante del comisariado y uno del consejo de vigilancia, con sus respectivos integrantes y con facultades legales para representar a su poblado en las gestiones ante las diferentes autoridades.

La asamblea general es la máxima autoridad interna de la comunidad, integrada por la reunión de todos los comuneros legalmente reconocidos. De igual manera, la máxima autoridad de cada subcomunidad es la asamblea general, que reúne a los comuneros de la misma. Cada subcomunidad tiene un comité para tratar sus asuntos internos y para elegir a los representantes del comisariado y al consejo de vigilancia de cada uno de sus barrios.

### 3.2 Percepciones/representaciones de la selva y reservas comunales.

Sin duda alguna, la tierra es el recurso natural que tiene el papel preponderante en el sistema de representaciones de los choles, pero no por ello se representan a la selva como un medio hostil que hay que destruir para poder sembrar: «En cultura de chol y tzeltal son diferentes, la vida más de nosotros es en la selva y hay que estimarlo [...] no es permitido [a los comuneros] que destroe toda la selva, tiene que cuidar su reserva».<sup>37</sup>

En adición, los choles han identificados diversos recursos de la selva: palma xate, para la recolección y venta de las frondas; guano, bejucos y madera, para la construcción de viviendas; leña, como fuente de energía doméstica; pita, para su recolección y venta; fauna silvestre, como parte de su alimentación; frutas y plantas medicinales y tienen claro que la selva es importante para la conservación de las fuentes de agua (Selvas Latifoliadas, 2000). Asimismo, consideran que los árboles de la selva forman una barrera que protege a la comunidad de enfermedades contagiosas; que gracias a la selva hay un clima favorable y buen aire para respirar y que también gracias a ella las tierras son fértiles y hay lluvias (Díaz Solís, 2000).

Para la conservación de sus selvas han establecido, a través de su reglamento interno, reservas comunales (CL, 1992), pero su concepción de reserva no es mantener los recursos intocables, sino que, por el contrario, son reservas de las que los comuneros pueden extraer madera para uso doméstico, leña, guano, palma xate, chichón, semillas de ramón y otros productos de la recolección en la selva.

<sup>37</sup> Pedro Díaz Solís, comunero chol de Frontera Corozal, entrevistado el 2 abr, 2000.

### 3.3 Apropiación concreta: uso de los RN y estrategias familiares

La apropiación concreta se refiere a lo que podemos observar y que se expresa en las prácticas de aprovechamiento de los RN y/o en cambios de uso del suelo, que en el caso de FC han estado ligados al proceso de parcelamiento del territorio.

Desde la fundación de FC, los pobladores han ido tomando acuerdos para determinar la superficie que le toca a cada comunero dentro del territorio. En un principio, sólo tuvieron la autorización de las autoridades agrarias para establecer 2 hectáreas de milpa por familia, pero a partir de 1979 dio inicio a un proceso gradual de apropiación del territorio que fue incrementando la superficie de tierras por comunero hasta llegar a la situación actual (cuadro 2).

**Cuadro 2. Superficie de tierra por comunero en diferentes años en FC**

Há por comunero	Año	Há por comunero	Año
2	1977	70	1992
8	1981	70	actual
20	1989		

Fuente: Pedro Díaz Solís, 19 jun, 2000

El uso de los RN está fuertemente determinado por el sistema de representaciones de la naturaleza, así como por los mercados. Los comuneros de FC hacen uso de determinados RN como resultado de su conocimiento tradicional y cultura: el uso de guano para el techado de las viviendas; diversos árboles maderables, lianas y bejucos, para la construcción; siembran y recolectan plantas medicinales y comestibles; cazan fauna silvestre para su alimentación; siembran la milpa

<sup>38</sup> Pec

<sup>39</sup> Pec

<sup>40</sup> Pec

tradicional que asocia el maíz a numerosos cultivos. Por otro lado, hay usos que están fuertemente determinados por los mercados externos, como la extracción de palma xate, el cultivo del chile y la ganadería bovina.

En los primeros años de la década de los ochenta, «era puro maicero la gente, pues, era el negocio de la gente el maíz», pero en 85-86 la Conasupo dejó de comprar maíz; en consecuencia, los comuneros dejaron de sembrar este cereal con fines comerciales. En la actualidad, se siembra para autoconsumo, principalmente<sup>38</sup>.

En 1993 se estimaba que 300 familias choles de FC se dedicaban a la explotación de palma xate y cambray (*chamaedorea spp*) (Sedesol, *op.cit.*). Esta actividad se realiza tanto en las áreas de selva dentro de las unidades productivas como en terrenos de uso común durante todo el año, pero se intensifica en los meses de junio y julio (Vázquez-Sánchez *et al.*, *op. cit.*). Al respecto, Pedro Díaz Solís relata que en ese tiempo (en la década de los ochenta) «es lo que trabaja más antes la gente: la palma; ahora no, la gente casi no corta [...]. Todo éste era montaña, pue, había xate por todos lados»<sup>39</sup>. Sin embargo, la palma xate sigue siendo en la actualidad el principal producto que se comercializa al exterior de la comunidad y que le brinda ingresos monetarios a la población.

El cultivo del chile también ha decaído en la subcomunidad. Pedro Díaz Solís relata que «antes se sembraba mucho chile, se horneaba y se vendía seco; ya nadie hornea chile ahora, se vende verde, pero ya muy poco»<sup>40</sup>. La principal causa de esta situación es el aumento de las plagas del chile, que ha encarecido su cultivo por el elevado consumo de agroquímicos.

Ante al abatimiento de las posibilidades de obtener ingresos monetarios a través de la recolección de xate y el cultivo de chile y la

<sup>38</sup> Pedro Díaz Solís, *op. cit.*

<sup>39</sup> Pedro Díaz Solís, *op. cit.*

<sup>40</sup> Pedro Díaz Solís, *op. cit.*



alta de otras alternativas, la perspectiva de los comuneros de FC está apuntando hacia la ganadería bovina: «qué más se le puede buscar, qué más lo puede tener el campesino, pues la gente se va en ganado, y lo que dicen, compran ganado porque no hay más...»<sup>41</sup>.

En el cuadro 3 se presentan datos de campo acerca de las actividades productivas que actualmente realizan algunos comuneros de FC:

Sin pretender que estos datos sean representativos de FC, en este cuadro se puede observar que en estas unidades productivas, en la mayoría de los casos, más del 50% de la superficie permanece con montaña. Asimismo, se pueden vislumbrar las diferentes estrategias familiares que siguen los comuneros en sus unidades productivas:

Comuneros ganaderos: tienen 8 y más hectáreas de potreros y una cantidad variable de cabezas de ganado bovino. Siembran maíz y frijol para autoconsumo. No cortan xate ni jornalean.

Comuneros con una estrategia de diversificación de actividades productivas: siembran pequeñas superficies de maíz, frijol, chile, xate y árboles maderables. Tienen ingresos por la venta de xate y el jornaleo. Cuentan con pastizales, pero carecen de ganado (esperan apoyos para su adquisición).

Comuneros xateros: que además siembran maíz y frijol para autoconsumo y algunos empiezan a inducir o sembrar pequeñas superficies de pastizales.

Comuneros agricultores-jornaleros: siembran maíz y frijol para autoconsumo y venta de excedentes. No tienen potreros y algunos de ellos siembran pequeñas superficies de chile y otros cultivos. Trabajan como jornaleros.

Mo=Montaña (selva); Mz=Maíz; Fri=Frijol; Chi=Chile; Xat=Plantación de palma xate; Aca=Acahuales; Pot=Potreros; Bov=Núm. de cabezas bovinas; Ma=Árboles maderables en plantaciones; Co:xat=Corta Xate; Jornal=Trabaja de jornalero

Cuadro 3. Actividades productivas en FC

Nombre	Tot. (há)	Mo (há)	Mz (há)	Fri (há)	Chi (há)	Xat (há)	Aca (há)	Ma (há)	Pot (há)	Bov	Co. Xat	Jor-nal
Eduardo López	70	40	6	1	0	0	12	0	11	0	No	Sí
Fernando Pérez	70	50	2	0.5	1	0	16.5	0	0	0	No	No
Marcelino López	70	40	2	0.5	0	2	25.5	0	0	0	Sí	Sí
Sebastián Arcos	70	40	1.5	0.5	0	0	16	0	12	7	No	No
Fernando Mtz.	70	45	1	0.5	0	1.5	10	2	10	0	Sí	Sí
Gregorio Jimenez	70	30	4	1	0	0	32	0	3	0	Sí	Sí
Porfirio López	70	50	6	1.5	0	0	12.5	0	0	0	No	Sí
Miguel Montejo	70	50	1	0.5	0	0	1.5	0	17	9	No	Sí
Pedro Diaz	70	30	4	0.5	0	0	34.5	0	1	0	Sí	No
Emiliano Gómez	60	50	1.5	0	0	0	4.5	0	4	0	No	No
Miguel Vázquez	50	35	2	1	1	0	11	0	0	0	Sí	Sí
Domingo Pérez	50	40	3	0	0	0	4	0	3	0	No	No
Miguel López	50	20	4	0.5	0	0	25.5	0	0	0	Sí	No
Antonio Olan	48	18	5	1	1	0	14	1	8	0	Sí	No
Florencio Gómez	40	20	1	0	0	0	11	0	8	4	No	No

Mo=Montaña (selva); Mz=Maíz; Fri=Fríjol; Chi=Chile; Xat=Plantación de palma xate; Aca=Acahual; Pot=Potreros; Bov=Núm. de cabezas bovinas; Ma=Árboles maderables en plantaciones; Co.xat=Corta Xate; Jornal=Trabaja de jornalero

### 3.4 Mecanismos de regulación, de transferencia de derechos y mecanismos de exclusión

Los choles han establecido normas para regular el acceso a los diferentes recursos de que disponen en su territorio. La mayoría de ellas están escritas en el reglamento comunitario elaborado en 1992.

El acceso a la tierra es el aspecto más regulado por el reglamento interno de la comunidad y el sujeto de este derecho es el comunero reconocido por la legislación agraria. Al respecto, el reglamento menciona que:

- Cada comunero tiene derecho a una posesión individual de 50 hectáreas con acceso no mayor de 350 metros lineales de agua.
- Las parcelas pueden estar ubicadas hasta en tres lugares distintos.
- Todos los comuneros tienen el derecho de posesionar a dos de sus hijos en una superficie de 10 hectáreas para cada uno, lo que sumado a las 50 del padre hacen un total de 70 por familia, que multiplicadas por los 601 comuneros de FC hacen un total de 42,070 hectáreas potencialmente parcelables, que corresponden a un 30% de la superficie ocupada por FC (138,610 há).
- Cada comunero tiene derecho a un solar en la zona urbana de 2,500 m<sup>2</sup>.

Estas normas establecen límites claros para la superficie de tierras que cada comunero y su familia puede tener; sin embargo, no existen normas que regulen el acceso equitativo a diferentes calidades de tierra y no existen mecanismos de vigilancia y sistema de sanciones para las personas que acaparen más de 70 hectáreas.

En junio de 1999, en una asamblea de FC se aprobó que hijos de comuneros con familia establecieran un poblado en las orillas del río Lacan-Tún, entre las desembocaduras del arroyo Aguilar y del río Lacanjá, y se hizo una lista de 95 interesados. La finalidad de

dicho acuerdo era la de satisfacer la demanda interna de tierras por parte de hijos de comuneros con familia y resguardar los límites de la comunidad colindantes con Marqués de Comillas<sup>42</sup>. La superficie autorizada para las parcelas fue de 20 hectáreas: 200 m sobre la orilla del río Lacan-Tún por 1,000 m de fondo (mapa 4), pero aún no se han ido a poblar esa zona<sup>43</sup>.

En cuanto a la transferencia de derechos de los comuneros, existen varias posibilidades previstas en la legislación agraria: el reconocimiento de derechos a familiares de comuneros fallecidos; la cesión de derechos a favor de familiares; reconocimiento de derechos a familiares de comuneros que abandonaron la comunidad (CL, 1994).

En relación con las reservas, tienen los siguientes artículos:

- Es de interés para la comunidad la preservación de la Reserva Integral de la Biosfera Montes Azules (Rebima) y menciona que cada comunero, mujer y niño será un guardián de la misma.
- No se permitirá modificación alguna al decreto de la Rebima que afecte áreas de aprovechamiento económico de la comunidad.
- Las áreas de reserva forestal para aprovechamiento doméstico de la comunidad FC son las siguientes: reserva urbana, zona Naité, zona La Cruz y zona El Cartón. En ellas está prohibido establecer parcelas y áreas de milpa.
- En un acuerdo de asamblea posterior al reglamento, establecieron la reserva de la Flor Chismática (*lacandonia schismatica*).

Con estas normas, queda bastante claro que, no obstante la aceptación de la creación de la Rebima en su territorio, las restricciones impuestas por el decreto de las mismas son percibidas por los comu-

<sup>42</sup> Valdemar Martínez López, hijo de comunero y presidente de la primera sección de Frontera Corozal Arroyo Lacanjá, entrevistado el 1° de abril del 2001

<sup>43</sup> Diego Montejo Díaz, hijo de comunero de Frontera Corozal, entrevistado el 18 de enero de 2001

neros como contrarias a sus intereses económicos. En adición, tienen su propia propuesta de reservas comunales y en sus propias parcelas, pero que permiten el aprovechamiento de los recursos forestales maderables, no maderables y de fauna ahí existentes. Sin embargo, en estas reservas comunales no establecen normas de acceso a los recursos forestales, límites para su aprovechamiento, ni sistemas de vigilancia y sanciones a los que infrinjan las normas.

En relación con los aprovechamientos forestales, el reglamento señala que:

- La explotación forestal se hará en forma comunal. La reforestación estará a cargo de cada subcomunidad (se refiere a la explotación maderable con fines comerciales).
- En cuanto al aprovechamiento de los recursos forestales no maderables, como la palma camedor, el comprador pagará un porcentaje (de acuerdo con el arancel fijado en el reglamento) por gruesa comercializada, por ser un producto propiedad de la comunidad.
- Es obligación del comunero solicitar permiso al poseedor de la parcela cuando requiera aprovechar los recursos forestales existentes en ella (se refiere a uso doméstico).
- Cada comunero deberá solicitar ante la autoridad comunal permiso para aprovechar los recursos forestales, como maderas muertas o vivas (se refiere a uso doméstico).

Nuevamente, no se establecen límites a los aprovechamientos, zonificación y periodos de descanso-cosecha para las poblaciones de palma xate, sistemas de vigilancia y sanciones. Asimismo, cualquier persona de la comunidad tiene acceso a su territorio para cortar palma en los terrenos de uso común, sin restricción alguna en cuanto a la cantidad que se corta y se puede cortar todos los días<sup>44</sup>. Al pare-

cer, el límite lo pone el programa de manejo autorizado por la Semarnap y el comprador al establecer un tope a la demanda.

En relación con la fauna silvestre:

- Está prohibida la cacería de animales que no dañen los cultivos y la ganadería, como el mono araña, el saraguato, la danta, la guacamaya, los loros y el lagarto.

El mismo caso: no hay periodos de veda para ninguna especie utilizada, límites en los aprovechamientos ni sistemas de vigilancia y sanciones.

En relación con los bienes de la CL, señala los siguientes: 1) los terrenos de la Rebima; 2) las zonas arqueológicas exploradas y por explorar; 3) los ríos, lagunas y playas; 4) los RN y minerales; 5) la explotación turística; 6) la explotación de medios de comunicación relacionados con el turismo; y 7) los bancos de materiales de construcción.

Estos bienes, por definición, son bienes de uso común; sin embargo, existen mecanismos de exclusión en FC que han convertido algunos de ellos en bienes de peaje o club. Los 25 miembros de la SSS Escudo Jaguar han excluido al resto de los comuneros de los beneficios que reporta la explotación turística de la zona arqueológica Yaxchilán, anualmente visitada por cientos de turistas, ya que ellos, con sus cerca de 30 lanchas, han acaparado la ruta de transporte fluvial del embarcadero de FC a Yaxchilán durante varios años.

En diciembre de 2000 inició operaciones la cooperativa de transporte fluvial de turistas Tikalchilán, con 27 socios y 10 lanchas.

\* Fernando Martínez López, *op. cit.*

Esta nueva cooperativa está cobrando un poco menos por viaje que Escudo Jaguar y los ha obligado a nivelar sus precios<sup>45</sup>.

No existen acuerdos entre estas dos organizaciones para distribuirse los clientes ni para establecer tarifas únicas de precios por viaje. En el nivel comunitario tampoco existen normas que regulen los aprovechamientos turísticos de los bienes de uso común de la comunidad<sup>46</sup>.

La protección de las fuentes de agua tiene las siguientes normas:

- Los principales manantiales se protegerán con una reserva forestal en un radio de 200 metros. En esa superficie no se podrán establecer parcelas.
- En los ríos, arroyos y lagunas la protección será de 20 metros en ambos márgenes. Podrán ser parte de las parcelas, pero se prohíbe la tala de árboles.

Estas normas parecen adecuadas para la conservación de los cuerpos de agua de la comunidad, pero siguen sin existir mecanismos de vigilancia de su cumplimiento y sistemas de sanciones. Es probable que la falta de regulaciones sobre algunos de los recursos se deba a que existe todavía la percepción de abundancia de algunos de ellos y a que se considere legítimo su aprovechamiento siempre que su destino sea para autoconsumo.

La forma de apropiación social del territorio de los choles tiene consigo elementos a favor del uso sustentable de los RN, como la representación que los choles tienen de la selva como protectora del pueblo, proveedora de múltiples recursos y generadora de agua, y mantener en las tierras comunes y dentro de las parcelas áreas de

<sup>45</sup> Jeremías Cruz Hernández, hijo de un comunero de Frontera Corozal y lanchero de la cooperativa Tikal Chilán, entrevistado el 3 de mayo de 2001.

<sup>46</sup> Jeremías Cruz Hernández, *op. cit.*

reserva y el uso diverso de los RN, que es en sí una oportunidad para la sustentabilidad de los sistemas de producción.

Sin embargo, muchos recursos están dando muestras de deterioro: palma xate, leña, guano, madera, agua, etcétera (*Selvas latifoliadas*, 2000). Ante esto, la ausencia de reglas adecuadas que normen el aprovechamiento de estos RN de acuerdo con su capacidad de regeneración y que sean cumplidas y vigiladas por todos los comuneros constituye una importante limitación para la conservación y el desarrollo sustentable de esta comunidad.

#### 4. LA POLÍTICA AMBIENTAL

##### 4.1 Acciones de política ambiental en los años setenta y ochenta

La región de la SL ha sido objeto de una alta incidencia de políticas ambientales por parte del estado desde la década de los setenta. Esta situación dio inicio con el decreto de la Rebima, con una superficie de 331,200 hectáreas en 1978 (Semarnap, 2000: mapa 3).

Cabe mencionar que dicho decreto fue elaborado sin estudios técnicos previos, sin consulta a la población, sin zonificación alguna, únicamente definiendo los límites de la poligonal y estableciendo una normatividad muy general, sin medidas efectivas de protección ambiental (Vásquez-Sánchez, 1992). Asimismo, este decreto se sobrepone al decreto de creación de la CL, abarcando aproximadamente 262,000 hectáreas, quedando un 79% de la superficie de la Rebima dentro del territorio de dicha comunidad. En adición, la CL se enteró tardíamente de dicho decreto, como lo sugiere un oficio mandado en octubre de 1983 por los representantes de la comunidad a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en la que piden una



explicación amplia y detallada, así como una copia del decreto para «estar debidamente enterados todos los habitantes de la comunidad»<sup>4</sup>.

En 1988 se promulga la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), que establece un marco jurídico para definir los principios de la política ecológica y tiene el siguiente objeto:

- La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas.
- El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, agua y los demás RN.

La normatividad establecida por la LGEEPA en relación con las ANP es la siguiente:

- El uso de los RN se encuentra limitado a las comunidades que habiten dentro del área en el momento de la expedición del decreto.
- La organización, conservación, administración, desarrollo y vigilancia del área queda a cargo de la Semarnap.
- La Semarnap es la secretaría encargada de elaborar el plan de manejo del área en coordinación con las demás dependencias competentes.
- Fuertes limitaciones a los cambios de uso del suelo.
- La veda total e indefinida de caza y captura de las especies de fauna endémicas, raras, amenazadas o en peligro de extinción.
- La obligatoriedad de los propietarios de predios dentro del área para realizar labores de conservación de acuerdo con los programas de manejo.

<sup>4</sup> Oficio de la Comunidad Lacandon no. 28 de octubre de 1988.

- En el caso de los monumentos naturales, se prohíbe todo aprovechamiento de RN en las áreas decretadas.

Asimismo, menciona que las ANP deberán tener un programa de manejo que incluya estrategias y acciones en materia de preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los RN, para su administración y vigilancia, así como las reglas administrativas a que se sujetarán las actividades dentro del área.

#### 4.2 Primeras propuestas de corredor biológico y decreto de las ANP Lacan-Tún, Chan-Kín y Yaxchilán

El 15 de febrero de 1992, en la clausura de una reunión sobre conservación de la biodiversidad en México, el entonces presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, se comprometió a ampliar en más de 50,000 hectáreas el área bajo protección de la SL en la zona fronteriza con Guatemala y abarcando la zona arqueológica de Yaxchilán (Gómez-Pompa, 1992). Como consecuencia de ello, ese mismo año, Arturo Gómez-Pompa, asesor del presidente, conformó un equipo técnico que elaboró la «Propuesta para ampliar el área protegida de la SL y establecer un corredor biológico con las selvas del Gran Petén», el cual se denominó Yax Be (Camino Verde). El área propuesta para dicho corredor tenía una superficie de 188,250 hectáreas y ocupaba la mayor parte del territorio que ocupa la subcomunidad FC.

En este mismo sentido y paralelamente, en agosto de ese mismo año se decretaron dentro del territorio de la CL y dentro del área propuesta para el corredor biológico antes mencionado, 4 áreas naturales protegidas más: una en el territorio de los lacandones y 3 en el territorio de los choles de FC (*Diario Oficial de la Federación*, 1992) (cuadro 4 y mapa 3).

En noviembre de ese año, los representantes de la CL le enviaron un escrito al entonces secretario de la Sedesol en donde le expresan

**Cuadro 4. Áreas naturales protegidas decretadas dentro de la Comunidad Lacandona en agosto de 1992**

Área natural protegida	Superficie (há)
Monumento Natural Bonampak	4,357
Reserva de la Biosfera Lacan-Tún	61,873
Monumento Natural Yaxchilán	2,621
Área de protección de flora y fauna Chan-Kin	12,184
Total	81,035

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, 1992

su inconformidad por los decretos de estas 4 nuevas ANP en su territorio, argumentando que, deliberadamente, no fueron notificados en su carácter de propietarios de los terrenos en donde se asientan estas áreas, lo que les impidió alegar lo que a sus intereses convenía y los dejó en «estado de indefensión jurídica» y que estos decretos, «al ser irreversibles, lesionan los intereses de la comunidad»<sup>48</sup>.

La respuesta que la Sedesol, a través del Instituto Nacional de Ecología, dio a este escrito fue la siguiente: «En relación al respeto de sus derechos comunales, la filosofía central de la creación de reservas de la biosfera es la conservación de los RN por los pobladores de las mismas reservas, por lo cual los decretos de las ANP Lacan-Tún y Chan-Kín no los privan de la propiedad o posesión de los predios que ocupan actualmente»<sup>49</sup>, pero no hacen mención de la normatividad derivada de los decretos y no hacen referencia a los decretos de los Monumentos Naturales Bonampak y Yaxchilán, que sí prohíben todo aprovechamiento en las áreas involucradas.

A fines de 1992, Gómez-Pompa retomó la propuesta de corredor biológico, incorporando estas nuevas áreas protegidas, en la cual se propuso una zonificación para el manejo y un proyecto de decreto,

<sup>48</sup> Escrito enviado por la CL al Secretario de la Sedesol en noviembre de 1992

<sup>49</sup> Oficio dirigido por el presidente del INE a la CL el 15 de diciembre de 1992

misma que fue consultada con la CL y rechazada, porque, después de los 4 decretos de agosto, ya no querían un decreto más en su territorio.

Cabe mencionar que, durante el periodo 1991-1994, se desarrolló el Programa de Conservación y Desarrollo de la SL con un financiamiento del Banco Mundial durante un periodo de 4 años (Muench, s/f). Asimismo, las acciones de dicho programa eran planeadas, analizadas y autorizadas por el Subcomité Especial del Coplade para la SL, que era la instancia encargada de integrar las acciones de planeación, evaluación y seguimiento de las acciones del Programa.

Al respecto, durante 1993 la CL emitió varios oficios ante diversas instancias de la Sedesol para ser incluido en dicho subcomité y en el Consejo Técnico Asesor de la Rebima, que se estaba conformando sin la participación de la CL.

#### 4.3 Las políticas ambientales en el sexenio 1995-2000

A inicios del sexenio 1995-2000, se creó la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca; asimismo, se formuló el Programa del Medio Ambiente 1995-2000 con el objetivo general de «frenar las tendencias de deterioro del medio ambiente, los ecosistemas y los RN y sentar bases para un proceso de restauración y recuperación ecológica que permita promover el desarrollo económico y social de México con criterios de sustentabilidad» (Semarnap, 1996: 147). Para el logro de este objetivo, se propone la utilización de un conjunto de instrumentos para la política ambiental, entre los cuales se encuentra el establecimiento y manejo de ANP; asimismo, propone como una acción prioritaria la elaboración y aplicación de programas de manejo en ANP.

Como paso siguiente, la Semarnap formula el Programa de Áreas Naturales Protegidas de México 1995-2000. Este programa establece a las ANP como uno de los instrumentos principales para la

conservación de la biodiversidad, de los bienes y servicios ecológicos, así como para promover procesos de desarrollo sustentable. Asimismo, considera la elaboración de programas de manejo y programas operativos anuales como instrumentos fundamentales para el manejo y administración de las ANP (Semarnap, 1996).

Fundamentado en este último programa, en 1998, el Instituto Nacional de Ecología (INE) de la Semarnap asignó un director para la reserva de la biosfera Lacan-Tún y una plantilla básica de personal operativo. Durante el año 2000, la Semarnap se dio a la tarea de elaborar los programas de manejo de las ANP Nahá, Metzabok, Bonámpak, Yaxchilán, Lacan-Tún y Chan-Kín; los tres últimos, involucrando a la subcomunidad FC.

#### **4.4 Plan de manejo de la reserva de la biosfera Lacan-Tún (Rebila) y otras reservas**

Durante el 2000 inició el proceso de elaboración del programa de manejo de la Rebila, cuyo primer borrador (septiembre de 2000) proponía la siguiente zonificación: zona de protección y zona de aprovechamiento sustentable de los RN (Rebila, 2000). En la zona de protección quedaban restringidas las actividades de cambio en el uso del suelo, la tala, la introducción de especies exóticas, el uso del fuego, las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales, petroleras, mineras y asentamientos humanos (Rebila, *op. cit.*). Mientras que en la zona de aprovechamiento sustentable de RN las actividades permitidas podrán ser las mismas que venían realizando los comuneros en sus parcelas ahí asentadas sólo que bajo la normatividad correspondiente: planes de ordenamiento ecológico, estudios técnicos forestales, turismo de bajo impacto, aprovechamiento de flora y fauna bajo el modelo de UMA, cambios de uso del suelo justificados mediante

estudios y dictámenes previos autorizados por la Semarnap (Rebila, *op. cit.*).

En cuanto a la elaboración del Programa de Manejo del Monumento Natural Yaxchilán, se realizaron dos talleres entre el personal de la Rebila y el INAH con la finalidad de unificar criterios para establecer un programa de manejo conjunto. Es importante mencionar que, en el caso de los monumentos naturales, el régimen de protección es absoluto: en ellos «únicamente podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con su preservación, investigación científica, recreación y educación» (Semarnap, 1996: 56).

En el caso de Chan-Kín, la Unach ganó el concurso para elaborar el programa de manejo de dicha área a finales de 2001, pero aún no ha iniciado los trabajos. Es importante mencionar que estos programas de manejo fueron vistos como unidades independientes y que no existió una visión de conjunto que integrara los planes de manejo de las tres áreas naturales protegidas dentro del territorio de FC en una sola estrategia regional de conservación y desarrollo sustentable que involucrara a todo el territorio de esta subcomunidad.

##### 5. LAS CONTRADICCIONES

A partir del decreto de las ANP Lacan-Tún, Chan-Kín y Yaxchilán en 1992, alrededor del 55% del territorio de FC quedó sujeto a las normas y restricciones que establece la legislación ambiental en materia de ANP (mapa 4). El gobierno mexicano, a través de la Semarnap y en aras de conservar la biodiversidad, que es un patrimonio nacional y mundial, impone de manera vertical un decreto sobre el territorio de los choles de FC, que se traduce en normas y restricciones al uso de los RN.

En el terreno de los hechos, estas normas y restricciones se empalman territorialmente, entrando en francas contradicciones con los

procesos de apropiación social de los RN; por ejemplo: la zona de protección de la Rebila y el área que ocupa el Monumento Natural Yaxchilán, cuyas respectivas normas no permiten aprovechamientos forestales, son las mismas áreas en donde los comuneros de FC recolectan palma xate (mapa 4). En concreto, estas restricciones y normas impuestas se expresan en un despojo de los derechos de acceso y control de su territorio.

Dado que a estos decretos siguió un periodo de relativa inactividad en dichas áreas y los esfuerzos conservacionistas se enfocaron en Montes Azules (reserva que no involucra directamente el territorio de FC), las contradicciones y disputas no se manifestaron. Sin embargo, la asignación de personal a la reserva de la biosfera Lacan-Tún por parte del INE-Semarnap a partir de 1998, los trabajos iniciales de manejo del área durante 1999 y la elaboración de los programas de manejo en 2000 reavivaron la hoguera de las contradicciones en FC, situación que llegó a su punto más álgido con la detención de cuatro funcionarios de la Semarnap (incluyendo al director de la Rebila), durante una semana, a cambio del pago del monto de varios proyectos ya comprometidos por la misma institución con la comunidad.

Es muy sugerente que en el pliego petitorio que estaban negociando con la Semarnap para la liberación de los detenidos, cuatro de los ocho puntos estaban relacionados con la transferencia del manejo de las reservas, y de los recursos que ello conlleva, a manos de la CL.<sup>50</sup>

La reacción de la Semarnap fue la de dar una explicación simplificada del conflicto: los comuneros fueron manipulados por intereses oscuros ajenos a la comunidad; cortar relaciones con FC y reubicar al personal de la Rebila en otra ANP de la región. Además, esta reacción bloqueó la posibilidad de una negociación para encontrar alternativas que se orientaran a una coadministración de las ANP.

<sup>50</sup> Oficio dirigido por la CL a Vicente Fox y a Pablo Salazar Mendiguchía el 02-09-2000

## 6. CONCLUSIONES

- Las políticas ambientales en materia de ANP en la SL se han instrumentado de manera vertical, sin la participación de los pobladores locales en el establecimiento y gestión de las mismas.
- Cuando ha existido la participación comunitaria, se ha quedado en el nivel de consulta, sin discutir a fondo los contenidos de las propuestas y sin participar en todo el proceso de planeación y toma de decisiones.
- El enfoque de ver a las ANP como islas que deben ser protegidas de las amenazas del exterior, sin vinculación con las demás ANP de la región ni con los procesos sociales que las rodean, está condenado al fracaso.
- Los enfoques territoriales con una visión regional que dan cuenta de los procesos sociales en que están inmersas las ANP se consideran los más adecuados para definir las estrategias de manejo.
- Es necesario ver los procesos de apropiación social del territorio y de los RN desde una perspectiva crítica que nos permita identificar los puntos favorables y los puntos críticos para proponer las mejores alternativas de manejo de RN con participación comunitaria.
- Es necesario tender a una coadministración, a través de un proceso de capacitación y transferencia gradual de responsabilidades y recursos para la gestión de las ANP a las comunidades locales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Comunidad Lacandona, reglamento interno de la Comunidad Zona Lacandona, municipio de Ocosingo, Chiapas, 1992
- Comunidad Lacandona, acta de asamblea general de comuneros que se celebra en la subcomunidad de FC, CL, municipio de Ocosingo, Chiapas, relativa a la ratificación de los derechos agrarios de los comuneros, 1994

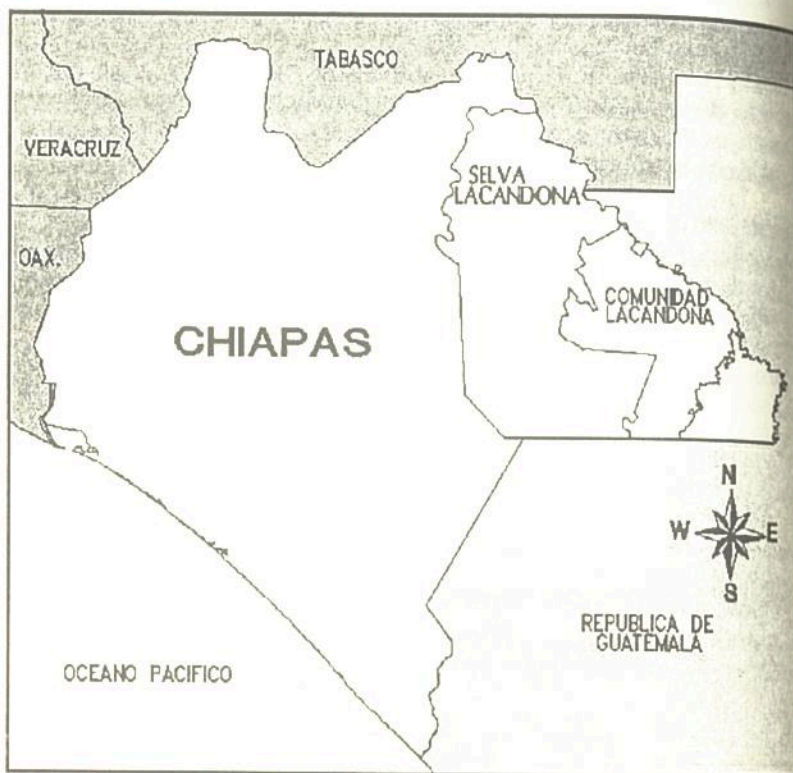


- Diario Oficial*, Decreto por el que se Declara Área Natural Protegida, con el Carácter de Área de Protección de Flora y Fauna Silvestre, la Región Chan-Kín, con Superficie de 12,184-98-75 Hectáreas, Ubicada en el Municipio de Ocosingo, Chiapas (segunda publicación), 24 ago, 1992
- \_\_\_\_\_, Decreto por el que se Declara Área Natural Protegida con el Carácter de Monumento Natural, la Zona Conocida como Bonampak, con Superficie de 4,357-40-00 Hectáreas, Ubicada en el Municipio de Ocosingo, Chiapas (segunda publicación), 24 ago, 1992
- \_\_\_\_\_, Decreto por el que se Declara Área Natural Protegida con el Carácter de Reserva de la Biosfera, la Zona Conocida como Lacan-Tún, con Superficie de 61,873-96-02.5 Hectáreas, Ubicada en el Municipio de Ocosingo, Chiapas (segunda publicación), 24 ago, 1992
- \_\_\_\_\_, Decreto por el que se Declara Área Natural Protegida con el Carácter de Monumento Natural la Zona Conocida con el Nombre de Yaxchilán, con Superficie de 2,621-25-23 Hectáreas, Ubicada en el Municipio de Ocosingo, Chiapas (segunda publicación), 24 ago, 1992
- DÍAZ SOLÍS, P., «Don Pedro Díaz Solís (FC), historia de su llegada a la sl y de la fundación de los nuevos centros de población FC y Nueva Palestina», historia oral narrada el 12 de enero de 2000, en Stephanie Paladino (ed.), *Historias de los habitantes de Nueva Palestina y de la fundación de los nuevos centros de población Nueva Palestina y Frontera Corozal de la Comunidad Lacandona*, Chiapas, Historias orales narradas durante los años 1999 y 2000, manuscrito no publicado
- GÓMEZ-POMPA, A., *Propuesta para ampliar el área protegida de la sl y establecer un corredor biológico con las Selvas del Gran Petén*, Yax Be, 1992
- LINCK, T., «Apuntes para un enfoque territorial. Agricultura campesina y sistema-terruño», en G.H. Navarro, J. P. Colin y P. Milleville (eds.), *Sistemas de producción y desarrollo agrícola*, Colegio de Posgraduados, Montecillo, Estado de México, 1993
- LINCK, T., et al., «Introducción», en *Paisajes agrarios de Michoacán*, De H. Cochet y otros, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1988
- MUENCH, P., «Las regiones agrícolas de Chiapas», revista de *Geografía Agrícola*, 2 ene, 1982
- MUENCH, «Conservación y desarrollo en la sl, Chiapas, evaluación de un programa regional», documento no publicado
- OSTROM, E., *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, CRIM-UNAM/Fondo de Cultura Económica, 1a. ed. en español, 2000
- Pasecop-Sedue, *Diagnóstico socioeconómico de la sl (bases para la planeación regional)*, 1992

- Poder Ejecutivo Federal, *Plan nacional de desarrollo 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995
- Rebela, borrador del *Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera Lacan-Tún*, versión septiembre, documento para discusión con la subcomunidad FC, Reserva de la Biosfera Lacan-Tún, INE-Semarnap, 2000
- Sedesol, *Diagnóstico de FC, municipio de Ocosingo, Chiapas, sl*, Secretaría de Desarrollo Social, Chiapas, 1993
- Selvas Latifoliadas, *El proceso de consulta del Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera Lacan-Tún*, documento interno, 2000
- Semarnap, Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera Montes Azules, México, INE-Semarnap, 1a. ed., 2000
- Programa de Áreas Naturales Protegidas de México 1995-2000, 1a. ed., México, 1996
- VÁZQUEZ-SÁNCHEZ, M.A., «La Reserva de la Biosfera Montes Azules: antecedentes», en M.A. Vázquez-Sánchez y M.A. Ramos (eds.), *Reserva de la Biosfera Montes Azules, Selva Lacandona: investigación para su conservación*, Ecosfera, 1992
- VÁZQUEZ-SÁNCHEZ, M.A., March I.J. y M.A. Lazcano-Barrero, «Características socioeconómicas de la sl», en Vázquez-Sánchez, M.A. y M.A. Ramos (eds.), *Reserva de la Biosfera Montes Azules, sl: investigación para su conservación*, Ecosfera, 1992
- VILLAFUERTE D., M.C. García y S. Meza, *La cuestión ganadera y la deforestación*, Unicach, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México, 1997
- WEBER, J., y J.P. Reverte, «Biens communs: les leures de la privatisation», en *Une terre en renaissance*, ORSTOM-Le Monde Diplomatique, colección Savoirs, núm. 2, trad. de Conrado Márquez Rosano, Uach, nov, 2000

## MAPAS

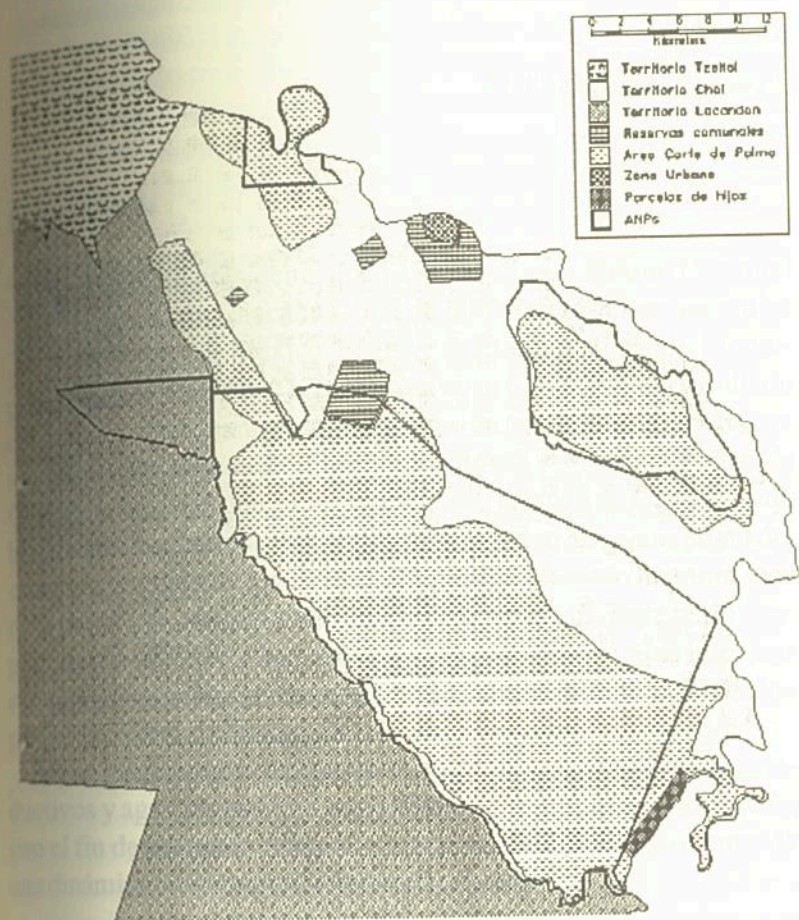
Mapa 1. Ubicación de la SL y de la CL en el estado de Chiapas







Mapa 4. Organización territorial de FC y su sobrelape con Áreas Naturales Protegidas



### El desarrollo de "modelos básicos" en el sector agropecuario -Módulo "El sector agropecuario"



INTR

**P**leja del agro. Cha histo esta de la plir ecor proc E duc con una

<sup>11</sup> Gr  
<sup>12</sup> Est  
socio  
a tra  
del p

## DEL PARAÍSO PERDIDO A LA TIERRA PROMETIDA: EL PARQUE NACIONAL LAGUNAS DE CHACAHUA

MARA DOLORES ALFARO<sup>51</sup>

### INTRODUCCIÓN

Por decreto presidencial, en 1937 se crea el Parque Nacional Lagunas de Chacahua, una de las primeras áreas naturales protegidas de México. El grave deterioro ambiental y la compleja situación social que hoy se observa en Chacahua son resultado del impacto que han tenido, durante largos años, las políticas agropecuarias sobre esta área y su entorno regional. El caso de Chacahua muestra que en regiones como la costa de Oaxaca, que, históricamente, ha sido estratégica para el desarrollo económico del estado, la creación de áreas naturales protegidas como instrumentos de la política de conservación, además de ser insuficiente para cumplir con este objetivo, ha sido «transparente» frente a los intereses económicos y políticos de los diversos actores involucrados en los procesos de desarrollo regional.

En este trabajo nos centramos en los procesos demográficos, productivos y agrarios que han impactado al parque desde su creación, con el fin de entender el papel que éste ha desempeñado dentro de una dinámica más amplia de desarrollo regional<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental, GAIA

<sup>52</sup> Este trabajo forma parte de los resultados que se obtuvieron de un diagnóstico y un censo socioeconómico realizado en el parque de Chacahua en 2000. Dichos trabajos se realizaron a través de un convenio entre el CIESAS y la Semarnap, el primero, y con apoyo financiero del PNUD, el segundo.



## LA POLÍTICA DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS EN MÉXICO

La superficie bajo el sistema de ANP representa el 6.4% del territorio nacional, cifra que se considera incipiente comparada con otros países de Latinoamérica de alta biodiversidad. No obstante, cabe destacar que la diversidad de ecosistemas, de especies endémicas y en peligro de extinción y la presencia de ecosistemas únicos protegidos son altamente representativos y de gran importancia en el país. La instauración de ANP es uno de los instrumentos más antiguos que ha seguido la política de conservación en México. Inició en 1876 con la expropiación del Desierto de los Leones, que en 1917 se transformaría en el primer parque nacional del país. Entre 1934 y 1940, durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas, se decretan 36 parques nacionales, hecho relacionado con la política forestal impulsada por Miguel Ángel de Quevedo, con la ley forestal de 1909 y 1926, hasta la creación, en el periodo de Cárdenas, del Departamento Autónomo Forestal de Caza y Pesca, donde quedaban comprendidos los parques nacionales. La instauración de parques nacionales obedeció e intentó contrarrestar la grave situación por la que atravesaban los recursos forestales y el aprovechamiento que de éstos hacían diversas compañías privadas a través de concesiones otorgadas por los gobiernos pasados. El gobierno mexicano empleó la categoría de parque nacional, la cual, en el ámbito internacional, se definía como un área destinada a la conservación de los recursos naturales y al disfrute estético de la naturaleza por el pueblo, pero cuyo dominio tenía el gobierno federal. Desde esta visión «conservacionista», se limitaba el aprovechamiento forestal y el cambio del uso del suelo en estas áreas. Actualmente, estas restricciones, no cumplidas en la mayor parte de los parques nacionales, constituyen verdaderos obstáculos para la recuperación de los recursos fuertemente deteriorados y el ordenamiento de las actividades productivas que se realizan en estas áreas.

Por su lado, la política agraria de esos años fue determinante para que la mayor parte de los decretos fueran declarativos y no expropiatorios, dejando afectados, pero a salvo, los derechos que sobre la tierra tenían las comunidades y ejidos. El costo de esta medida son los graves conflictos sociales derivados tanto de la indefinición de los límites del área protegida respecto al resto de la propiedad comunal o ejidal como de los derechos de usufructo entre los propietarios legales y los colonizadores de estas tierras.

Hacia la década de los setenta, el grave deterioro y destrucción del medio natural, que se extendía a todas las zonas rurales del país, y, en especial, la fuerte colonización y avance de la frontera agropecuaria que presentaban los parques nacionales condujo a un cambio en la política de las ANP. Las fuertes restricciones que imponían la categoría de parque nacional en cuanto al aprovechamiento de los recursos y a la protección de zonas sólo de atractivo paisajístico llevaron a la introducción y empleo de nuevas categorías para estas áreas, entre las que destaca la reserva de la biosfera. Bajo esta nueva categoría se intentaba conciliar, geográficamente, la conservación de los recursos naturales, el aprovechamiento limitado de estos recursos por parte de las comunidades aledañas y la investigación biológica y agropecuaria aplicada. Sin embargo, al igual que con los parques nacionales, estas categorías respondían más a los modelos definidos internacionalmente que a las condiciones ambientales y sociales del país y, mucho menos, a las demandas de la población asentada en estos espacios. Los parques nacionales seguían figurando en primer plano; para 1980 se tenían 56 parques nacionales que representaban casi la totalidad de las ANP.

En la década de los noventa, la política de las ANP ofrece nuevos elementos institucionales de planeación, operación, gestión y financiamiento para las ANP a través del Programa de Áreas Naturales Protegidas de México 1995-2000, a cargo de la recién creada Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca

(Semarnap)<sup>53</sup>. Asimismo, se establece el marco jurídico que las respalda, contenido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), esencialmente.

Dentro de los lineamientos de esta política, destaca la descentralización, rescate, recategorización e, inclusive, la derogación de los parques nacionales que no cumplan con los objetivos para los cuales fueron creados y, por primera vez, se considera la participación de diferentes actores en la planeación y manejo de las ANP y, entre éstos, a los habitantes de las mismas. En este periodo, la creación de ANP sólo es equiparable al aumento que tuvieron durante el periodo de Cárdenas; concretamente, los parques nacionales pasaron de 47, en 1996, a 69, en 2000 (cuadro 1).

Una lectura de esta última década sobre la política dirigida a las ANP es aventurada; sin embargo, puede señalarse que la mayor aten-

Cuadro 1. Áreas Naturales Protegidas 1996-2000

Categoría	1996		2000	
	Número	Superficie (há)	Número	Superficie (há)
Reservas de la biosfera	31 (18/13) <sup>1</sup>	8'044,213	31	9'046,477
Parques nacionales	47 (44/3) <sup>2</sup>	1'081,291	69	1'433,469
Monumento natural	3	13,023	5	13,023
Área de protección de los recursos naturales			3	48,272
Área de protección de flora y fauna	8	1'567,612	10	1'623,198
Otras áreas			4	292,861
Zona de protección forestal			3	232,916
<b>Total</b>	<b>89</b>	<b>10'706,139</b>	<b>125</b>	<b>12'690,216</b>
<b>Incremento</b>			<b>40%</b>	<b>18.5%</b>

<sup>1</sup> Incluye reservas de la biosfera y reservas especiales de la biosfera

<sup>2</sup> Incluye parques nacionales y parques marinos. Fuente: Programa de Áreas Naturales Protegidas de México, 1995-2000, INE (*website*)

<sup>53</sup> La administración de las ANP había estado, de manera subordinada, a cargo de diferentes dependencias (el Departamento Autónomo de Caza y Pesca, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la SEDUE y la SARH). Con la creación de la Semarnap y, específicamente, con la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), las ANP dependen, por primera vez, de un órgano autónomo y con patrimonio propio.

ción prestada a las ANP, si bien intenta cubrir el vacío institucional que han padecido durante largos años, revertir este rezago con el amparo del mismo instrumento de conservación es realmente complejo y conflictivo, en muchos casos. La Reserva de la Biosfera de Montes Azules, en Chiapas, o el Parque de Chacahua, en Oaxaca, pueden ser ilustrativos. Lograr una estrategia de conservación más acorde con las dinámicas locales y regionales, que incorpore las iniciativas comunitarias y los intereses interinstitucionales, sigue siendo uno de los aspectos menos concretos en la aplicación de las políticas y cuyos resultados son, muchas veces, contradictorios.

#### ESTADO DE LOS RECURSOS DEL PARQUE NACIONAL LAGUNAS DE CHACAHUA

En el estado de Oaxaca, existen cinco ANP: tres parques nacionales (Benito Juárez, Chacahua y Huatulco), la Reserva de la Biosfera Tehuacán-Cuicatlán y el Monumento Natural Yagul. En conjunto, comprenden 519,002 há, esto es, el 5.45% de la superficie total del estado. El Parque Nacional Lagunas de Chacahua fue la primera área protegida del estado y del país con ecosistemas tropicales. De acuerdo con su decreto de creación, el Parque debía asegurar la conservación de los bosques de clima tropical, por ser un lugar de excepcional belleza (poderoso atractivo para el turismo), cuyas especies preciosas son de gran valor, las cuales sirven de refugio para la fauna comarcana y para las especies piscícolas que encierran las aguas de las lagunas, y por la importancia histórica de una zona contigua, que fue asentamiento del antiguo reino mixteco del cual aún quedan vestigios arqueológicos.

El área del Parque apenas se aproxima a las 15 mil há, pero en éstas se encuentran condiciones ambientales únicas (climáticas, edafológicas e hídricas) que le permiten mantener un número diverso de tipos de

vegetación con una gran cantidad de organismos de gran importancia en el nivel nacional e internacional. Asimismo, alcanza grados de deterioro muy altos en más del 60% de su territorio y ya perdió más de la mitad de su vegetación original (selva mediana inundable, selva mediana subcaducifolia, selva baja inundable, selva baja caducifolia, matorral espinoso, vegetación de dunas costeras y mangle, entre otras). Las lagunas de Chacahua y Pastoría, que conforman el complejo lagunar del Parque, presentan un grave azolvamiento, grandes índices de salinidad y sobreexplotación del recurso pesquero. De acuerdo con estudios recientes, de mantenerse esta situación, a corto plazo, el agotamiento de la producción pesquera será aún mayor.

Entre las principales causas de la destrucción y el deterioro del Parque se encuentran la tala clandestina, el saqueo inmoderado de sus bosques (que ha llevado, también, al exterminio de importantes especies de flora y fauna), el avance de la frontera agropecuaria, la formación de asentamientos humanos y su acelerado crecimiento demográfico. Es importante señalar que estos fenómenos no son exclusivos de esta área natural protegida ni han estado aislados de las políticas de desarrollo y agropecuarias, que se impulsaron en el campo mexicano. El Parque y su entorno han jugado un papel medular, que se basa en el potencial productivo que hasta hace una década representaba la explotación de sus recursos forestales, pesqueros y agrícolas. Lo que una vez un viajero como Gutierre Tibón denominó un «paraíso perdido» se convirtió en la «tierra prometida» tanto para la población inmigrante, que llegó en busca de trabajo, como para los poderosos caciques regionales, que vieron la posibilidad de extender su dominio dentro de esta área. Las políticas de colonización que implementó el estado, la indefinición, la lucha agraria (que por más de 50 años ha colocado a la comunidad de San Pedro Tututepec dentro de los focos rojos del estado) y el prolongado abandono de la institución responsable de su cuidado conforman el escenario en el que se han dado las principales transformaciones del Parque y sus recursos.

## CONTEXTO REGIONAL

La costa del estado de Oaxaca, al igual que muchas regiones del país, se ha integrado (de manera rápida, pero desigual) al mercado nacional e internacional. No existe ninguna vinculación entre el enorme potencial de sus recursos y las condiciones de vida de la población rural. La costa figura como la región de mayor marginación en el estado de Oaxaca; el 94% de sus municipios son de alta y muy alta marginación (DIGEPO, 2000). La parte de la planicie costera se ha convertido en un importante corredor comercial entre dos grandes polos de desarrollo: Salina Cruz y Acapulco, a través del cual se comercializa la producción agropecuaria y pesquera, que se genera en esta región. En 1990, en esta zona se concentraba el total de la superficie de coco cultivada en el estado y el 70% de la superficie de huertos de limón (INEGI, 1998 y 1999) y la pesca ribereña aportaba el 21% de la producción pesquera estatal.

Es, también, una región de alta inversión, tanto privada como pública, en torno al desarrollo turístico y a la infraestructura para la producción agrocomercial, que representan fuertes intereses. Concentra una buena parte de la propiedad privada, legal o posesionada del estado, distribuida en las grandes plantaciones y ranchos ganaderos (*Atlas agrario*, 1998). Además, se han realizado importantes acciones agrarias de afectación y expropiación sobre las comunidades con fines públicos; entre éstas, la creación del Parque de Chacahua y, más recientemente, la del Parque de Huatulco, a la cual antecede la expropiación que hizo Fonatur a este municipio para el centro turístico. Con fines agrícolas, destaca la afectación de la presa derivadora Ricardo Flores Magón como parte del ambicioso proyecto de irrigación Río Verde en la zona aledaña al Parque de Chacahua.

Finalmente, la planicie costera ha sido, históricamente, una de las pocas regiones del estado que aún funciona como refugio para los excedentes de población de otras regiones de Oaxaca y del país, por

lo que ha estado sujeta, directamente, a proyectos de colonización impulsados por el estado desde finales del siglo XIX hasta los años sesenta, cuando llegaron olas masivas de inmigrantes, amparados todavía por esa política (anexo 1).

#### LOS PROYECTOS DE COLONIZACIÓN Y EL POBLAMIENTO DEL PARQUE

Uno de los problemas más graves y más complejos en el Parque Nacional Lagunas de Chacahua es su poblamiento acelerado durante las últimas tres décadas. Dicho proceso tiene como antecedentes los proyectos de colonización, que afectaron, directamente, el área del Parque desde los años veinte hasta principios de los sesenta, así como las políticas de desarrollo agropecuario, que propiciaron la demanda de las mejores tierras y la oferta de trabajo en torno a una producción meramente comercial. A partir de los años ochenta, la cercanía del Parque a los polos de desarrollo turístico y comercial más importantes de la costa influyó, indirectamente, en su poblamiento.

El primer proyecto de colonización en el poblamiento del Parque, en los años veinte, fue el establecimiento de una colonia de 25 agricultores de la región lagunera del país en tierras de Charco Redondo (márgenes del Río Verde), que fueron elegidas para el cultivo de algodón en gran escala. El proyecto no funcionó, pero en un segundo intento de reactivar la producción algodонера en este lugar se instaló, a finales de la década de 1930, una despepitadora que atrajo mano de obra de diferentes comunidades de la región. Entre las décadas de los treinta y los cincuenta, a cargo de la Comisión Nacional de Colonización, se estableció la colonia Federal Agrícola Ganadera de Río Grande (localidad en los límites del Parque). Se colonizaron 12,000 hectáreas, que serían dedicadas a la producción agrocomercial y a la ganadería extensiva. En la década de los sesenta, el Parque se ve impactado por la ola masiva de inmigrantes del estado de Guerrero

que llegaron a asentarse en los límites del Parque, incentivando el poblamiento de localidades aledañas a éste y la formación de nuevos poblados, extendiendo el cultivo de la palma. Hacia los años ochenta, la influencia de los centros turísticos y, nuevamente, los cultivos comerciales como el algodón, la palma y, posteriormente, el limón, así como la infraestructura urbana e industrial, generada para su producción y comercialización, estimularon las inmigraciones hacia esta zona.

Este rápido poblamiento se dio ligado al cambio en la estructura productiva en el área del entorno al Parque Nacional (anexo 2). Una buena parte de esta población migrante comenzó a expandir su actividad agrícola y pecuaria hacia los terrenos del Parque. Por otra parte, el acelerado poblamiento de éste coincide, claramente, con los momentos de mayor producción e ilimitada explotación que se hacía del producto pesquero de la laguna, entre los setenta y ochenta. En este periodo, la tasa media de crecimiento anual (TMCA) de la población del Parque alcanzó niveles impresionantes en el orden de 8.9%, entre el 70-80; y 9.1%, del 80-90 (cuadro 1).

Los datos que arroja un censo socioeconómico, levantado en las comunidades asentadas en el Parque, sintetizan la magnitud y complejidad de los flujos de migración hacia esta zona: el 66% de sus pobladores actuales ha llegado de otros lugares, el 34% proviene de comunidades de otros municipios de Oaxaca, el 23% es gente de otras localidades del municipio y el 7.4% tiene como lugar de procedencia otro estado del país. Se registraron un total de 63 municipios del estado de Oaxaca de donde proviene la población del Parque. La mayor parte de estos municipios es de la misma región de la costa, seguidos por la región serrana de la Mixteca y los valles centrales. El segundo bloque de población tiene como lugar de origen 31 localidades del mismo municipio de Tututepec, tanto de la zona de lomeríos como de la planicie. El tercer grupo está conformado por migrantes que provienen de 16 estados del país, sobresaliendo el estado de Guerrero con el 54% de esta población.



lo que ha estado sujeta, directamente, a proyectos de colonización impulsados por el estado desde finales del siglo XIX hasta los años sesenta, cuando llegaron olas masivas de inmigrantes, amparados todavía por esa política (anexo 1).

#### LOS PROYECTOS DE COLONIZACIÓN Y EL POBLAMIENTO DEL PARQUE

Uno de los problemas más graves y más complejos en el Parque Nacional Lagunas de Chacahua es su poblamiento acelerado durante las últimas tres décadas. Dicho proceso tiene como antecedentes los proyectos de colonización, que afectaron, directamente, el área del Parque desde los años veinte hasta principios de los sesenta, así como las políticas de desarrollo agropecuario, que propiciaron la demanda de las mejores tierras y la oferta de trabajo en torno a una producción meramente comercial. A partir de los años ochenta, la cercanía del Parque a los polos de desarrollo turístico y comercial más importantes de la costa influyó, indirectamente, en su poblamiento.

El primer proyecto de colonización en el poblamiento del Parque, en los años veinte, fue el establecimiento de una colonia de 25 agricultores de la región lagunera del país en tierras de Charco Redondo (márgenes del Río Verde), que fueron elegidas para el cultivo de algodón en gran escala. El proyecto no funcionó, pero en un segundo intento de reactivar la producción algodonera en este lugar se instaló, a finales de la década de 1930, una despepitadora que atrajo mano de obra de diferentes comunidades de la región. Entre las décadas de los treinta y los cincuenta, a cargo de la Comisión Nacional de Colonización, se estableció la colonia Federal Agrícola Ganadera de Río Grande (localidad en los límites del Parque). Se colonizaron 12,000 hectáreas, que serían dedicadas a la producción agrocomercial y a la ganadería extensiva. En la década de los sesenta, el Parque se ve impactado por la ola masiva de inmigrantes del estado de Guerrero

Cuadro 2. Habitantes por localidad

Parque Nacional		Límites del parque		Centros urbanos	
Comunidad	Hab.*	Comunidad	Hab.	Comunidad	Hab.
Chacahua	729	Cerro Hermoso	60	Río Grande	11042
El Azufre	442	Charco Redondo	484	Tututepec	2248
El Corral	89	La Pastoría	471	Santa Rosa de Lima	1791
Zapotalito	1173	La Consentida	491	San José del Progreso	4317
		Yugüe	52		
		El Tlacoache	166		
		Lagartero	118		
<b>Total</b>	<b>2,433</b>		<b>1,351</b>		<b>19,398</b>

Fuente: XI Censo de Población y Vivienda, INEGI, 1995

(\*) Censo Socioeconómico, CIESAS, 2000

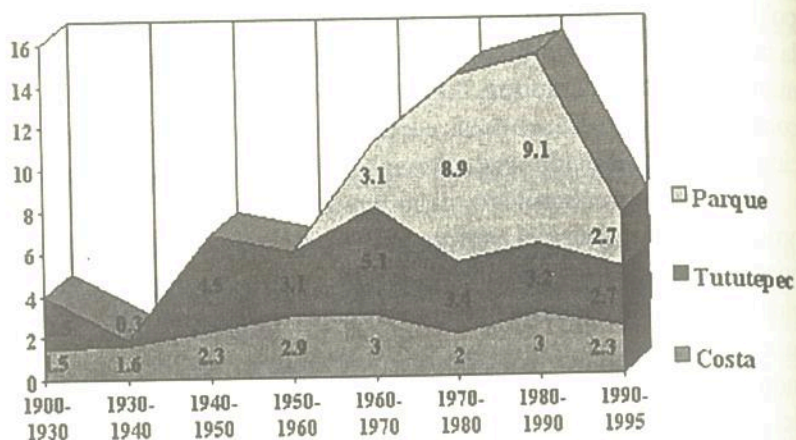
la población de otros municipios indígenas del estado de Oaxaca que ha llegado al Parque.

La composición étnica de la población del Parque es un aspecto que debería ser considerado y entendido a mayor profundidad, dado que se observaron, por una parte, estrategias diferenciadas en la percepción, aprovechamiento y organización para la optimización de los recursos. Además, constituye un espacio de constante confrontación, apreciándose que la población indígena presente en el Parque ocupa un lugar marginal frente a los otros grupos y, a su vez, los negros frente a los mestizos.

#### DEFINICIÓN Y CONFLICTOS AGRARIOS

La falta de resolución agraria de los terrenos comunales de San Pedro Tututepec, así como la misma indefinición del área o poligonal del Parque derivaron en fuertes conflictos sociales, donde la invasión y explotación de los recursos dentro y en el entorno inmediato al Parque fueron y siguen siendo una estrategia implementada por diferentes actores (comuneros, caciques y/o invasores), para ganar terreno económico y político en la lucha agraria. Un ejemplo lo constituyen

Cuadro 1. Tasa media de crecimiento anual de la población



## CONFIGURACIÓN ÉTNICA

Como resultado de estos flujos migratorios, la población del Parque presenta una compleja y fuertemente diferenciada configuración étnica, constituida por la población afromestiza, la indígena (mixtecos, chatinos y zapotecos) y la mestiza. Predomina la población afromestiza en las comunidades de Chacahua y el Azufre, mientras que la población mestiza se encuentra, principalmente, en Zapotalito y una proporción relativamente pequeña de indígenas se distribuye en todas las comunidades del Parque<sup>54</sup>. Sin embargo, si consideramos el lugar de origen de los habitantes del Parque (provenientes de diversas localidades del municipio de San Pedro Tututepec), se podría decir que el 23% de la población es de ascendencia indígena —aunque ya no hablen el idioma—; esta cifra podría aumentar si se tomara en cuenta también a

<sup>54</sup> La población que declaró en el censo, que habla alguna lengua indígena, fue de 108 habitantes, esto es, el 4.4% de la población total (CIESAS, 2000).

tiende a la mercantilización y privatización de los recursos; otro es el marco jurídico y administrativo en materia ambiental, que resulta insuficiente y, muchas veces, contradictorio frente a las reformas legislativas de los últimos años (artículo 27, Ley Forestal, Ley de Aguas, etc.), y uno más gira en torno a desventajas de la política ambiental frente a las condiciones concretas de marginalidad en las que se desarrolla la producción y reproducción de las poblaciones rurales.

Creemos que desde una perspectiva que reconozca el contexto regional e histórico en el que se insertan las ANP, así como la identificación de los procesos demográficos, productivos y agrarios que las han impactado, se puede dimensionar la problemática y alcance que realmente pueden llegar a tener estos instrumentos en la conservación de los recursos.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALFARO, Mara D., e I. Escalona, *Diagnóstico socioeconómico del Parque Nacional Lagunas de Chacahua y su entorno*, CIESAS/Semarnap, México, 2000 (reporte interno)
- CHALLENGER, A., *Utilización y conservación de los ecosistemas terrestres en México*, Conabio/Instituto de Biología-UNAM/Sierra Madre, México, 1998
- Comisión Oaxaqueña de Defensa Ecológica (CODE), «Las Áreas Naturales Protegidas en la región del sureste de México», *El Tecolote*, núm. 9, sep-dic, 2000
- INE y CONANP, Programa de Manejo del Parque Nacional Lagunas de Chacahua, México (sin publicar)
- La Jornada*, «La expropiación voluntaria de tierras y la compra de cuencas, entre las estrategias para las áreas naturales protegidas», 16 ene, 2001
- Semarnap, Programa de Áreas Naturales Protegidas, 1995-2000, México, 1996

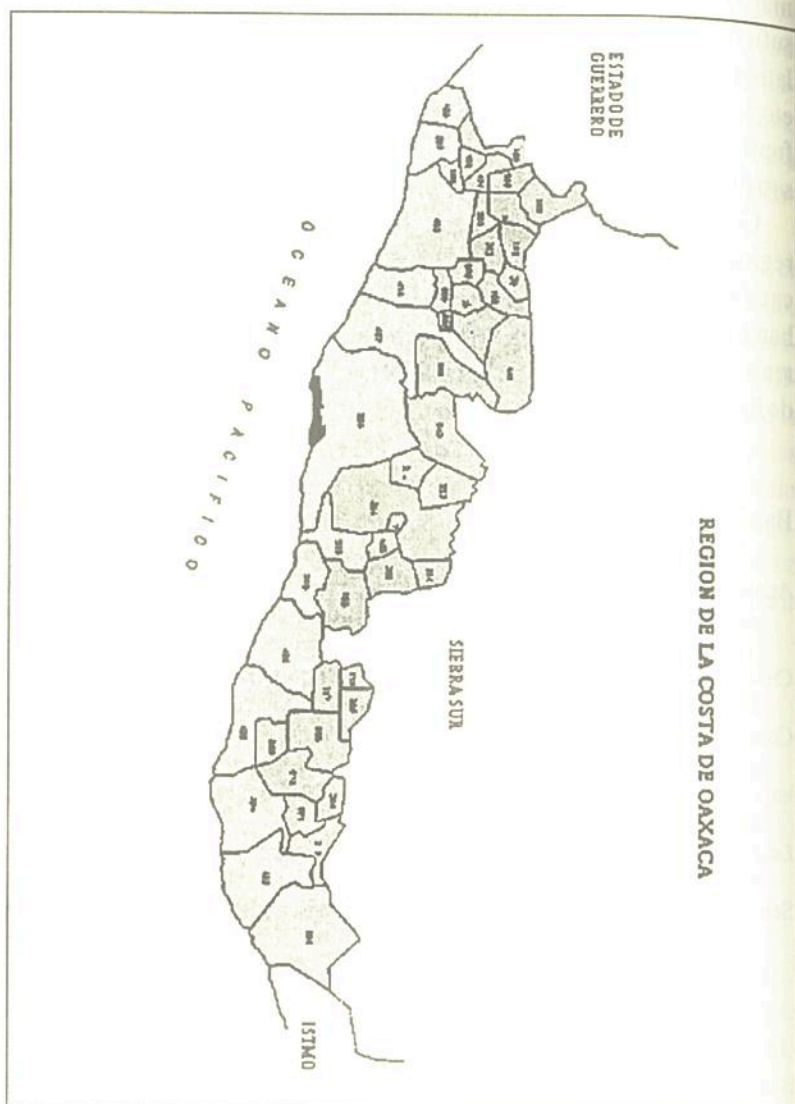
las series de acciones agrarias que han llevado a la fragmentación de los terrenos comunales de Tututepec: en 1937, el Decreto Declaratorio del Parque Nacional; en 1971, la Declaratoria como Terreno Nacional del Predio Charco Redondo; entre 1975 y 1985, la formación de los Nuevos Centros de Población Ejidal (NCPE) Benito Juárez y Zarate Albarrán; de 1992-1993, la construcción de la presa derivadora Río Verde, más los terrenos en propiedad privada, la colonia de Río Grande, plantaciones y ranchos ganaderos.

En este contexto, la responsabilidad de los diferentes actores en el cuidado del Parque se ha diluido, totalmente. En el futuro inmediato, un aspecto central se refiere a los derechos legales y/o consuetudinarios que la población asentada y la usufructuaria tienen sobre el territorio y los recursos del Parque. Esto cruza, necesariamente, tanto la naturaleza y temporalidad de las inmigraciones como las diferentes formas en las que se ha venido realizando la apropiación del territorio y el aprovechamiento de los recursos naturales. Quizá con el reconocimiento de la tenencia de la tierra, por parte de bienes comunales, en 1996, se pueda vislumbrar la construcción de un espacio legal para la negociación agraria, mismo que antes no existía.

## CONCLUSIONES

La trayectoria que ha seguido la política ambiental, a través de las ANP, así como el contexto y problemática social presente en estas áreas nos debe permitir vislumbrar escenarios futuros en varios sentidos: uno refiere al peso que tienen las políticas ambientales *versus* las políticas de desarrollo agropecuario en un contexto económico, que

## Anexo 1. Mapa de la región de la costa, Oaxaca





**D**

y analiz  
rural es  
realizan  
yen la p  
poblaci  
en gran

Los e  
tres prer  
desarrol  
rollo co  
que cum  
citado p

La ins  
desde un  
den econ

<sup>35</sup> Investigad  
llo rural

<sup>36</sup> Profesor i  
especialidad



## EL SUELO Y EL AGUA COMO FACTORES NATURALES QUE INTERVIENEN EN EL DESARROLLO RURAL

ENRIQUETA TELLO GARCÍA<sup>55</sup>  
TOMÁS MARTÍNEZ SALDAÑA<sup>56</sup>

Dentro del contexto social, existen factores físicos que se deben tomar en cuenta, para tener una mejor observación de los elementos que intervienen en el desarrollo rural. Valorar y analizar la importancia que tienen los recursos naturales en el medio rural es una tarea importante para el desarrollo. En el medio rural, se realizan diversas actividades; las agropecuarias y forestales constituyen la principal fuente de ocupación e ingreso para la mayoría de la población que habita en el campo; por ello, su evaluación determina, en gran medida, las condiciones de atraso o desarrollo rural.

Los enfoques para alcanzar el desarrollo rural se han basado en tres premisas: 1) el crecimiento del sector agrícola como la clave del desarrollo rural; 2) el desarrollo de la agricultura, que exige un desarrollo concomitante del sector secundario y 3) las fuerzas sociales, que cumplen un papel importante en el desarrollo agrícola (Weitz, citado por Cárdenas, 1986).

La instrumentación de trabajos que incentiven el desarrollo rural, desde un punto de vista integral, debe considerar estrategias de orden económico, cultural, social, político y agropecuario. El desarrollo

<sup>55</sup> Investigadora del Colegio de Postgraduados, con especialidad en estudios para el desarrollo rural

<sup>56</sup> Profesor investigador titular del Colegio de Postgraduados en ciencias agrícolas, con especialidad en estudios para el desarrollo rural

agropecuario, particularmente, es el encargado de la búsqueda de incrementos en la productividad, rentabilidad y sustentabilidad, a través de la generación y defensa de tecnologías; de la capacitación y del crédito rural; del suministro de insumos, implementos y equipo; de precios de garantía; de apoyo a la comercialización; de uso de riego y drenaje y de la infraestructura y agroindustria.

Desde una perspectiva integral, el desarrollo rural es el mejoramiento del nivel de vida de la población con base en su participación y con la plena utilización de los recursos naturales y financieros. Dentro de los recursos naturales destacan el suelo y el agua; ambos requieren ser aprovechados racionalmente. El recurso tierra, por su parte, implica la implementación de estrategias de conservación y de evitar al máximo la erosión; mientras que el agua requiere de un cuidado esencial, para mantener constante su volumen y calidad.

De esta manera, los recursos naturales como el suelo y el agua están relacionados con aspectos de productividad, consumo y nivel de vida del campesino. En este sentido, el agua y el suelo son el sustento físico del desarrollo rural. Su calidad y cantidad afectan, directamente, el desarrollo rural, de tal manera que el planteamiento de acciones concretas, que establezcan un uso adecuado en relación con la conservación, aprovechamiento, distribución y mejoramiento de esos recursos naturales, permitirá el bienestar social; de lo contrario, los daños que se ocasionan serán irreversibles.

El desarrollo rural incluye el proceso de producción, transformación y comercialización en condiciones que contribuyan al bienestar colectivo. A su vez, supone la participación organizada de la población en un sistema de poder regional y nacional, garantizando las medidas de política colectiva que giren en torno a una mejoría de las condiciones de vida de las poblaciones (Alfaro *et al.*, 1993: 118). En este sentido, las posibilidades de desarrollo rural están estrechamente ligadas con los sistemas de la agricultura campesina, por lo menos en dos aspectos:

1.

2.

SIST

Al re  
por l  
man  
del r  
eval  
celas  
culti  
tores

1. El mejoramiento de los ingresos agrícolas establece condiciones favorables para el desarrollo de las actividades generadoras de productos rurales no-agrícolas, pues los hogares campesinos los consumen en porcentajes que varían entre 20% y 75% de su consumo total.
2. Respecto a la oferta de productos agrícolas, el aumento de la capacidad adquisitiva de la población agrícola no solamente incrementa la demanda de bienes rurales no-agrícolas, sino que, además, la diversifica y la amplía, aumentando los ingresos de las poblaciones rurales no-agrícolas. De esta manera, la oferta de los productos campesinos encuentra condiciones favorables, que permiten a las unidades de producción campesinas la formación de capital, la introducción de adelantos técnicos y el pase a producciones agrícolas con mayor valor agregado: hortalizas, frutas, plantas aromáticas, productos animales, entre otros, lo cual, a su vez, favorece el aumento de la productividad del trabajo, a través del mejor uso de la fuerza de trabajo familiar. Las estrategias para el manejo del espacio físico y social y las estrategias de desarrollo rural son complementarias.

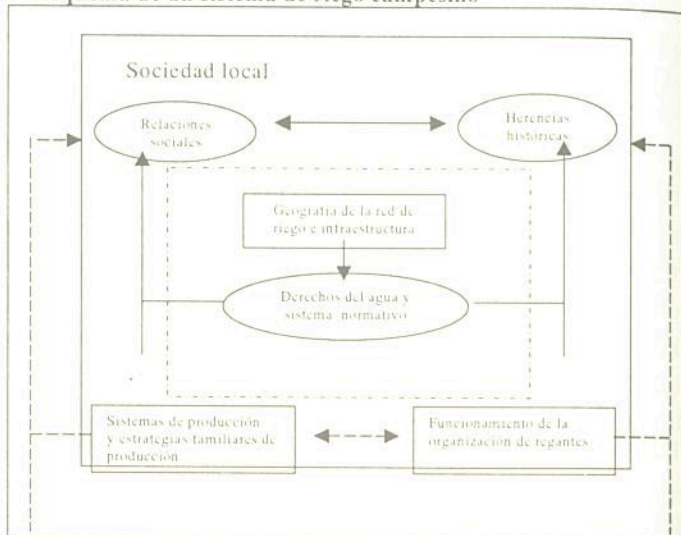
#### SISTEMAS DE RIEGO CAMPESINOS EN LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

Al referirnos a un sistema de riego campesino, la sociedad local tiene, por lo general, toda una historia de organización y experiencia en el manejo de las aguas de riego (Apollin y Eberhart, 1998). El manejo del riego requiere un conocimiento hidráulico y agronómico, desde la evaluación y la captación del recurso hasta su repartición en las parcelas con dosis y frecuencias adecuadas a los requerimientos de los cultivos. Se caracteriza por una división del trabajo entre los productores agrícolas y los actores sociales encargados de abastecer el agua.

En las mejores condiciones, implica la existencia de una autoridad del agua socialmente reconocida.

En la figura 1, se presenta un esquema general de un sistema de riego, donde el conocimiento de la infraestructura hidráulica<sup>57</sup> es la parte importante para el estudio de un sistema de riego, porque implica que las relaciones sociales se fortalecen mediante la implementación de derechos del agua y sistemas normativos y se transmiten por generaciones; ahí, el propósito del riego es el mejoramiento de la producción agrícola y del ingreso de una sociedad local. Entendiendo el

Figura 1. Esquema de un sistema de riego campesino



Fuente: F. Apollin, *et al.*, 1998

funcionamiento del sistema, se cuidan los sistemas familiares de producción agropecuarios.

<sup>57</sup> Conjunto de obras hidráulicas, destinadas a la captación, almacenamiento, conducción y distribución del recurso, con fines de riego (Carrasco, 1993: 41)

Dado que los sistemas de riego necesariamente implican sistemas de producción determinados, es necesario aclarar que un sistema de producción es un conjunto estructurado de actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias, establecido por un productor y su familia, para garantizar la reproducción de su explotación, resultado de la combinación de los medios de producción y de la fuerza de trabajo disponibles en un entorno socioeconómico y ecológico determinado. Este conjunto de actividades responde a una lógica que depende de los recursos disponibles de la familia como la mano de obra familiar, el capital, los instrumentos de producción, la tierra y el agua de riego.

Para entender cómo se da la producción dentro del ámbito campesino, es necesario señalar que un modo de producción<sup>58</sup> representa la forma general y específica en que las necesidades materiales de la sociedad son satisfechas en un estadio concreto de su desarrollo. El rasgo fundamental del modo de producción campesino es caracterizado por la inexistencia de clases sociales; los productores son, a la vez, propietarios y trabajadores de la misma tierra, y su producción es, básicamente, para autoconsumo y sólo excedentes de productos se ofrecen al mercado, mas no la fuerza de trabajo. El objetivo de la producción es la reproducción de la propia unidad productiva, a través de una articulación a un modo de producción dominante, donde la unidad productiva está sujeta a un proceso continuo de extracción de valor, a través de diferentes mecanismos económicos o extraeconómicos.

Puede afirmarse que toda unidad con un modo de producción campesino tenderá a mantener y preservar dentro de su propiedad áreas de ecosistemas naturales, materiales de construcción para las

<sup>58</sup> Toledo M. (1980) lo define como el proceso del trabajo ubicado y caracterizado, espacial e históricamente, a partir de cómo los hombres se articulan entre ellos mismos y la forma en que éstos lo hacen con el fragmento de naturaleza que se apropian. El mismo autor indica que la existencia de un modo de producción campesino es capaz de funcionar y de reproducirse, de acuerdo con ciertas leyes y requerimientos, con una combinación de fuerzas productivas y relaciones de producción.

sistema de producción, a través de las características de los mercados, de las condiciones de acceso y de la influencia de las políticas agrícolas como precios y crédito, entre otras. Las relaciones sociales de producción y de intercambio vigentes son las que condicionan los sistemas de producción.

Para entender cómo los productores programan sus actividades productivas, es necesario conocer los derechos de agua de que disponen, pues en función de este factor los regantes definen:

- Normas de acceso y distribución del agua, así como los derechos de los regantes y las obligaciones que todos deben cumplir para conservar el acceso al recurso.
- El tipo de organización capaz de velar por el cumplimiento de estas normas.

#### RELACIÓN ENTRE LA DISTRIBUCIÓN COLECTIVA DEL AGUA Y LAS ESTRATEGIAS FAMILIARES DE PRODUCCIÓN

El acceso al agua de riego es un elemento determinante en las estrategias productivas campesinas y representa un factor explicativo importante en la diferenciación de los sistemas de producción de una zona. El agua es un medio de producción que condiciona la coherencia interna del sistema de producción.

En la fase de análisis del funcionamiento del sistema de riego, interesa entender las interrelaciones entre las reglas de distribución colectivas de aguas y las estrategias familiares de producción. Las características del acceso al agua de riego como volumen disponible para los agricultores, la frecuencia de la distribución y el grado de seguridad en abastecimiento del agua representan factores determinantes de los sistemas de producción familiares. Las lógicas de desarrollo de sistemas productivos, los procesos de intensifica-

viviendas o para la artesanía, combustibles, medicinas, materiales para la elaboración de instrumentos de trabajo y abonos, y a convertir sólo una parte en ecosistemas artificiales, con la finalidad de que éstos les proporcionen materiales para satisfacer una amplia gama de necesidades. De ahí que se considere que no es la producción agrícola la que identifica y distingue a la unidad campesina de producción, pues en ella se hace una utilización múltiple de los ecosistemas que se apropia, a la vez que hace un uso racional de los recursos, basado en el equilibrio entre la producción, la disponibilidad de los ecosistemas que sirven de base para esa producción y el nivel de consumo de los productores.

Las decisiones y las estrategias productivas de las familias campesinas dependen de las características de estos elementos y de cómo están combinados. Para hacer un análisis de los sistemas de producción campesinos, también es necesario conocer la discusión teórica desarrollada en torno a ellos, la que se ha centrado en tres temas: 1) involucrar la dinámica y su estructura interna; 2) la forma como se inserta con el sistema mayor y 3) su evolución y tendencias para el futuro.

#### IMPORTANCIA DEL MANEJO DEL AGUA PARA EL DESARROLLO RURAL

Desde la perspectiva del desarrollo rural, el uso y manejo del agua permite la práctica de un sistema de producción específico, ya que la toma de decisiones de un productor se hace a partir de razones precisas y coherentes. Su estrategia productiva depende del acceso a los medios de producción (tierra, agua de riego y capital), de las características de la mano de obra familiar, así como de la influencia del entorno socioeconómico y agroecológico.

El entorno económico en los niveles regional, nacional o internacional influye, directamente, sobre la dinámica de funcionamiento del

ción de la producción y la aparición de nuevos cultivos con mayor requerimiento de agua influyen las transformaciones de las reglas de distribución de agua.

Las prácticas de riego parcelario deben entenderse como el resultado de decisiones coherentes y de elecciones que toma el agricultor dentro del contexto socioeconómico en el que se encuentra, considerando los factores limitantes que enfrenta y los conocimientos que posee.

#### LA ORGANIZACIÓN SOCIAL EN LOS SISTEMAS DE PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

La organización social constituye el vínculo fundamental entre todos los grupos e individuos de una sociedad, que surgió y tiene una evolución condicionada por las demandas de la producción material, para lo cual ha establecido elementos, con el fin de conferir estabilidad y continuidad a la vida social.

En este contexto, la construcción y mantenimiento de la infraestructura de riego, así como la distribución del agua (recurso caracterizado por su irregularidad y escasez), han necesitado de una fuerte organización, para garantizar, de manera equitativa y eficiente, la distribución de deberes y derechos entre todos los agricultores.

En este sentido, la organización social para el manejo del agua dentro de los sectores rurales requiere, por lo menos, de dos elementos: uno que hace referencia a la identidad común, ya que les permite compartir un espacio físico o territorial que, aunado con las características culturales de la población, tenga intereses comunes (aunque internamente existan diferencias), y el otro que se refiere a la voluntad colectiva, con la finalidad de distribuir el agua, de acuerdo con ciertas normas que los propios agricultores se autoimpongan en consenso o deleguen dicha función a una autoridad centralizada (estado) o intermedia, comúnmente representada y reconocida por autoridades o



juntas de regantes (Alfaro, Guardia, Golte, Masson y Oré, 1993: 130-131). Sobre la base de la identidad, voluntad colectiva de compartir y del consenso de aprobación de las normas básicas se puede formar una institucionalidad para la ejecución y administración del agua que garantice el funcionamiento de los sistemas de riego antes y después de la construcción de las obras de riego.

Los sistemas de riego, considerados como una construcción social, son el resultado de una sucesión de intervenciones, de crisis, de conflictos, de acuerdos y consensos. Las diferencias de acceso al agua dependen de los derechos históricamente adquiridos y de las relaciones sociales pasadas y actuales. En el acceso se define a quiénes, dentro de la sociedad local, se les permite el uso del agua y quiénes son excluidos. El derecho al agua es el resultado de conflictos, luchas y acuerdos entre los diferentes grupos sociales que componen la sociedad local. El derecho es la expresión de relaciones sociales del pasado; representa una cierta cristalización del pasado y forma la totalidad de la dinámica social. Está sujeto a cambios, es objeto de luchas entre personas y grupos sociales; permite entender cómo y en qué contexto social se conformaron las diferencias de acceso al agua entre los usuarios e interpretar el significado del derecho al agua desde el punto de vista social, cultural o económico.

Las formas de distribución, cantidad y frecuencia, así como la seguridad o inseguridad sobre el acceso regular al agua determinan, en parte, las decisiones productivas de los agricultores, elección de tipos de cultivo y fechas de siembra. Los cambios en los sistemas productivos de una zona campesina inducidos, por ejemplo, por las condiciones del mercado local o regional, la intensificación o adopción de nuevos cultivos, pueden desembocar en modificaciones de las reglas colectivas del reparto.

No hay que olvidar que la organización dentro de las comunidades rurales tiene su origen en el proceso de producción material, el cual, a través del tiempo y el espacio, en función de las necesidades

específicas y generales de la transformación de la naturaleza para satisfacer las necesidades humanas, genera patrones recurrentes de integración social entre los seres humanos, ya que cada vez escasean más. Estos patrones crean la organización social que constituye una forma de ordenamiento de las relaciones sociales en general.

#### CRITERIOS DE ANÁLISIS DEL MANEJO SOCIAL DEL AGUA Y USO DE LOS DERECHOS

Para analizar el manejo social del agua y el uso de los derechos del agua en un sistema de riego campesino es indispensable conocer las reglas de reparto colectivamente establecidas y los derechos de agua existentes. El procedimiento es el de identificar las prácticas sociales de reparto de agua y buscar sus determinantes.

Las prácticas sociales de reparto del agua se clasifican de acuerdo con préstamo, venta o cambio por productos o trabajo, robos socialmente aceptados o no, intercambios, división del caudal y utilización de remanentes.

En el análisis de la situación social de los sistemas de riego se deben considerar los siguientes aspectos: *a)* la tecnología y sus implicaciones; *b)* el productor individual; *c)* la organización local para el manejo del sistema y *d)* las relaciones con los núcleos externos. Asimismo, la introducción de un sistema de riego en cualquier región, sin importar su magnitud, juega un papel importante en la modificación de aspectos como el medio natural, el ambiente productivo local en los niveles de área y de productor ante la perspectiva de intensificar el uso de los recursos y de introducir nuevas actividades productivas; al tratarse de una modificación colectiva, se cambia el contexto en el que los productores en lo particular y a través de sus organizaciones deben tomar sus decisiones técnicas, administrativas y políticas; se establecen nuevas relaciones entre los productores y sus

organizaciones con nuevos agentes sociales y con el mismo estado. Éstos influyen en la generación de cambios económicos y sociales que afectan al núcleo local que recibe el recurso (Escobedo, 1992).

La mercantilización de las economías campesinas tiende al debilitamiento de las formas de manejo de los recursos y favorece la individualización de las familias campesinas y de las unidades de producción. Esto hace que el derecho al agua también sea más un medio de producción considerado como una propiedad individual, aun cuando el agua, legalmente, sea propiedad del estado. Por ejemplo, en la zona andina, el derecho al agua, por ser un recurso indispensable a la valorización de las tierras agrícolas y por la escasez de tierras en la sierra, se ha vuelto un objeto de capitalización para elevar el valor de una propiedad. El uso de los derechos de agua se da principalmente por las relaciones sociales que existen entre usuarios dentro del sistema de riego, que pueden ser históricamente constituidas o más recientes y vinculadas a intereses económicos individuales y familiares.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALFARO, J., F. GUARDIA, J. GOLTE, y T. ORÉ, «Gestión del agua y organización social», en *Gestión del agua y crisis institucional*, Grupo Permanente de Estudio sobre Riego, Lima, Perú, 1993
- APOLLIN, Fréréric, y C. EBERHART, *Metodología de análisis y diagnóstico de sistema de riego campesino*, Riego Andino/Coordinación CARMEN/Sistema de Capacitación para el Manejo de los Recursos Naturales Renovables, Quito, Ecuador, 1998
- CÁRDENAS SÁNCHEZ, M.Á., «Suelo y agua como base física en el desarrollo rural», en *Conceptualización y teorías del desarrollo rural*, Seminario Centro de Estudios del Desarrollo Rural y Centro Regional de Capacitación e Investigación para el Desarrollo Agropecuario del Trópico/Colegio de Postgraduados, Montecillo, Estado de México, 1986
- CARRASCO C., L. SAEN, J. MEJÍA, «Inventario y evaluación de los recursos del agua y de infraestructura de riego», en *Gestión del agua y crisis institucional*, Grupo Permanente de Estudio sobre Riego, Lima, Perú, 1993

- ESCOBEDO CASTILLO, J.F., *Análisis de funcionamiento de organizaciones de usuarios de obras de pequeña irrigación (el caso de San Buenaventura Tecalcingo, Pue.)*, tesis de maestría, Colegio de Postgraduados-Centro de Estudios de Desarrollo Rural Montecillo, Estado de México, 1991
- MARTÍNEZ SALDAÑA, T. y J. Palerm Viqueira, eds., *Antología sobre pequeño riego*, Colegio de Postgraduados, México, 1998
- PALERM, Viqueira, J., T. MARTÍNEZ SALDAÑA, F. ESCOBEDO CASTILLO, OCAMPO FLETES, «Análisis sobre el agua: recurso para el futuro de México», en *La pequeña irrigación en México*, Colegio de Postgraduados Montecillo, Estado de México y Cholula, Puebla, 1996
- TOLEDO, V. M., «La ecología del modo campesino de producción», en *Antropología y Marxismo*, núm. 3, Ediciones Taller Abierto, México, 1980

## HISTORIA Y DESARROLLO DEL SISTEMA DE RIEGO TEPETITLÁN, ESTADO DE MÉXICO

NOHORA BEATRIZ GUZMÁN RAMÍREZ

### 1. INTRODUCCIÓN

El Sistema de Riego Tepetitlán comprende 9,461 hectáreas, localizadas en los municipios de San Felipe del Progreso, Ixtlahuaca y Jocotitlán. Incluye 6,834 usuarios, de los cuales 6,125 son ejidatarios y 709 pequeños propietarios. Entre éstos, predomina la agricultura campesina de autoconsumo, con base en los grupos de parentesco para realizar los trabajos agrícolas, así como la identidad étnica mazahua (jñatro). En el 97% de la superficie del módulo se cultiva maíz, en parcelas de 1.3 hectáreas en promedio. Entre sus usuarios predominan altas tasas de emigración temporal y pluriactividad, con base en la formación de redes sociales que llevan a la especialización económica de los pueblos de acuerdo con la segunda actividad que realizan en la zona de emigración.

El Sistema de Riego Tepetitlán surge como un proyecto agrícola de las haciendas en la primera mitad del siglo XIX. A comienzos del siglo XX se expande la superficie de riego con el fin de ampliar la capacidad productiva de las dos principales haciendas que se benefician de dicho sistema en la región. Después de la reforma agraria cardenista de los años 30 y varios conflictos por el control del sistema de riego, éste queda plenamente bajo control del gobierno federal. Con lo anterior, se inicia un proceso de reorganización de los usuarios del Sistema de Riego Tepetitlán, así como la expansión de éste más allá de la capacidad hídrica, resultado de la presión que ejercen dis-

tintos grupos ejidales para obtener agua, hasta la década de los años setenta, cuando se da la última ampliación de la presa.

En los últimos cuatro años se ha vivido un intenso conflicto provocado por la propuesta de la Comisión Nacional del Agua (CNA) para ser transferido el sistema como parte del distrito de riego 033, Estado de México. Sin embargo, como resultado de la presión ejercida por una facción de usuarios y las circunstancias institucionales de la CNA, el Sistema de Riego Tepetitlán ha sido concesionado a un grupo de usuarios organizados bajo la modalidad de unidad de riego, dejando de ser distrito de riego.

El Distrito de Riego 033, Estado de México, se ubica en los municipios San Felipe del Progreso, Ixtlahuaca, Jocotitlán, Atlacomulco, Temascalcingo y Acambay, en el Estado de México, e incluye pequeñas áreas en Michoacán y Querétaro. Abarca alrededor de 17,500 hectáreas, divididas en cuatro módulos de riego: i. Temascalcingo; ii. Tepetitlán; iii. Toxi y iv. Atlacomulco. El distrito de riego 033 Estado de México es uno de los 12 distritos del país que hasta la fecha no se han logrado transferir en su totalidad a los usuarios (CNA, *Compendio básico del agua en México*, sep, 1999, p. 24-26).

La historia de la transferencia del distrito de riego 033 se inicia en agosto de 1993, cuando la CNA, sujetándose a los lineamientos que marca la Ley de Aguas Nacionales, convocó a delegados municipales y a comisariados ejidales de los cuatro módulos que conforman el distrito, con el fin de informarles sobre las características del programa de transferencia y nombrar a los representantes de cada comunidad para proceder a la conformación de las asociaciones de usuarios que tomarían en concesión la infraestructura hidráulica de este sistema de riego.

La respuesta ante esta política en cada módulo fue distinta; mientras que en los módulos iii y iv los usuarios aceptaron conformarse en asociación civil y el consecuente aumento en las cuotas de riego para alcanzar la autosuficiencia financiera, los módulos i y ii presentaron

diversos obstáculos que han dificultado tanto la conformación de la asociación civil como el aumento de las cuotas de riego.

Las razones por las cuales no se ha podido lograr que los usuarios de los módulos I y II asuman el control del sistema de riego son varias; entre éstas, podemos mencionar las siguientes: dificultades económicas (bajo nivel adquisitivo), productivas (extremo minifundismo, producción de autoconsumo, etc.), culturales (importante presencia indígena), organizativas (falta de organizaciones productivas sólidas) y problemas políticos (reproducción de relaciones corporativas y clientelares), entre otras.

La importancia del factor indígena en la composición social de estos pueblos radica en el tipo de relaciones sociales que le imprimen a los vínculos intra e intercomunitarios, los cuales se caracterizan por la adopción de una cosmovisión centrada en la vida comunitaria que dificulta la adopción de programas de apoyo gubernamentales basados en lógicas y técnicas que promueven la eficiencia y la productividad.

Por otra parte, siguiendo el patrón de marginación a la que están sometidos los pueblos indios del país, los dos municipios con mayor componente indígena de esta zona, San Felipe del Progreso e Ixtlahuaca, están considerados, de acuerdo con el índice de marginación de Conapo de 1990, como altamente marginados, a diferencia de Jocotitlán, que está en el rango medio. Al analizar el acceso a los servicios básicos, parece reafirmarse la hipótesis de que a mayor componente indígena existe un menor acceso a los servicios básicos. Mientras que en San Felipe del Progreso, donde una tercera parte de sus pobladores son mazahuas, apenas el 13.1% de sus viviendas cuenta con drenaje, el 44% con agua entubada y el 79.8% con energía eléctrica; en Jocotitlán, con apenas el 5.22% de población indígena, el 51.4% de las viviendas tiene drenaje, el 88.2% tiene agua entubada y el 94.3% electricidad.

En este trabajo se da una visión general del proceso y una periodización que pretende establecer las grandes tendencias de la

agricultura campesina, sus respuestas a la política centralizadora del estado mexicano y su contestación a la actual política de transferencia.

## 2. LOS ORÍGENES DEL SISTEMA DE RIEGO TEPETITLÁN

El estado mexicano asumió el papel rector en el manejo de los recursos hídricos aún antes de la Revolución de 1910. Luis Aboites (1999) y Martín Sánchez ubican tal proceso a partir de las leyes que durante el régimen porfirista se desarrollaron con el fin de que el gobierno federal controlara las vías de comunicación, pero que más tarde se convirtieron en una palanca para la actuación estatal con sus políticas de desarrollo. Este proceso se dio de manera específica para cada uso del agua. Aun en regiones con un fuerte desarrollo hidroagrícola, como son el norte del país, en particular el noroeste, donde se concentra la superficie irrigada en los estados de Sonora, Sinaloa y Baja California, se dieron procesos muy diversos por los cuales el estado asumió el control del riego. Pero es contrastante el caso de zonas donde el riego, desarrollado por iniciativa privada de los grandes hacendados, no tuvo como finalidad sostener productivamente las metas nacionales, sino, más bien, respondió a las necesidades sociales de productores campesinos para su subsistencia, siendo la inversión pública de carácter político en donde predomina la agricultura campesina. Estos productores se articularon de forma muy distinta al desarrollo regional y al desarrollo hidroagrícola y ahora representan una región periférica donde la agricultura de riego con criterios empresariales no ha podido penetrar.

Los conflictos por el agua en el distrito de riego 033 Estado de México no aparecen de pronto, sino que lo hacen debido a pulsiones históricas que podemos identificar a través de varios documentos consultados. Específicamente, documentos de los municipios de San Felipe del Progreso e Ixtlahuaca, que refieren a conflictos originados



durante el sistema de haciendas que durante las cuatro primeras décadas del siglo xx fueron afectadas como tierras ejidales. Estos conflictos incluyen la inexactitud de las dotaciones, la desestructuración del sistema de riego sin readecuarlo a las nuevas unidades de producción, los vacíos jurídicos sobre los derechos de uso de agua y adjudicación de los territorios ejidales y los patrones culturales de las comunidades.

### El proceso de apropiación

El matrimonio de doña Concepción Pérez con don José de Jesús Pliego y Albarrán, a finales de la primera mitad del siglo xix, dio origen a una de las más grandes concentraciones de tierra en manos de una sola familia en San Felipe del Progreso e Ixtlahuaca, Estado de México. Las haciendas Tepetitlán y Enyege, propiedad de la familia Pérez y Pliego, respectivamente, pasan con el matrimonio a ser parte de un mismo patrimonio de la familia Pliego y Pérez.

El señor José Luis Pliego y Pérez heredó de su padre, en 1885, la hacienda Enyege y sus anexos. A partir de ese momento comienza un proceso de adquisición de bienes raíces entre los que se cuentan haciendas, ranchos y terrenos que le permite un amplio control de la tierra y el uso del agua en Ixtlahuaca y San Felipe del Progreso. En 1886 y 1894 adquiere de sus coherederos la hacienda de San José del Río; en 1888, adquiere los terrenos de San Antonio del Río, comprados a don Everardo Ríos y en 1887 compra los derechos de uso de las aguas de los manantiales de Shina<sup>59</sup> y Piedras Negras en el pueblo San Juan de las Manzanas. En 1894 heredó de su madre, doña Concepción Pérez, la hacienda Tepetitlán con sus anexos, a los cuales sumó el Rancho Porta, dos terrenos de pastizales del rancho

<sup>59</sup> También se encuentra escrito como China, pero en adelante nos referiremos a éste como Shina.

de San José, en 1897, que compró a Jesús Carmona y la hacienda de Ocotepéc, en 1897, comprada a Laura Espejel Mejía. Y aunque vendió el agostadero de Yondosé, que originalmente estaba anexo a la hacienda Tepetitlán, se reservó el derecho del dominio de los manantiales y el ojo de agua. Don José Luis Pliego y Pérez murió en 1901, heredando todo sus bienes a su único hijo, don Juan de Jesús Pliego y Pastrana.

A partir de 1919, con la ampliación de la presa, se presenta un segundo proceso de concentración de la tierra en manos de los Pliego. Ahora por parte de Pliego y Pastrana, quien, amparado en la necesidad de tierras inundables para el vaso de la presa, adquiere y anexa terrenos límites de las haciendas Enyege y Tepetitlán. En 1919 anexa, por compra, los terrenos de Pino L. Pérez a la hacienda de Enyege. Ese mismo año adquiere el rancho Estutempan, propiedad de los hermanos Arriaga.

En dicho proceso no estuvieron ausentes los conflictos con los hacendados vecinos. En 1920 compra la hacienda del Cote de Vicente Pliego y Carmona, con representación en rebeldía, dado que dicho señor interpuso recursos jurídicos para que no se le expropiaran los terrenos debido a que las obras emprendidas por Pliego Pastrana inundarían las únicas tierras de riego de la hacienda regadas con las aguas de los afluentes Nimañi y de la Caldera, sobre los cuales compró derechos y construyó presas. Como las tierras de riego eran usadas para sembrar pastura para el ganado de la hacienda, la Secretaría de Agricultura y Fomento no acepta el recurso, argumentando que se privilegia la agricultura. El conflicto adquiere un carácter de confrontación estado contra federación, pues un juez local concede un interdicto a favor de Pliego Carmona, el cual es desconocido por la Secretaría y la corte considerando que el juez no tenía jurisdicción ni conocimiento suficiente para intervenir en el proceso.

En 1920 también obtuvo en servidumbre, es decir, el derecho a inundar la parte que sea necesaria para que la presa se llene, la ha-

cienda de la Labor, de los hermanos Zepeda Garduño, y el rancho Bonchete, de doña María Josefa de la Luz Durán de González, quienes interpusieron interdicciones que fueron solucionadas por conciliación y con el pago de indemnizaciones. Se considera que las dos haciendas llegaron a tener una superficie de, aproximadamente, 40,000 hectáreas, comprendiendo la presa de Tepetitlán y los sistemas de canales y presas subsidiarias para la distribución del agua<sup>60</sup>.

En 1923 muere don José de Jesús Pliego y Pastrana, y su única heredera es la esposa, doña Juana de la Garza<sup>61</sup>. A partir de este momento, se acentúa la afectación ejidal de las tierras de las haciendas Tepetitlán y Enyege. En 1938 sólo quedaba un total de 300 hectáreas alrededor de los cascos de las haciendas sin ser afectadas como ejidos; la más afectada fue la de Enyege, que sólo quedó con 50 hectáreas. Estas tierras fueron adquiridas, junto con las obras hidráulicas de la presa de Tepetitlán, por el Banco de México, en sentencia judicial, ese mismo año. En 1942, el Banco de México vendió en pequeños lotes a agricultores de la región 181-14-20 hectáreas; dos fueron ocupadas por la zona semiurbana del poblado que se formó a inmediaciones de la estación ferrocarrilera de Ixtlahuaca; 11 le fueron dotadas como ejido al pueblo de San Miguel de Enyejé y 29-36 al pueblo de San Cristóbal de los Baños. Quedaron sólo 3 hectáreas como zona de protección de los cascos de las haciendas<sup>62</sup>. Así culmina el proceso de afectación de las haciendas para formar núcleos ejidales, sin quedar agua a su favor.

Los cascos de las haciendas siguieron en poder del Banco de México hasta 1943, fecha en la cual las vendió al señor Santiago F. Villanueva, quien a su vez las vendió por 50 mil pesos a la Comisión Nacional de Irrigación el 29 de mayo de 1946, según escritura núm.

<sup>60</sup> Archivo Histórico del Agua, Fondo Aprovechamientos Superficiales, exp. 34397, caja 2441

<sup>61</sup> Ver anexo 1

<sup>62</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 27 abr, 1942

1594. Con la venta del último vestigio de las haciendas se da fin a una etapa, la de las haciendas, y se da inicio a los núcleos ejidales.

### La producción agrícola

En las haciendas de Tepetitlán y de Enyege se cultivaba trigo y maíz; además, tenían una parte de explotación de bosque industrial y ganado, actividad que se realizaba desde el siglo XIX y continuaría hasta su desintegración como ejido. El producto era colocado en los mercados de Acámbaro, a través de la línea del ferrocarril<sup>63</sup>, desde las estaciones Ixtlahuaca, Escape de Tepetitlán y Flor de María.

El cultivo principal y dominante era el trigo, que formaba la producción y riqueza máxima, secundado por el cultivo del maíz, que servía esencialmente para alimento o moneda de los peones que trabajaban en la región; seguían otros cultivos, tales como cebada, frijol, haba, remolacha y alfalfa, que cubrían las necesidades de la población rural; todos los cultivos tenían su variante en la época de las siembras, densidad de ellas y formas y número de riegos de producciones, en atención de que el año agrícola fuera seco o no y a la distinta naturaleza y calidad de las tierras, conociéndose, no obstante, los términos medios<sup>64</sup>.

El trigo comenzaba a sembrarse en los primeros días de octubre, dando el primer riego al iniciarse el siguiente mes, o sea en noviembre. Esta siembra no era otra cosa que la denominada «jugo», cuando el año agrícola que terminaba había sido rico en lluvias; el segundo riego se daba en la primera quincena de enero hasta la primera de marzo; el tercer riego lo daban en los primeros días de mayo para terminar en junio y, si la tardanza de las lluvias era prolongada, acos-

<sup>63</sup> Para cuya construcción había vendido tierras Pliego y Pérez.

<sup>64</sup> Informe del ing. auxiliar Octavio Vargas, el 16 de marzo de 1934, Archivo Histórico del Agua, Fondo Aprovechamientos Superficiales, expediente 34397, caja 2441.

tumbraban dar el cuarto riego en la segunda quincena de junio<sup>65</sup>. El maíz comenzaba a sembrarse a fines de febrero para terminar a mediados de marzo, dándole un solo riego en los años normales de lluvia, o dos en los escasos; la extensión de siembra de este cultivo, comparada con la del trigo, era aproximadamente tres cuartas partes<sup>66</sup>.

En 1921, el ingeniero Gilberto Ramos establecía como superficie regada 4,440 hectáreas, distribuidas en: 2,000 para el cultivo de trigo, 1,500 para cultivo del maíz y 500 en pastizales. En 1924, la superficie regada había disminuido a 3,459 hectáreas. Esta superficie no coincide con la tomada en 1940 como unidad de riego de las haciendas, que fue de 3,179.75 há, que se consideró para la resolución de los diversos conflictos de agua<sup>67</sup>.

La práctica del riego era por escurrimiento; se necesitaba, para regar una hectárea, un tiempo igual a 2.5 días en las tierras llamadas «colgadas» y 1.5 días para las tierras «planas». El aprovechamiento de las aguas era más o menos para siete meses; variaba sólo en un mes, ya fuera que se comenzara en noviembre para terminar en mayo o comenzara en diciembre para terminar en junio.

La producción ganadera era una actividad muy importante, que se practicaba no sólo en las haciendas en cuestión sino en toda la región, se utilizaba el agua para riego de pastizales y se mantenía el ganado en los agostaderos. Y el agua de algunas de las presas o bordes se utilizaba como abrevadero para el ganado. La principal estancia era la de Vaquería, que usaba el agua de las presas de los Pescados, Vaquería, los Toros, Tecomate y Larga<sup>68</sup>.

<sup>65</sup> Informe del ing. auxiliar Octavio Vargas, el 16 de marzo de 1934. Archivo Histórico del Agua, Fondo Aprovechamientos Superficiales, expediente 34397, caja 2441

<sup>66</sup> Informe del ing. auxiliar Octavio Vargas, el 16 de marzo de 1934. Archivo Histórico del Agua, Fondo Aprovechamientos Superficiales, expediente 34397, caja 2441

<sup>67</sup> Acuerdo del cuerpo consultivo del Departamento de Geografía y Meteorología, 9 de febrero de 1940, Archivo Histórico del Agua, Fondo Aprovechamientos Superficiales, expediente 11576, caja 800

<sup>68</sup> Archivo Histórico del Agua, Fondo Aprovechamientos Superficiales, expediente 34397, caja 2441

Las haciendas llegaron a tener una ganadería de, aproximadamente, 3,000 cabezas de ganado mixto y 250 cabezas de ganado de trabajo. Sin embargo, con la muerte del último de los Pliego, el ganado de las haciendas fue inventariado en 1,619 cabezas de ganado: ganado vacuno, 413; ganado caballar, 29; ganado ovino, 1,177.

#### LA DOTACIÓN DE TIERRAS

Cuando las haciendas fueron afectadas por el reparto agrario de tierras ejidales a los pueblos, la hacienda de Tepetitlán dotó de tierras ejidales a los pueblos de Mextepec, Concepción de los Baños, San Juan de Jalpa y Barrio de Palmillas. La hacienda de Enyege dotó a San Isidro Boxipé, Santa Ana Boxipé, Santa Ana de la Ladera, San Andrés, San Juan, San Idelfonso, San Mateo, Santo Domingo de Guzmán, San Pedro de los Baños, San Pedro de los Remedios, Llesguciví, Mina Vieja, Ranchería de Guadalupe, El Fresno de Nichí, Concepción de Enyege, Los Dolores, Cachí, San Antonio de los Remedios y San Pablo de los Remedios.

Esta dotación de ejidos estuvo marcada por ilegalidades y contradicciones en las adjudicaciones, con las cuales se permitió la ocupación de los vasos de las presas conexas y, por consiguiente, la desestructuración del sistema de riego, pues éstos eran ocupados para los cultivos y no para el almacenamiento de agua. La presa El Arco fue dotada al ejido de Emilio Portes Gil; la presa El Rosario, al ejido de San Isidro Boxipé<sup>69</sup>; la presa de los Árboles y Dolores, al ejido de San Andrés Pedregal<sup>70</sup>; la presa Trinidad, al ejido de San Miguel Enyege<sup>71</sup>; la presa de Soledad y Cachí, al ejido de San Juan de las

<sup>69</sup> Resolución presidencial del 18 de julio de 1934

<sup>70</sup> Resolución presidencial del 26 de febrero de 1934

<sup>71</sup> Resolución presidencial del 26 de febrero de 1934

Manzanas<sup>72</sup>; la presa de la Cruz, al ejido de Cachi<sup>73</sup>. Estas dotaciones se hicieron con la advertencia de que estas presas se dotaban para almacenamiento de agua para riego y no como tierras de labor, lo cual no era atendido en forma rigurosa.

Contradiendo el artículo 111 del Código Agrario, vigente a la fecha, donde se establece que los vasos de almacenamiento de aguas para riego no son afectables, pues son propiedad federal, la Secretaría de Recursos Hidráulicos gestionó con un delegado agrario si aceptaba compensar en los predios La Soledad, La Mocha y Vaquerías a los ejidatarios desalojados de los vasos de algunas presas secundarias del distrito de riego Tepetitlán. El delegado aceptó distribuir 75-50 hectáreas de la Soledad, 82-10 de la Mocha y 88-26 de La Vaquería entre 183 ejidatarios<sup>74</sup>. Después, el Departamento Agrario opinó que, de acuerdo con el Código Agrario, quedaban sin efecto las dotaciones dadas en los vasos de almacenamiento, declarándose invasores a los ejidatarios que allí cultivaban. Quedó pendiente, desde 1948, la reclamación de los 183 ejidatarios y no se había resuelto su situación en 1953.

Como los vasos de las presas conexas eran considerados propiedad federal y no afectables en la dotación de ejidos, se presentaron casos en los cuales se destruían los bordos (uno de éstos fue dinamitado, haciendo que la presa quedara inservible para almacenar agua y, por lo tanto, se abandonó y se ocupó para los cultivos). En el caso de las presas de San Miguel Enyegé y Las Cuatas de Guadalupe, se dotan como tierras de labor por estar destruidas.

<sup>72</sup> Resolución presidencial del 4 de febrero de 1917

<sup>73</sup> Resolución presidencial del 3 de julio de 1934

<sup>74</sup> Vaso de Vaquería: 40 parcelas con 28 hectáreas al ejido de Dolores; Vaso de Caja de Agua: 25 parcelas con 16 hectáreas al ejido de Santa Ana; Vaso de Vaquería: dos parcelas con dos hectáreas al ejido de San Ignacio; Vaso de Dolores: cinco parcelas con 3-75 há al ejido de San Andrés; Vaso de Los Árboles: 22 parcelas con 13-2,528 hectáreas al ejido de San Andrés; Vaso de San Miguel: 19 parcelas con 13 hectáreas al ejido de San Miguel Enyegé; Vaso de Cachi: 70 parcelas con 38-50 hectáreas al ejido de San Juan de las Manzanas (Archivo Histórico del Agua, Fondo Aprovechamientos Superficiales, caja 2,441, expediente 34,397)

## Modificaciones productivas

El cambio en las unidades de producción también generó un cambio en la agricultura de la región. Primero, el cultivo de trigo fue desplazado por el cultivo de maíz, favorecido por las recomendaciones gubernamentales de disminuir el cultivo del trigo, que requería una mayor cantidad de agua para riego, como lo indicaba en el apartado de la producción hacendaria. Segundo, la producción ganadera disminuye, paulatinamente, hasta sólo quedar para la subsistencia. La producción ganadera era de tipo extensivo; las extensiones de las nuevas unidades no permitían este tipo de producción y las políticas gubernamentales favorecían la dotación de tierras para la agricultura.

## Los conflictos por el agua

Los conflictos por el agua estuvieron directamente relacionados con los vicios que marcaron las dotaciones de los ejidos. A éstos, teóricamente, se les dotaba de agua, servidumbres y demás beneficios de los que gozaban las haciendas de las cuales habían sido dotados. Pero para que esto se hiciese efectivo, primero tenía que darse la dotación definitiva, que en muchos casos duró varios años y mientras tanto se daba la ocupación. Segundo, luego de la dotación, debía hacerse un estudio técnico por parte de un ingeniero nombrado por la Secretaría de Agricultura y Fomento, que muchas veces tardaba en girar la orden. Tercero, los ejidatarios, en algunas ocasiones, impugnaban las acciones del ingeniero por considerarlas falsas. Todo lo anterior contribuyó, en gran manera, a la gestación de los conflictos por el agua en el sector.

Además, la dotación de agua era volumétrica. En el caso de San Cristóbal de los Baños, por resolución presidencial del 24 de febrero



de 1937, le fueron dotadas 536 hectáreas (428 de terreno agostado no laborable y 180 de riego), que se tomaron íntegras de la hacienda Tepetitlán. Entran en posesión definitiva el 1 de mayo de 1937 (servidumbres y el agua necesaria para el riego de las tierras). Le correspondieron 624,000 m<sup>3</sup> de agua, que fue el resultado del porcentaje de terrenos regados afectados de la hacienda sobre el total que ésta regaba. La extensión de tierra regable de la hacienda era de 3,459.80 hectáreas, adjudicadas 108, es decir, el 3.12%, por lo cual le corresponde el 3.12% del total de la capacidad de la presa, que es de 20'000,000 m<sup>3</sup>. Pero esta reglamentación sólo fue dada, en 1942, cinco años después de la posesión definitiva de la tierra y tras varias solicitudes de los ejidos para que fuera emitida.

Este tipo de vacíos reglamentarios sobre el uso del agua se generaron por inconsistencias sobre el control de las aguas de la presa, luego que las tierras de las haciendas fueron afectadas por los ejidos y dejaron de tener control sobre las aguas. La Secretaría de Agricultura y Fomento esperaba que la Junta de Aguas de la presa de Tepetitlán se hiciera cargo de la distribución de los derechos del agua, pero la Junta no se había formado, porque la presa estaba bajo el control de la Secretaría. Ante este panorama, los conflictos se dejaron sentir desde el mismo momento de la adjudicación de las tierras ejidales. En 1937, la Sociedad de Crédito Ejidal Plutarco Elías Calles denunciaba que los ejidos próximos a la presa distribuían a su antojo las aguas, dejando sin riego a los ejidos más lejanos.

En 1939, el encargado de la hacienda Tepetitlán, con el apoyo del delegado del estado, trató de reunir a los comisarios ejidales para establecer una reglamentación de la distribución del agua, con el fin de evitar su desperdicio, pero no la aceptaron, ante lo cual optó por tratar de recoger las llaves de la compuerta de la presa.

## La presa de Tepetitlán

La presa de Tepetitlán fue construida en la primera década del siglo XIX<sup>75</sup>, para almacenar el agua del río Jaltepec<sup>76</sup>, con una capacidad de 4'500,000 m<sup>3</sup>. Hecha en mampostería de cal asentada sobre roca, con una cortina de 6.70 m de alto, tenía tres compuertas para el desazolve y una pequeña para la toma de agua de riego; las tres primeras eran manejadas por traveses de madera, que se alojan en ranuras; y la última, por medio de una compuerta de madera. En su parte superior, tenía un desfogue hecho para dar salida a los excedentes<sup>77</sup>.

Tanto la presa como las demás obras hidráulicas eran propiedad de los dueños de la hacienda Tepetitlán, la familia Pérez, al igual que los derechos del uso del agua bronca del río Jaltepec. Las aguas allí represadas, en sus inicios, se usaron para regar, solamente, las tierras de la hacienda Tepetitlán<sup>78</sup>, a través de un canal del mismo nombre que recorre el margen izquierdo del río. A mediados del siglo XIX, la presa también irriga las tierras de la hacienda Enyege, tras constituir una unidad patrimonial con el enlace matrimonial de Concepción Pérez y José de Jesús Pliego y Albarrán, como se describió anteriormente. Para tal fin, se construye en el margen derecho del río un nuevo canal que lleva el nombre de la hacienda, pero al que sólo le llegaban los sobrantes del canal de Tepetitlán, que había sido construido de forma rudimentaria, heterogénea y sin una capacidad ni perfil definidos, según el informe de 1919 del ingeniero García Lascuráin<sup>79</sup>. Entre las obras, tampoco se incluyó el aumento de la capacidad de la presa.

<sup>75</sup> Archivo Histórico del Agua, Fondo Aguas Superficiales, caja 800, exp. 11,576

<sup>76</sup> Este río se conoce en la zona con diferentes nombres: Jaltepec o Xaltepec, Trinidad, Tepetitlan, Soledad o la Ciénaga, que en muchos casos corresponden al nombre de la hacienda que atraviesa. Esto generó confusión en la adjudicación de los derechos sobre el agua.

<sup>77</sup> Archivo Histórico del Agua, Fondo Aguas Superficiales, caja 800, exp. 11,576

<sup>78</sup> Con sus anexos San Pedro Nosé, Torrecillas, San Isidro, Jungadeo, Santa Cruz y Agostadero de Yondosé

<sup>79</sup> Archivo Histórico del Agua, Fondo Aguas Superficiales, caja 800, exp. 11576

En 1917, las aguas del río Jaltepec son declaradas propiedad nacional, lo cual ampliaba y ratificaba las declaraciones de 1917 y 1923. Las aguas del río eran propiedad de los Pliego desde comienzos del siglo XIX, fecha en que fue adquirida la merced real, que adjudicaba dichas aguas. Ante esta nueva situación, Juan de Jesús Pliego y Pastrana solicita a la Secretaría de Agricultura y Fomento el derecho al uso del agua del río Jaltepec, reconocido mediante oficio número 5,349 del 8 de abril de 1918, lo que le permite seguir manteniendo el control y la concentración de las tierras y el agua en la región.

En 1919, Juan de Jesús Pliego y Pastrana proyecta el aumento de la superficie de riego en las haciendas Enyege y Tepetitlán de 1,500 hectáreas, regadas anualmente, a 10,000 hectáreas. Para ello, fue necesario ampliar la capacidad de almacenamiento de la presa de Tepetitlán. Los trabajos de ampliación se inician a finales de este año con un permiso provisional, que se revocaría si resultara alguna oposición. La concesión definitiva se da a Jesús Pliego y Pastrana tres meses después de iniciadas las obras. La capacidad de la presa aumentaría en 20'000,000 m<sup>3</sup>, obteniéndose en total un almacenamiento de 25'000,000 m<sup>3</sup> de agua. El contrato para efectuar las obras se firmó el 5 de septiembre de 1919. La propuesta técnica y la construcción estuvieron a cargo del ingeniero civil Ángel García Lascuráin. El plazo para entregar las obras fue de cinco años, a partir de la firma del contrato.

Hasta abril de 1932, se reciben de conformidad las obras de la presa, aunque éstas se habían terminado, en 1921, como un requisito para devolver la fianza de dos mil pesos oro, que se habían depositado en el momento de firmar el contrato. Con las ampliaciones, la presa presentaba las siguientes características: una cortina de 15 m, que remata en una corona de 3 m; una compuerta de 3 m de ancho por 1.50 m de alto, provista de una máquina marca Coldwel-Newburg, que la hace funcionar hasta el fondo; una compuerta para desfogar y desazolvar; y arriba de ella, un tubo de 60 cm de diámetro, que sirve

de desfogue y salida del agua para riego con dos canales principales: el de Tepetitlán y el de Enyege.

El 14 de mayo de 1942<sup>80</sup>, el cuerpo consultivo del Departamento Agrario emitió un dictamen para expropiar la presa de Tepetitlán<sup>81</sup> y las obras hidráulicas, pasando a poder de la nación, en términos del artículo 98, inciso 21, del Código Agrario vigente a la fecha, dado que más del 50% del agua de la presa estaba destinada para el riego de los terrenos ejidales. Sin embargo, no se instauró el expediente correspondiente para realizar la expropiación. Y, por acuerdo presidencial del 7 de abril de 1943, se crea el Distrito Nacional de Riego de Tepetitlán, adquiriendo del Banco de México la presa de Tepetitlán por un valor de 87 mil pesos, a fin de utilizar sus aguas en el riego de las tierras del mencionado Distrito. Este Distrito comprende las obras ya construidas y las que en el futuro se construyan para el riego y debido funcionamiento de las mismas, así como los terrenos que ocupen dichas obras y los de los vasos y caminos dentro de los límites que fije el mismo Distrito.

El objetivo de la creación del Distrito Nacional de Riego de Tepetitlán era crear un centro agrícola que mejorara las condiciones de vida de los habitantes de la localidad. En cuanto a la propiedad federal, la nación sólo conservaría el dominio inminente de las obras hasta que los usuarios pagaran el valor de las obras. La Secretaría sólo se encargaría de la organización y operación del Distrito, conservando las obras y distribuyendo el agua, el cual se entregaría a la Junta de Aguas cuando se constituyera<sup>82</sup>.

En 1935, durante la visita del presidente Lázaro Cárdenas a San Felipe del Progreso y, posteriormente, en 1943, cuando se crea el Distrito de Riego, el presidente Ávila Camacho prometió a los indíge-

<sup>80</sup> Revisar, pues aparece también la fecha del 8 de mayo de 1942

<sup>81</sup> Se entiende que con sus sistemas de distribución, consistente en canales y represas

<sup>82</sup> Carta del director de Aprovechamientos e Indemnizaciones al sr. Santiago Villanueva, 19 feb, 1958, Archivo Histórico del Agua, Fondo de Aprovechamientos Superficiales, caja 2,441, exp. 34,397

nas de e  
almacen  
insuficie  
las nuev  
proyecto  
superfici  
m<sup>3</sup> y cap  
inaugura  
m<sup>3</sup>, se te  
do insufi

El siste

Desde e  
superfici  
unidad  
dientes  
afectaci  
taba cor  
independ  
go de la  
dades e  
canales  
unidad  
naban a  
que cor  
tante er  
Enyege  
19 pres  
La Cru  
Doming

nas de estos pueblos hacer obras, para aumentar la capacidad de almacenamiento de agua de la presa, que para el momento ya era insuficiente por las razones anteriormente expuestas. Sin embargo, las nuevas obras sólo se iniciaron hasta la década de los sesenta. El proyecto de la nueva presa presentaba las siguientes características: superficie de la cuenca: 373 hectáreas, capacidad total: 70'000,000 m<sup>3</sup> y capacidad para riego: 69'200,000 m<sup>3</sup>. Esta obra termina por inaugurarse hasta 1973. De un proyecto de una presa de 90'000,000 m<sup>3</sup>, se terminó con una presa de 70'000,000 m<sup>3</sup>, que sigue resultando insuficiente.

### El sistema de riego

Desde el siglo xix y hasta la década de los treinta en el siglo xx, la superficie de riego de las haciendas era considerada como una unidad y así se asumió para la resolución de los diversos expedientes de dotaciones de aguas a los predios resultantes de las afectaciones de ambas fincas. El sistema de riego de Jaltepec estaba compuesto por siete unidades de riego y nueve ojos de agua independientes; todo ello formaba parte del mismo sistema de riego de las haciendas de Enyege y Tepetitlán. Cada una de las unidades estaba compuesta por una presa principal; un sistema de canales secundarios o regaderas, que distribuían el agua; y varias unidades conexas de presas secundarias o bordos, que almacenaban agua de los escurrimientos, de lluvia o de otros afluentes que contribuían a los canales principales. La unidad más importante era la de Tepetitlán con dos canales principales (Tepetitlán y Enyege). El primero tenía tres presas y el segundo, 20 regaderas y 19 presas secundarias. Las otras unidades eran la de Guadalupe, La Cruz, Bonyo, San Juan de las Manzanas, Cañezda y Santo Domingo de Guzmán.

Hoy día (2001), la presa Tepetitlán puede almacenar hasta 67'000,000 m<sup>3</sup> de agua, que provienen del río Jaltepec. Sin embargo, el agua no alcanza más que para un solo riego y, algunas veces, para uno de auxilio. Desde la presa Tepetitlán, se distribuye el agua por medio de presas derivadoras, canales y un túnel, red de distribución compuesta por 196 kilómetros de canales principales y 142 de canales secundarios. Aproximadamente, la mitad de esos canales están revestidos y la otra permanece sin revestir, lo que ocasiona enormes pérdidas por infiltración. La mayor parte de las 509 estructuras instaladas en los canales necesitan, con urgencia, de trabajos de obra civil, de reparación de compuertas y de mecanismos de reposición y colocación de compuertas nuevas. La cuota actual de riego, de apenas 10 pesos por hectárea, sólo alcanza para cubrir el 14% de los gastos mínimos de operación.

### 3. LA POLÍTICA MODERNIZADORA Y LA ETAPA ACTUAL.

#### **Formación de la primera mesa directiva**

El proceso de promoción del programa de transferencia en el módulo se da a partir de enero de 1993, a través de una empresa particular, como se ha mencionado. Se buscó, también, el apoyo de la CNC, porque es mayor el número de ejidos que la pequeña propiedad en el módulo II. En el caso de la pequeña propiedad, se trató de tener contacto con los ayuntamientos, con el fin de dar apoyo a la organización y tener un contacto con los usuarios. Durante ese mismo año, los usuarios son organizados en la primera mesa directiva y se realizan los trámites para conformar la asociación civil. En el mes de noviembre, la Secretaría de Relaciones Exteriores confirma el nombre de la

asociación como Sistema de Riego Tepetitlán y el 1 de enero de 1994, ante notario público, se protocoliza la asociación civil.

A pesar de que desde esa fecha se conformó, legalmente, una asociación civil que pudiera asumir la administración, operación, conservación y mantenimiento de la infraestructura hidroagrícola con que cuenta este módulo, no se logró concretar la transferencia por diversos motivos. Los principales factores que intervinieron en este problema han sido, por un lado, la negativa de los productores a incrementar la cuota de riego a los niveles que proponía la CNA para alcanzar la autosuficiencia financiera y, por otro lado, la interferencia de diversos organismos y personas que han influido para que los productores se nieguen a aceptar la transferencia.

Durante 1994, la discusión sobre la transferencia se reduce a la cuota de riego. Una propuesta de la CNA, basada en un estudio técnico, define el monto de la cuota de autosuficiencia en setenta pesos por hectárea/riego, a lo que los usuarios solicitan que sea sólo de veinte pesos y que la parte de la cuota que le corresponde a la CNA le sea dispensada por un tiempo considerable. El argumento que exponen los productores es la poca rentabilidad de sus cultivos, básicamente, el maíz. Comienza un periodo en el que la discusión sobre la cuota se vuelve cotidiana. Las negociaciones hacen que la cuota fluctúe entre 20, 63, 93 y 95 pesos por hectárea de riego, con propuestas y contrapropuestas de la Jefatura del Distrito de Riego 033 y la asociación civil.

Todavía, en 1996, se realizan reuniones de la CNA con la mesa directiva de la asociación civil y representantes de los distintos ejidos que la conforman, para explicar y exhortar a los productores hacia la aceptación de la cuota de autosuficiencia de setenta pesos y les piden que expongan lo anterior a sus representados para que lo conozcan, discutan y aprueben. Ese mismo año, la CNA expide cartas a tres comunidades (Guadalupe Cachí, El Tunal y Santa Ana Ixtlahuaca), para que acepten el acuerdo de incrementar la cuota como lo ha aceptado

ya la mayoría de las comunidades, y manifestado por medio delegados; y se les avisa sobre la posible aplicación del artículo 68 de la Ley de Aguas Nacionales, que menciona la suspensión del servicio de riego ante la falta de pago.

La primera acción documentada sobre el desconocimiento del proceso de transferencia en el módulo se da el 4 de julio de 1996, cuando estaba por realizarse una reunión entre la asociación civil y la CNA, para concretar el acuerdo de incremento de la cuota, después de que los representantes hicieron asambleas en sus comunidades. Esa reunión no logró llevarse a cabo por una irrupción de miembros de cuatro comunidades, que manifestaron desconocer el proceso de transferencia y pidieron información al respecto.

La CNC aparece en escena cuando dos funcionarios de ese organismo, secretarios generales de los Comités Municipales Campesinos: Moisés Flores Miguel y Celerino Moreno Moreno, envían una misiva al director general de la CNA en la que le solicitan, entre otras cosas, una revisión conjunta de la propuesta de incrementar a setenta pesos la cuota de autosuficiencia y un periodo de gracia de cinco años donde se pagará la cuota anual de doce pesos. Aunado a ello, el 8 de julio de 1996, la CNC, a través del secretario general municipal agrario en Ixtlahuaca y la empresa Arrendadora y Distribuidora de Equipos, SA de CV, apoya a cierto grupo de usuarios; y opinan que la cuota de autosuficiencia es muy alta, por lo que demandan una baja y un periodo de cinco años para que se dé el incremento.

A partir de este momento, el conflicto comienza a crecer, debido a que existían muchas instancias involucradas. Por la CNA, estaba la Jefatura de Distrito, la Gerencia Estatal, la Gerencia de Distritos de Riego y la Dirección General de la CNA, así como la CNC, la asociación civil y los usuarios. A propósito de esto, el gerente estatal, Jerónimo Mancillas, envía un oficio al gerente de Distritos y Unidades de Riego, ing. Abelardo Amaya, donde le pide no aprobar la solicitud de la



CNC y de la mencionada empresa. Argumenta que, a pesar de que esta es una zona marginada, es posible llegar a la cuota de autosuficiencia propuesta; y menciona que la mayoría de los directivos y sus respectivas comunidades están ya convencidos del incremento.

Para el 6 de agosto de 1996, el jefe del Distrito de Riego 033 informaba sobre la situación de la transferencia al subgerente de Transferencia de Distritos de Riego. Menciona que los módulos III y IV ya han aceptado el incremento de las cuotas de veinte a sesenta pesos; y próximamente se les entregará el módulo. En el caso del módulo I, no se acepta el incremento de cuotas, por la baja rentabilidad de los cultivos y porque utilizan aguas residuales. El caso del módulo II es más complejo, pues a pesar de haber hecho varias reuniones informativas, se han infiltrado personas ajenas a los usuarios, que han impedido alcanzar el consenso general. Ante esta situación, se les propondrá un incremento gradual proporcional, para alcanzar la autosuficiencia en tres años.

En los meses siguientes, se realizaron asambleas en las distintas comunidades que pertenecen al módulo II, para discutir la pertinencia de incrementar la cuota de riego. Sólo en las siete comunidades siguientes, se presentaron actas de acuerdo: Santo Domingo de Guzmán, Santa Ana Ixtlahuaca, El Tunal, La Concepción Enyege, San Andrés del Pedregal, San Agustín Mexztepec y San Mateo Ixtlahuaca. Los acuerdos alcanzados en estas asambleas coinciden en rechazar el incremento de la cuota a setenta pesos; y piden una cuota que fluctúe entre doce y veinte pesos.

En octubre de 1996, los comisariados ejidales de Emilio Portes Gil, Dolores Hidalgo, Palmillas, San Felipe del Progreso y El Tunal envían un documento al gerente estatal; en él manifiestan el desconocimiento del proceso de transferencia y de la constitución de la asociación civil. Además, se le solicita información por escrito del proceso de conformación oficial de la asociación. Esta carta marca el primer proceso de desconocimiento de la transferencia del distrito; y permite

el desarrollo de los acontecimientos de desaparición de la primera mesa directiva y de la escisión de los usuarios.

### **Oposición a la cuota de riego y disolución de la asociación**

En 1997, continuaba discutiéndose el monto de la cuota por servicio de riego. Además, los delegados manifiestan inconformidad por el cambio de delegados en las comunidades, debido a que los cargos cayeron en manos de los comisariados ejidales. Por otra parte, los representantes manifiestan inconformidad no por la transferencia, sino por el incremento de las cuotas, debido a la baja rentabilidad de sus cultivos y a las difíciles condiciones económicas y productivas. Como conclusión, los delegados coinciden en que no se eleve la cuota, que no se continúe con la transferencia y que la CNA siga haciéndose cargo del Distrito.

Ese mismo año, algunas comunidades se unen a la protesta y desconocimiento de la asociación civil. Éstas son San Miguel Tenochtitlán, San Juan Couajomulco, El Tunal, San Felipe del Progreso, La Cabe-cera, Palmillas, Emilio Portes Gil, San Juan Jalpa y San Pedro Buenavista. Los usuarios solicitan al jefe de Distrito la disolución de la actual asociación. El asunto desemboca en una reunión con una asistencia de 600 usuarios, aproximadamente, y con una duración de siete horas en la que se acuerda, por unanimidad, la disolución de la asociación civil, en virtud de que ésta «va en contra de sus intereses personales y consideran que les está lesionando sus derechos». En el acta levantada, se comprometen los funcionarios de la CNA a que en un plazo de dos meses disolverán, legalmente, la asociación; se conviene que si los delegados de la asociación se niegan a disolverla, se hacen acreedores a un castigo que consiste en la suspensión del servicio de riego por un periodo de cinco años; además, los ingenieros de la CNA se comprometen a no presentarse, ni hacer propaganda o

incentivos en los ejidos que comprende la presa Tepetitán hasta que se haya disuelto la asociación. Otro punto relevante es que se determinó que la cuota de riego por hectárea sea de diez pesos.

El entonces gerente estatal de la CNA dirige al subdirector general de operación una nota, en donde se da cuenta de los sucesos de la reunión del 3 de octubre de 1997. En ésta, se menciona, por ejemplo, que «seudolíderes campesinos, tal vez aconsejados por otras personas, empezaron a motivar a la gente a no aceptar nada; y que a la postre fue casi un secuestro para el personal mencionado, al que hicieron firmar un documento, para que se realizara lo descrito, bajo las amenazas de no dejarlos salir y del riesgo de su integridad física, teniendo que acceder a firmar ante la presión de la multitud, que no querían nada con el gobierno, mencionando muchos engaños y promesas incumplidas...». Se menciona, una vez más, que «desde el año pasado, se infiltraron líderes de una central campesina, apoyando a los usuarios, para que no se diera la transferencia». Finaliza la nota diciendo que debido a «esa incomprensión y oposición y ante el riesgo de que se deriven más problemas sociales [...], se considera necesario dejar, por un plazo determinado inmediato, las acciones de la transferencia y las acciones de mejoramiento de este módulo».

El 22 de octubre de 1997, se realiza la Asamblea General Extraordinaria de los asociados del Sistema de Riego Tepetitlán, con objeto de discutir y aprobar la propuesta de disolución de la asociación civil de usuarios de riego. Los argumentos, en este sentido, los expuso el presidente de la AC y fueron los siguientes: 1) porque no se logró entender los alcances de la transferencia y los usuarios no la aceptan; 2) porque no se aprueba incrementar las cuotas de riego, sino, por el contrario, se determinó bajarlas de doce a diez pesos; y 3) porque la mayoría de los asociados han recibido amenazas personales, que ponen en riesgo su integridad física; y se acep-

ta dejar la representatividad, para evitar enfrentamientos entre las comunidades.

### **Caracterización de Felipe Zaragoza y su mesa directiva**

El grupo conformado como nueva mesa directiva, y que propugna por la transferencia del módulo como unidad de riego, puede ser visto como uno enclavado en la estructura política local. Al parecer, en la zona de estudio, existen distintas facciones políticas, así como grupos e intereses. En el caso de Felipe Zaragoza, éste ha ocupado el puesto de mayordomo, lo que le ha dado un nivel alto de respeto y jerarquía en la comunidad de San Agustín Mextepec. De hecho y como se anotaba más arriba, el carácter hereditario de este cargo hace que aun ahora continúe en la preparación de las fiestas religiosas de su comunidad.

Una de las banderas que ha recogido Zaragoza y su grupo es, precisamente, el aumento en la cuota de riego, que es el principal argumento ante las comunidades de la zona de Tepetitlán, manejado como un argumento defendible ante las autoridades de la CNA. De 1998 a 1999, el grupo de Zaragoza se organiza, y comienza a realizar gestiones directamente en la CNA central, pidiendo la transferencia del módulo II como unidad de riego. El 20 de agosto de 1999, la CNA accede a esta petición, y el grupo de Zaragoza presenta un acta constitutiva fechada, en 1998, meses antes aun de que la CNA accediera a transferir el módulo como unidad de riego. Esta acta constitutiva no cumplía con los estatutos marcados por la CNA, y se facultaba a Felipe Zaragoza Nicolás como dueño de la unidad de riego.

Al realizar estas gestiones directamente con la Jefatura del Distrito de Riego, algunas comunidades comenzaron a protestar, y a tomar como argumento que nadie había propuesto a Felipe Zaragoza como líder y representante de sus comunidades. Él comienza a tener pro-

blemas de autoridad con los delegados municipales de algunas de las comunidades, así como problemas de representatividad.

#### 4. CONCLUSIONES

El desarrollo del Sistema de Riego Tepetitlán muestra las contradicciones políticas de la política hidroagrícola, al mismo tiempo que señala un conjunto de procesos asociados con el desarrollo de las comunidades campesinas de origen indígena mazahua. Nos encontramos, en primer lugar, la contradicción entre la racionalidad tecnológica del estado mexicano. Éste promovió la construcción de sistemas de riego, los cuales requerían de una burocracia especializada, que manejara grandes presas, desfavoreciendo el sistema que había sobrevivido de la época de las haciendas, en las que predominaban bordos y pequeñas presas bajo control de sus usuarios directos. Esta racionalidad tecnológica se opone a las necesidades de una economía de subsistencia campesina, donde el manejo de los recursos naturales y productivos se hace de forma comunitaria. Esto implicó, desde la reforma agraria, una constante pugna por el agua, lo cual hizo crecer, sustancialmente, el volumen de la presa como respuesta del estado a las demandas de las comunidades mazahuas. Éstas perdieron el control del agua, pero obtuvieron el apoyo estatal para sostener su producción de subsistencia, incluso generando excedentes durante varios años, como documenta Appendini<sup>83</sup>. Una vez desmantelado el sistema de apoyo gubernamental y el proceso de transferencia, que busca entregar los distritos a sus usuarios para su manejo, los agricultores locales enfrentan un gran dilema: asumir el control de su sistema, absorbiendo los costos de esto o seguir buscando la permanencia estatal en el manejo de este recurso, ya que representa, para

<sup>83</sup> Kirsten Appendini, 1988, p. 149-167

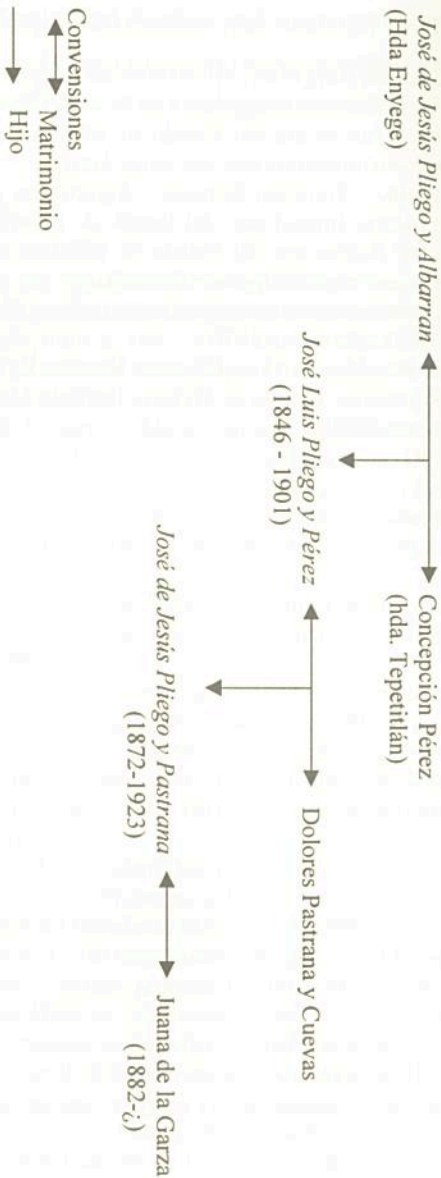
ellos, el subsidio que aún reciben para sostener la agricultura de subsistencia. Al lado de esto y en el proceso de organización de la transferencia, se encuentra la crisis de la identidad comunitaria mazahua.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- Archivo Histórico del Agua, Fondo de Aguas Superficiales
- APPENDINI, K., «Los productores campesinos en el mercado del maíz», *Mexicana de sociología*, núm. 1, año 1, IIS-UNAM, ene-mar, 1988
- ARIZPE S., L., *Indígenas en la ciudad de México: el caso de las «Marías»*, SEP, México, 1975
- Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *Los municipios de México: información para el desarrollo*, Secretaría de Gobernación, 1998 (versión cd)
- CELOTE, A., *Grupos domésticos y la reproducción de la fuerza de trabajo en un ejido jñatrho (mazahua)*, tesis de licenciatura, ENAH, México, 1996
- Comisión Nacional del Agua, *Compendio básico del agua en México*, sep, 1999
- \_\_\_\_\_, Gerencia en el Estado de México y Jefatura de Distritos de Riego, *Información del Módulo II Tepetitlán Distrito de Riego 033 Estado de México*, México, feb, 2000
- CORTÉS RUIZ, Efraín C., *San Simón de la Laguna. Organización familiar y lo mágico religioso en culto al oratorio*, INI-SEP, México, 1972
- CHÁVEZ MEJÍA, M. Cristina, y Carlos Arriaga Jordán, «Agricultura campesina y diversidad de maíz», *Ciencia Ergo Sum*, Universidad Autónoma del Estado de México, mar, 1998 (<http://ergosum.uaemex.mx/marzo98/m9chavez.html>)
- CHÁVEZ ARELLANO, M. E., «Identidad y cambio: del sentido de ser indígena en una sociedad moderna. Notas para discusión», *Ciencia Ergo Sum*, Universidad Autónoma del Estado de México, jul, 1998
- GARDUÑO CERVANTES, J., «El movimiento indígena en el Estado de México», en Arturo Warman y Arturo Argueta (coord.), *Movimientos indígenas contemporáneos en México*, CIIH-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 1993
- GÓZALEZ, F., *Actividades económicas de subsistencia; el caso de una comunidad mazahua*, tesis de licenciatura, ENAH, México, 1996
- IRAZOQUE PALAZUELOS, Igor, y Lydia Torre Medina Mora, «El ejido comunidad Santa Cruz del Tejocote. Estudio de caso sobre el comportamiento productivo: hacia la consolidación de los espacios de semi-reproducción», *Cuadernos de Trabajo*, núm. 8, El Colegio Mexiquense, Toluca

- IWANSKA, A., *Purgatorio y utopía. Una aldea de los indígenas mazahuas*, SEP, México, 1971
- PONCIANO, J. E., L. Limas Ruiz *et al.*, «El sistema de cargos en San Antonio de las Huertas como instancia integradora de la vida social», *Ciencia Ergo Sum*, Universidad Autónoma del Estado de México, nov, 1998 (<http://ergosum.uaemex.mx/noviembre98/korsbaek.html>)
- REYES, Efraín Antonio, y Tonatiuh Romero, «Agricultura y clasificación del suelo entre los *jñatrjo* (mazahuas) del Estado de México», *Ciencia Ergo Sum*, Universidad Autónoma del Estado de México, mar, 1999 (<http://ergosum.uaemex.mx/marzo99/ppmar99.html>)
- RUIZ CHÁVEZ, G., *Contribución al estudio de los mazahuas. Estudio etnográfico y etnohistórico*, ENAH, México, 1979
- VARGAS, Sergio, DANIEL MURILLO L. y ROBERTO ROMERO P., *Evaluación social del Módulo II Tepetitlán, Estado de México*, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, oct, 2000

## Genealogía de Jesús Pliego y Pastrana





## ANÁLISIS PARA LA FORMULACIÓN DE UNA PROPUESTA DE DESARROLLO DE LA AGRICULTURA ORGÁNICA EN MÉXICO

Laura Gómez Tovar  
Manuel Ángel Gómez Cruz<sup>84</sup>

### INTRODUCCIÓN

Durante la última década, la agricultura orgánica o ecológica<sup>85</sup> ha demostrado ser una de las alternativas más promisorias para el campo mexicano. Esta agricultura cumple con los objetivos de la sustentabilidad, pues conlleva a la conservación y mejoramiento de los recursos naturales y a que los productores reciban un mejor ingreso y puedan lograr mejores condiciones de vida. Además, este tipo de agricultura permite el rescate del conocimiento indígena y de las prácticas tradicionales.

<sup>84</sup> Investigadores del Programa Integración Agricultura Industria (PIAI), en el Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM) de la Universidad Autónoma Chapingo, km 38.5, carretera México-Texcoco, AP 90, CP 56230, Chapingo, Estado de México. Correos electrónicos: [ciestaam@avantel.net](mailto:ciestaam@avantel.net) y [gomezlaura@yahoo.com](mailto:gomezlaura@yahoo.com), tel: 01 (5) 95 44928, tel/fax: 01 (5) 95 52174

<sup>85</sup> La agricultura orgánica es un sistema de producción, que utiliza insumos naturales, a través de prácticas especiales como composta, abonos verdes, control biológico, repelentes naturales a base de plantas, asociación y rotación de cultivos, etc. (no incluye insumos de síntesis química, transgénicos, ni radiaciones). Esta forma de producción, además de contemplar el aspecto ecológico, también incluye, en su particular filosofía y práctica, el mejoramiento de las condiciones de vida de sus practicantes, de tal forma que aspira a una sostenibilidad integral del sistema de producción (ecológica, económica y social). Los productos obtenidos de esta forma de producción, para ser reconocidos en el mercado como orgánicos, requieren ser validados por certificadoras, que son organismos aceptados internacionalmente, pero ajenos tanto a los productores como a los consumidores. Los productos orgánicos alcanzan un sobreprecio en el mercado de entre 20 y 40% por arriba de su similar convencional.

La agricultura orgánica es el subsector agrícola más dinámico en el país, pues en plena crisis económica ha aumentado su superficie de 23,000 hectáreas, en 1966, a 54,000, en 1998, y a 103,000 hectáreas, en el año 2000. Esta agricultura es practicada por más de 33 mil productores, en 262 zonas de producción, en 28 estados de la República, generando 140 millones de dólares en divisas.

A pesar de la importancia que ya tiene la agricultura orgánica en México, la participación del estado en su desarrollo ha sido limitada, por lo que una acertada política de apoyo podría potencializar, en mayor proporción, los esfuerzos logrados por los productores, de ahí que esta ponencia analice los principales factores a tomar en cuenta para la formulación de una propuesta de desarrollo de la agricultura orgánica en México. La ponencia se divide en cuatro apartados centrales. En el primero, se caracteriza la importancia de la agricultura orgánica para México. En el segundo, se determinan los principales factores que permitieron la introducción y éxito de la agricultura orgánica en el país. En el tercero, se detectan las principales limitantes que enfrenta esta agricultura, desde el punto de vista institucional, económico, de comercialización, técnico, organizativo y social. Y en el cuarto, se conjugan los elementos analizados anteriormente, y se presenta una propuesta de apoyo para el desarrollo de la agricultura orgánica en el país.

#### IMPORTANCIA DE LA AGRICULTURA ORGÁNICA PARA MÉXICO

En México, existen 262 zonas de producción orgánica, ubicadas en 28 estados. Destacan, por sus experiencias y su aportación a la producción, los estados de Chiapas, Oaxaca, Michoacán, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, Sonora y Sinaloa. La superficie orgánica nacional es de casi 103 mil hectáreas, con una tasa de crecimiento promedio

anua  
gene  
jorna  
la ag  
33 m  
ños p  
los p  
del t  
terna  
de la  
vincu

1) lo

2) lo

3) la p

Manu  
Agricu  
p. 46 (e

anual de 45%, entre 1996 y 2000. La producción orgánica permite generar casi 140 millones de dólares en divisas y 16.4 millones de jornales por año<sup>86</sup>. El número total de productores que se dedican a la agricultura orgánica ha crecido de 13 mil, en 1996, a más de 33 mil, en el 2000. Existen dos tipos de productores: los pequeños productores de tipo campesino e indígenas organizados y los productores privados; destacando los primeros con el 98.6% del total. La agricultura orgánica se ha presentado como una alternativa real de desarrollo rural para el campo. La importancia de la agricultura orgánica de México radica en que se encuentra vinculada con:

- 1) los sectores más pobres del ámbito rural. El 98.5% del total de productores orgánicos son pequeños productores con 2 hectáreas de cultivo, en promedio, y se encuentran agrupados en organizaciones campesinas. El sector social de producción orgánica cultiva 84% de la superficie orgánica nacional, y genera 69% de las divisas del sector.
- 2) los grupos más marginados y desprotegidos de todo el país: los grupos indígenas. Alrededor del 50% de los productores orgánicos del país pertenecen a un grupo indígena. Entre los grupos étnicos que practican la agricultura orgánica están: mixtecos, cuicatecos, chatinos, chinantecos, zapotecos, tlapanecos, tojolabales, chontales, totonacos, amusgos, mayas, tepehuas, tzotziles, nahuas, otomies, tarahumaras y tzetzales.
- 3) la producción sustentable de alimentos. Esta agricultura utiliza prácticas amigables con el ambiente, lo que permite el reciclado de subproductos y el aprovechamiento de materiales, que se consideran contaminantes en la agricultura convencional (estiércoles,

<sup>86</sup> Manuel Ángel Gómez Cruz, Rita Schwentesius Rindermann, Laura Gómez Tovar *et al.*, «Agricultura orgánica de México. Datos básicos», boletín, Sagarpa/CIESTAAM, México, 2001, p. 46 (en prensa)

- desechos de cultivos, etc). A la vez, con esta agricultura, los productores trabajan en un ambiente sano, libre del peligro de intoxicaciones y de enfermedades ocasionadas por los agroquímicos; además, ofrece alimentos sanos a los consumidores.
- 4) la recuperación y conservación ecológica de los recursos naturales. Esta alternativa posibilita la producción, así como la conservación y mejora del potencial productivo de los recursos naturales como agua, suelo, flora, fauna, etc., y de los sistemas de producción orgánicos en cultivos tropicales como el café, el cacao, la vainilla, etc. Permite la conservación de los bosques y selvas tropicales, ya que su cultivo se realiza en concordancia con estos complejos sistemas ecológicos.
  - 5) el mejoramiento de la calidad de vida. Esta agricultura da lugar a que los productores reciban un mejor ingreso por sus productos (comparando costos ecológicos y no ecológicos, incluso a corto plazo). En varias de las organizaciones de producción orgánica se han logrado, también, obtener beneficios sociales para sus productores y sus comunidades como una mejor educación (escuelas campesinas y centros de capacitación), la conformación de cajas de ahorro y crédito, servicio médico, la construcción de caminos y tiendas de abasto comunitarias, etcétera.
  - 6) un desarrollo rural incluyente. A diferencia de otras alternativas propuestas para el campo mexicano que son excluyentes como la biotecnología (que únicamente puede ser utilizada en algunas áreas del país y sólo es accesible a productores con mayor cantidad de recursos económicos), la agricultura orgánica es incluyente, pues presenta oportunidades para ser practicada en todas las áreas del país tanto por pequeños como medianos y grandes productores, ya que sus métodos de producción están basados en tecnología y recursos locales.

## FACTORES QUE HAN INFLUENCIADO EL DESARROLLO Y EL ÉXITO DE LA AGRICULTURA ORGÁNICA EN MÉXICO

El desarrollo de sistemas de producción orgánicos en México responde a una tendencia mundial de cambio de valores materialistas (prioridad al crecimiento económico, consumo material, seguridad legal y militar) hacia valores posmaterialistas (mayor preocupación por la calidad de vida, el medio ambiente y la sociedad, autorealización, libertad de expresión, mayor voz en el gobierno y el trabajo, importancia de las ideas, etc.)<sup>87</sup>. Esta tendencia también se vincula con un mayor nivel de ingresos y con el hecho de que los consumidores gastan relativamente cada vez menos en alimentos (menos del 10% de su ingreso, en promedio, en los países desarrollados), por lo que están en mejor posibilidad de satisfacer sus nuevas necesidades. La creciente demanda de productos verdes<sup>88</sup>, entre ellos los productos orgánicos, es parte de esta tendencia posmaterialista.

A finales de la década de los ochenta, los países desarrollados comenzaron a solicitar, principalmente, productos tropicales y productos de invierno orgánicos, que en sus territorios no pueden cultivar, dando lugar con ello a la práctica de la agricultura orgánica en México, es decir, por influencias externas, a través de comercializadoras, ONG y grupos religiosos (teología de la liberación), se fomentó en nuestro país la apropiación de esta nueva forma de producir, para poder surtir la demanda ya creada.

En un inicio, agentes de países desarrollados se conectaron con diferentes actores en México, solicitándoles la producción de determinados productos orgánicos, iniciándose su cultivo, principalmente, en áreas donde insumos de síntesis química no eran empleados como fue el caso de las regiones indígenas y áreas de agricultura tradicional

<sup>87</sup> Ronald Inglehart y Paul R. Abramson, «Economic Security and Value Change», *American Journal of Political Science*, núm. 2, vol. 88, Estados Unidos, 1994, p. 336-354

<sup>88</sup> Incluye los alimentos naturistas, los alimentos *slim* o *diet*, los alimentos ambientalmente preferibles, los libres de pesticidas, los localmente producidos, los de la agricultura tradicional, los del comercio justo o solidario y los alimentos orgánicos o ecológicos.

en los estados de Chiapas y Oaxaca. Posteriormente, compañías comercializadoras, principalmente de Estados Unidos, influenciaron el cambio a la producción orgánica en la zona norte del país, ofreciendo a empresas y productores privados financiamiento y capital a cambio de productos orgánicos. Esto permitiría a las compañías surtir mucho mejor la demanda de los productos solicitados y en los tiempos y temporadas específicas requeridas, obteniendo así mejores precios por ellos<sup>89</sup>.

La religión ha sido otro factor importante de cambio hacia la agricultura orgánica, principalmente en algunas comunidades indígenas del sur del país. Una de las corrientes más involucradas es la teología de la liberación (corriente liberal de la religión católica), la cual está fuertemente basada en el fortalecimiento de la religiosidad popular, la cosmovisión indígena y el rescate de las formas de organización comunitaria; además, promueve un punto de vista crítico en contra del capitalismo y sus mecanismos de exclusión, el respeto por la naturaleza y, sobre todo, la recuperación del control de los procesos productivos en las comunidades, a través de procesos autogestivos y la aplicación de formas tradicionales de organización. En este contexto, la agricultura orgánica es un método de producción completamente acorde a sus objetivos, de ahí su impulso y apoyo.

En un inicio, estos grupos religiosos estuvieron conectados con organizaciones en los países desarrollados, principalmente por las de comercio justo o solidario (*fair trade*), que proporcionaron algunos créditos y compraron producción. Estos mecanismos de ayuda facilitaron el inicio de la producción orgánica en México, creando el importante puente entre producción y mercado. Algunos ejemplos de organizaciones sociales que han recibido la influencia religiosa son las más exitosas en la producción de café orgánico en el país: la Unión de

<sup>89</sup> Laura Gómez Tovar, *Proposal for a Structural and Institutional Design for the Development of Organic Farming Technology in Mexico*, tesis de maestría, Roskilde University/Alborg University, Dinamarca, 2000, p. 59

Comunidades Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI) e Indígenas de la Sierra Madre de Motozintla (Ismam). Así, también, las organizaciones de Yeni Navan y Kiee Lu'ú, en Oaxaca, y Tiemelonlá y algunos grupos que integran la Federación Indígena Ecológica de Chiapas (FIECH).

La participación del estado mexicano en el proceso de adopción de la agricultura orgánica ha sido sumamente limitada, canalizando más sus esfuerzos para la producción convencional. El éxito de la agricultura orgánica en México depende de una combinación de factores tanto externos (que le dieron origen) como internos (que han propiciado su rápido desarrollo).

La presencia de la agricultura tradicional ha facilitado, en gran medida, los procesos de conversión a los métodos orgánicos. Ha permitido el uso del conocimiento campesino e indígena presente en gran parte de la cultura agrícola mexicana. Lo anterior se demuestra con el uso de prácticas tradicionales, que han sido incorporadas a los procesos de producción orgánicos, como la asociación y la rotación de cultivos, la incorporación de materiales orgánicos, las terrazas y otras prácticas de conservación de suelos. Otro elemento que ha contribuido a la rápida adopción de los métodos orgánicos en las comunidades indígenas es su cosmovisión, la cual incluye la protección a la madre Tierra como parte del sistema de creencias. Otros factores que también han contribuido al éxito de esta forma de producción son la demanda constante de los productos orgánicos en el mercado internacional y el acceso que se tiene a los precios *premium*, lo que ha logrado que los productores puedan obtener un mejor ingreso.

El bajo costo de inversión para la producción orgánica es también una de las razones del éxito de este tipo de agricultura, pues es el mismo productor quien con el uso de materiales locales produce sus propios insumos. Esto evita la inversión inicial que implica la producción convencional y que, en muchos casos, resulta ser su principal

limitante. El principal costo de producción en la agricultura orgánica es la mano de obra utilizada, pero ésta es, principalmente, de tipo familiar.

La difusión de las prácticas orgánicas certificadas a los más de 33 mil productores del país es respuesta también del método usado por las organizaciones de pequeños productores, que implica la formación de promotores campesinos, lo que permite que campesinos de las mismas comunidades sean quienes capaciten a sus compañeros, eliminando así las barreras de lenguaje, cultura, etc., y promuevan un mayor compromiso entre los propios productores; además, es un método que representa bajos costos en comparación con los sistemas de extensión tradicionales.

#### PROBLEMÁTICA DE LA AGRICULTURA ORGÁNICA NACIONAL

A pesar de que la agricultura orgánica en México es uno de los sectores agrícolas más exitosos que hay en la actualidad, existen algunas limitantes que están frenando, en forma importante, su desarrollo y que pueden afectar su potencial en el futuro, de tal forma que podría perder la posición estratégica que hasta la fecha ha alcanzado. La problemática enfrentada por este sector comprende diversos aspectos: institucional, económico y de comercialización, técnico y organizativo y social.

#### Problemática en el aspecto institucional

La principal limitante que enfrenta esta agricultura es la falta de reconocimiento oficial, lo que explica el escaso apoyo gubernamental que tiene, en lo cual destacan: a) la falta de apoyo financiero y de créditos; b) deficiente marco normativo; y c) la falta de planeación en lo nacional.

El pr  
venido  
jeras, e  
Mundo  
de Japó  
la Fund  
dos; el  
Améric  
parte d  
mentale  
y Justic  
Grupo c  
dro 1).

Con  
financia  
las que p  
la Secre  
Apoyo  
Chihuah  
(Progra  
Chiapa  
Indigen  
bierno c  
Oaxaca

a) La fa

La may  
pequeñ  
en form  
nes no j



El principal apoyo a la agricultura orgánica en el país ha proveni-  
do de fundaciones y organizaciones internacionales extran-  
jeras, entre las que se encuentran la Fundación Pan para el  
Mundo y la Fundación Miserior, de Alemania; la Fundación MOA,  
de Japón; la Fundación Interamericana, la Fundación McArthur,  
la Fundación Rockefeller y la Fundación Rodin, de Estados Uni-  
dos; el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo de  
América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA). Otra  
parte del apoyo ha proveni-  
do de organizaciones no guberna-  
mentales mexicanas como la Fundación Vamos, Servicio de Paz  
y Justicia, AC, Centro de Agroecología San Francisco de Asís y  
Grupo de Desarrollo Comunitario de los Tuxtlas, entre otras (cua-  
dro 1).

Con un apoyo mucho más limitado en asesoría de proyectos y  
financiamiento se encuentran algunas instituciones nacionales, entre  
las que podemos citar: Sedagro (del Estado de México y de Durango),  
la Secretaría de Desarrollo Social (a través del Fondo Nacional de  
Apoyo para las Empresas de Solidaridad en Oaxaca, Chiapas y  
Chihuahua), la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural  
(Programa Alianza para el Campo en los estados de Chihuahua,  
Chiapas, Oaxaca y Baja California Sur), el Instituto Nacional  
Indigenista (en Oaxaca, Chiapas y Chihuahua), la Semarnap, el Go-  
bierno del Estado de Veracruz, la Secretaría de Desarrollo Rural de  
Oaxaca y el Consejo Mexicano del Café.

#### a) La falta de apoyo financiero y créditos para la producción

La mayor parte de la producción orgánica en México está a cargo de  
pequeños productores, los cuales acopian y/o procesan su producto  
en forma conjunta. Desafortunadamente, muchas de las organizacio-  
nes no pueden recibir toda la producción de sus asociados debido a

**Cuadro 1**  
Fundaciones y organizaciones que apoyan  
a la agricultura orgánica de México, 1999-2000.

Fundaciones	Asesoría técnica	Financiamiento de proyectos
Pan para el Mundo	4	4
W. K. Kellog	4	4
Fundación MOA		4
Fundación Rockefeller		4
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)		4
Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA)		4
Fundación Miserior		4
Fundación McArthur		4
Fundación Rodin		4
Fundación Interamericana		4
IDRC de Canadá		4
Fundación Novif de Alemania		4
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo		4
Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza*		4
Fundación Vamos*		4
Centro de Agroecología San Fco. De Asís*	4	
Servicio de Paz y Justicia A.C. (Serpa)*	4	
Fundación ISMAM*	4	4
Comisión Nacional de los Derechos Humanos*	4	
Unión de Mujeres del Estado de Veracruz*	4	4
Grupo de Desarrollo Comunitario de los Tuxtlas*	4	4

\* Organizaciones no gubernamentales mexicanas.

Fuente: Elaboración propia a partir de trabajo de campo, 2000

la falta de liquidez financiera, por lo que los agricultores se ven obligados a vender su producción a los intermediarios locales y regionales a un precio del producto convencional, sin recibir ninguna recompensa por el esfuerzo realizado durante todo el proceso de producción orgánico.

La falta de financiamiento para la producción es una limitante que también enfrentan los grandes y medianos productores, dado el escaso esquema de créditos que existe en el agro. Por ello, los productores orgánicos han estado operando con créditos y diversos tipos de contratos en asociación con las empresas comercializadoras extranjeras, que son las que reciben la mayor parte de los beneficios de este sistema de producción, pues controlan todo el proceso de comercialización (precios, cantidades, momentos de pago, etc.). Así, por el crédito recibido, el productor está obligado a venderles su producción.

#### b) Deficiente marco normativo

A pesar de que existe la norma oficial mexicana, NOM-037-Fito-1995, que establece las especificaciones del proceso de producción y procesamiento de productos agrícolas orgánicos, publicada de forma definitiva en abril de 1997, ésta es incompleta, pues tiene serias deficiencias en aspectos como la interacción de los componentes agrícolas con otros elementos del ecosistema, la falta de criterios ambientales y de salud, la industria y el comercio, además de que no se incluyó a la producción pecuaria, dejando fuera así a uno de los principales productos orgánicos: la miel, y a otros que inician su desarrollo como la carne y la leche.

A lo anterior se suma que aún existe mucha desconfianza por parte de los importadores extranjeros, así como por parte de los productores nacionales para la aplicación de esta norma. Prácticamente, ningún productor está tomando en cuenta esta norma como criterio para su producción orgánica, ya que siempre recurren a los estándares de las agencias extranjeras. Aunado a ello, el sistema de certificación aún no ha sido conformado, a pesar de que la norma fue publicada hace más de tres años.

### c) Falta de planeación en lo nacional

Debido a que en México no se ha generado una estrategia nacional para el desarrollo de sistemas de producción orgánicos, el sector ha ido creciendo sin ninguna planeación. No se tiene ningún análisis donde se señalen los tipos de productos que pueden tener mayor potencial para cada condición ecológica y tipos de mercados. Los volúmenes producidos muchas veces no responden a ningún criterio, lo que en varios casos, por ejemplo, la producción hortícola en Sinaloa ha causado la saturación temporal del mercado y la baja de los precios.

### **Problemática en el aspecto económico y de comercialización**

En este aspecto, se han identificado varios problemas como los altos costos de certificación, la alta dependencia de los mercados externos y un escaso desarrollo del mercado nacional.

#### Altos costos de certificación

Los altos costos de certificación son una de las principales limitantes manifestadas por los productores orgánicos del país. Este gasto es sumamente alto, ya que depende, en buena parte, de certificadoras extranjeras. Los costos incluyen la inscripción anual a la certificadora o membresía y el pago de pasajes del inspector desde el lugar donde radica hasta donde está el cultivo o procesamiento a inspeccionar, así como la alimentación y hospedaje de éste durante la inspección, sus honorarios por día, los análisis de residuos que se lleven a cabo y la comisión anual por ventas, que es una cuota por el uso del sello de la certificadora en los productos, la cual en la mayoría de los casos

oscila entre 0.5 y 1.5% del total de las ventas, generalmente del precio libre a bordo<sup>90</sup>.

La formación de agencias de certificación nacional, como Certimex y Ocia-México, han posibilitado la reducción de las tarifas de inspección, ya que son técnicos mexicanos quienes realizan esta parte de la certificación, aunque el proceso sigue siendo dependiente de las agencias extranjeras por el uso de sus sellos en el mercado internacional. Los costos de certificación han impedido que muchas organizaciones sociales certifiquen su producción, aunque ya tengan varios años de llevar a cabo toda la tecnología orgánica, por lo que están obligadas a canalizar sus productos al mercado convencional, sin recibir ningún sobreprecio. Además, para vender la producción en este mercado, la agencia de certificación debe verificar la unidad de producción de uno a tres años antes de que la primera cosecha pueda venderse como orgánica (periodo de transición) y es necesario pagar este concepto, para lo cual no existe ningún apoyo para afrontarlo.

Entre las agencias que participan en la certificación de productos orgánicos, además de las dos agencias mexicanas mencionadas, están Naturland (Alemania), Quality Assurance International, Ocia Internacional y Oregon Tilth Certified Organic (EU), Bioagricoop (Italia), IMO Control (Suiza), entre otras (cuadro 2).

### Alta dependencia de los mercados externos

México exporta alrededor del 85% de su producción orgánica, principalmente productos que los países compradores no pueden cultivar como café, frutas tropicales, hortalizas, en la temporada de invierno, y cultivos que utilizan alta cantidad de mano de obra, de tal forma que

<sup>90</sup> Laura Gómez Tovar, Manuel Angel Gómez Cruz y Rita Schwentesius Rindermann, *Desafíos de la agricultura orgánica. Certificación y comercialización*, Editorial Mundi/Prensa/Universidad Autónoma Chapingo, México, 1999, p. 54-57

Cuadro 2

México. Superficie certificada por agencia, 2000

Agencia	Superficie certificada (ha)
OCIA-México	40,654.55
Certimex	30,952.10
Naturland	20,701.50
Quality Assurance International	12,463.00
Bioagricoop	10,000.00
OCIA-International	7,926.00
IMO Control	2,181.50
Oregon Tilth Certified Organic (OTCO)	1,503.50
EKO	974.00
CADS	810.00

se está únicamente complementando la demanda de los países desarrollados, los cuales, con sus favorables políticas de apoyo, han incrementado fuertemente su producción orgánica. Por ejemplo, en la Unión Europea, para 1985, se estaban apoyando 100,000 hectáreas y un total de 6,300 unidades de producción, que se duplicaron más de 30 veces para finales de 1998, elevándose a 2.8 millones de hectáreas y 113,000 unidades de producción<sup>91</sup>.

La dependencia al mercado externo implica seguir las pautas que éste marca en tipo de productos, precios, calidades, etc., además de que los agentes que intervienen en la comercialización están obteniendo mayores ganancias que los mismos productores del país, debido a que los productos obtenidos se canalizan como materias primas, y el acondicionamiento y transformación se llevan a cabo en los países compradores. Además, los *brokers* y procesadoras extranjeras muchas veces manipulan la información de precios, calidades y cantidades de

<sup>91</sup> Nicolas Lampkin, «Organic Farming in the European Union. Overview, Policies and Perspectives», en Conference Farming in the European Union Perspectives for the 21<sup>st</sup> Century, Baden, Austria, 1999, p. 1

los productos que arriban a las fronteras y puertos, y las condiciones de pago, en algunos casos, no son respetadas, lo que hace sumamente complicado para los productores nacionales establecer procesos de demanda comercial.

A su vez, la falta de información del *know-how* (en el proceso de comercialización de los productos y mercados potenciales), de la conexión con comercializadoras confiables, etc., complica el proceso cuando se depende del exterior.

### Escaso desarrollo del mercado nacional

El mercado nacional de productos orgánicos no se ha desarrollado, debido principalmente al poco conocimiento que de ellos tiene la población en general. Una encuesta aplicada a 1,650 personas en zonas de clase media y alta en la ciudad de México y el área conurbada mostró que el 88% de la población no conoce los productos orgánicos<sup>92</sup>. En la ciudad de Querétaro, se encontró una cifra similar (83%). La mayoría ubicaba a estos alimentos como productos naturales, principalmente frutas y verduras (sin tener en cuenta los métodos de producción utilizados para su cultivo), mientras que otra parte de la muestra relacionó a los alimentos orgánicos con las formas de clasificación de la basura (desperdicios orgánicos e inorgánicos). La falta de disponibilidad de estos alimentos es otra limitante, porque todavía no se encuentran en los supermercados, tianguis y mercados, sino que se venden en tiendas naturistas, en tiendas especializadas o a través de canales directos como es el caso de las despensas ecológicas, todo lo cual también dificulta, en forma importante, el desarrollo del mercado ecológico.

<sup>92</sup> Aurora J. Lobato García, *Segmentación de mercado para productos orgánicos en el área metropolitana (Distrito Federal) y zona conurbada*, tesis de licenciatura en comercio internacional de productos agropecuarios, Chapingo, Estado de México, 1998, p. 70

A lo anterior, se suma el hecho de que los productos orgánicos reciben un precio premio respecto a los convencionales, lo que imposibilita su compra para la mayoría de la población, aunque en las encuestas realizadas, se encontró que un 35% de los encuestados en la ciudad de México y 70% de los entrevistados en Querétaro estaban dispuestos a pagar un 10% más<sup>93</sup>.

### Problemática en el aspecto técnico

En el aspecto técnico, los problemas más apremiantes que están obstaculizando la agricultura orgánica mexicana son: la falta de investigación, capacitación e información, así como el burocratismo en el proceso de certificación, entre otros.

#### Falta de investigación, capacitación e información

Actualmente, no existe ningún instituto o centro de investigación específico que lleve a cabo investigaciones para el desarrollo de los sistemas de producción orgánicos en México. Los pocos investigadores que están trabajando en esta temática lo hacen como parte del sistema convencional de investigación en la agricultura. Además, los pocos estudios generados no se realizan en contacto directo con los productores, por lo que no responden a las necesidades reales, es decir, existe una desconexión de la investigación con los actores principales. Esto ha obligado a los mismos productores a experimentar en el área, aunque esto no posibilita la difusión de la información, y el proceso se ha vuelto sumamente lento e impreciso.

<sup>93</sup> Laura Gómez Tovar, Manuel Ángel Gómez Cruz y Rita Schwentesius Rindermann, *Desafíos de la agricultura orgánica. Certificación y comercialización*, Editorial Mundi/Prensa/Universidad Autónoma Chapingo, México, 1999, p. 123-124



Las necesidades de capacitación son sumamente altas y no hay suficientes técnicos para desarrollarla, además de que los pocos resultados de las investigaciones no están siendo incorporados en el proceso de capacitación. Las áreas donde existe un mayor número de limitantes son las referentes a partes específicas de los procesos de producción, básicamente prácticas de manejo para prevenir la presencia de plagas y enfermedades y formas de fertilización.

Otro inconveniente es la escasa circulación de la información, no sólo acerca de los resultados de las investigaciones, sino en general, lo que ha generado una situación de desconocimiento generalizado entre productores (orgánicos, en transición y en general), técnicos, investigadores, personal del sector público, consumidores, etcétera.

#### Burocratismo en el proceso de certificación

El grado de exigencia por parte de las agencias certificadoras ha ido creciendo en los últimos años como una forma de generar una mayor confianza por parte de los consumidores. Esto explica por qué el proceso de inspección y certificación cada vez es más estricto. En el caso de las organizaciones de pequeños productores, ha sido necesario desarrollar un sistema de control interno con el cual se maneja un expediente individual por productor; además, se han necesitado revisiones de todas las parcelas por parte de los técnicos y/o promotores comunitarios. Esto ha hecho que los técnicos y asesores tengan que dedicar una gran parte de su tiempo a este proceso, lo que resulta complicado, ya que los equipos técnicos son sumamente reducidos (2-5 técnicos, en promedio) por la falta de recursos económicos de los productores. Para los productores privados, la tardanza en el proceso de certificación con algunas agencias, tanto nacionales como ex-

tranjeras, ha causado la pérdida de contratos comerciales, ya que no pueden comercializar el producto hasta no contar con el certificado.

### **Problemática en el aspecto organizativo y social**

La problemática en este aspecto está relacionada con la desorganización del sector y con la desconfianza hacia las instituciones, entre otras cosas.

#### **Desorganización del sector**

Actualmente, no hay ninguna organización nacional que agrupe a todos los productores orgánicos y que represente sus intereses ante las instancias gubernamentales, así como hacia el exterior del país. Anteriormente, se formaron organizaciones no gubernamentales como el Consejo Nacional Regulador de Agricultura Orgánica (Conarao) y la Asociación Mexicana de Agricultores Ecológicos (AMAE), pero no han logrado agrupar a todos o al menos a la mayoría de los productores, para poder buscar como asociación nacional la solución de las limitantes que afronta el sector.

#### **Desconfianza hacia las instituciones**

La desconfianza que se tiene hacia las instituciones gubernamentales es una limitante importante. Actualmente, los productores orgánicos no tienen confianza en las estructuras gubernamentales, ya que la mayor parte de la política agrícola está dirigida a la agricultura convencional, por lo cual aquéllos se sienten excluidos. Esta desconfianza fue expresada, también, para el caso de la posible operación del sistema de certificación en el nivel nacional con perso-

nal gubernamental, ya que cualquier mala acción podría perjudicar la reputación de los productos orgánicos mexicanos en el nivel mundial.

Otro problema que se enfrenta, en el área social, es la pérdida del conocimiento tradicional e indígena, el cual es fuente invaluable que podría aportar valiosos elementos para el desarrollo de la tecnología orgánica en el país.

#### PROPUESTA DE POLÍTICA DE APOYO A LA AGRICULTURA ORGÁNICA DE MÉXICO

El desarrollo de una política de apoyo contribuiría a lograr varios objetivos de relevancia nacional, a saber:

- 1) La contribución al desarrollo de las regiones más pobres y atrasadas del país, que albergan a los grupos más desprotegidos: campesinos marginados e indígenas.
- 2) La creación de alternativas de producción para los productores medianos y grandes.
- 3) El acceso a alimentos sanos para los consumidores nacionales a precios competitivos respecto a los productos convencionales.
- 4) La recuperación y conservación de los recursos naturales, a través del uso de prácticas de producción acordes al ambiente, lo que aseguraría un acercamiento verdadero al desarrollo sustentable del agro mexicano.
- 5) El posicionamiento de México como productor orgánico en los mercados internacionales.

Una propuesta de estrategia nacional, para apoyar el desarrollo de los sistemas de producción orgánicos en el país, podría estar estructurada a partir de los siguientes seis puntos.

### **1) Apoyar la formación de una Organización Nacional de Productores, Procesadores y Comercializadores Orgánicos Mexicanos**

La formación de esta Organización implica la defensa colectiva y el impulso de una estrategia común para la solución de los problemas en el sector. Para ello, es necesaria la conformación de una organización que integre, de forma permanente, a los representantes de las 262 zonas de producción orgánica que actualmente existen en México.

### **2) Crear un Centro Nacional para el Desarrollo de la Agricultura Orgánica Mexicana**

Este Centro tendría como objetivos centrales la investigación, la capacitación y la información de la producción orgánica. Una representación permanente de la Organización Nacional de Productores, Procesadores y Comercializadores Orgánicos Mexicanos debería formar parte de este Centro, de tal manera que se tenga como prioridad la atención de los actuales problemas de los productores orgánicos, permitiendo que los avances en la materia puedan verse plasmados, rápidamente. Las principales actividades que podría llevar a cabo este Centro Nacional se desglosan a continuación.

#### **2.1 Desarrollar investigación y brindar apoyo científico a la agricultura orgánica nacional**

Este Centro debe nuclear, en primera instancia, a los investigadores que se inician en la temática y que actualmente ejecutan, aisladamente, su actividad en el INIFAP, universidades y centros de investigación.

Tomando en cuenta las necesidades de los productores, se debe crear una estrategia nacional de investigación para el sector, la cual debe contemplar la experimentación en las actuales zonas de producción orgánica, de tal forma que se fortalezca, en la práctica, la vinculación de los investigadores con los productores.

Las necesidades de investigación y desarrollo captadas durante el diagnóstico se relacionan con los procesos de producción de cada uno de los cultivos (el único cultivo en el que más o menos se encuentra desarrollado un paquete de producción es el café), con las prácticas de manejo para el control de plagas y enfermedades, con el manejo de malezas, con las formas eficientes de abonado, con la evaluación de todo tipo de insumos, con la producción de semillas orgánicas, con el desarrollo de equipo especializado, con la incorporación de las prácticas tradicionales campesinas en la investigación formal, con el acondicionamiento y transformación de los productos y con los estudios de mercado y de comercialización, entre otras cosas.

## 2.2 Capacitar a los productores, promotores campesinos, técnicos e inspectores orgánicos

La capacitación debe ser uno de los elementos centrales de la política de desarrollo del sector, ya que una mayor preparación de los diferentes actores los posibilitará para que incrementen sus habilidades, lleven a cabo, en forma eficiente, cada una de sus actividades y se obtengan mejores resultados.

Además de los profesionales (que actualmente participan en el sector orgánico nacional), es necesario formar nuevos cuadros técnicos vinculados a los productores, con el objetivo de posibilitar el desarrollo de los sistemas de producción orgánica a mayor escala en el país. En la actualidad, es posible detectar una carencia de más de 600 técnicos especializados en el sector. Debe capacitarse a más gente, para sufragar esta carencia, con el apoyo directo de los inves-

tigadores en el área, transmitiéndoles las nuevas tecnologías generadas para que, a su vez, las diseminen entre los promotores y productores orgánicos.

Para un mejor desarrollo de la capacitación orgánica, es necesario crear programas de capacitación que incluyan las áreas de producción, procesamiento, certificación y comercialización de este tipo de productos. También, a través de este Centro Nacional, se deberá buscar incidir en los programas de educación agrícola nacional de tal forma que se incluya la temática en un mayor número de universidades y escuelas técnicas.

### 2.3 Conformar un centro de información especializado en la agricultura orgánica

Este centro de información ayudaría a los productores, técnicos e investigadores a estar actualizados; además, permitiría conjuntar en un sólo lugar toda la información que se va produciendo tanto al interior del país como la que ha sido generada en el nivel internacional.

### 3) Crear un marco normativo para la producción orgánica

La reformulación de la normatividad nacional de la agricultura orgánica debe ser acorde a los estándares internacionales, tomando en cuenta las normas básicas de la Federación Internacional de Movimientos de la Agricultura Orgánica (IFOAM), las normas internacionales de producción e industrialización orgánicas de la FAO (Codex Organic Guidelines), el reglamento núm. 2092/91 sobre la producción agrícola ecológica de la UE y la Ley de Producción de Alimentos Orgánicos de Estados Unidos, entre otras, para que exista equivalencia con todos estos estándares y se facilite el comercio internacional para los productos mexicanos destinados a la exportación. El proceso de re-

regulación debe involucrar a los productores y a todas las instituciones que están relacionadas en la materia (Sagarpa, Semarnat, Ssa y Secofi).

#### **4) Crear un sistema nacional de certificación orgánica**

La conformación de un sistema nacional de certificación posibilitaría la reducción de los costos de certificación que tienen los servicios de certificación de las agencias extranjeras, y eliminaría los problemas de logística que enfrentan los productores en este proceso. Esto ayudaría a que todas las zonas de producción sean evaluadas a través de los mismos estándares.

Como parte de este punto estratégico, debe crearse un sello orgánico mexicano, que aparecerá en todos los productos que sean aprobados en este sistema de certificación, tanto para los productos que se destinen al mercado nacional como al internacional. Se recomienda que este esquema de certificación sea conformado entre el gobierno y las agencias de certificación nacional que ya han empezado a operar con convenios de cocertificación con las empresas extranjeras, debido a que ya cuentan con toda la experiencia en el proceso y, poco a poco, han ido logrando reconocimiento ante los agentes extranjeros. Para lograr la credibilidad del sello orgánico mexicano en el exterior, se puede desarrollar una campaña de promoción en el nivel internacional, que haga énfasis en la honestidad y grado de exigencia del proceso de tal forma que se logre la confianza y aprobación internacional, y se deje de depender de la certificación extranjera.

#### **5) Crear un paquete de apoyos directos e indirectos a la producción orgánica**

La justificación de los apoyos a la producción orgánica estaría fundamentada en términos de que esta actividad está generando una serie

infraestructura productiva y de financiamiento, para los medianos y grandes productores, se sugiere establecer un esquema preferente de créditos a la producción orgánica, el cual en los primeros años o en el periodo de transición no incluya intereses y que poco a poco éstos se incorporen para dar oportunidad a que los productores se consoliden y recuperen las pérdidas causadas en el cambio del sistema convencional al orgánico. Estamos seguros que un buen cabildeo con organismos financieros internacionales será exitoso, dada la importancia que ha adquirido la protección del medio ambiente.

### 5.3 Subsidiar en un 50% el pago de la certificación

Debido a que el alto costo de certificación es uno de los principales motivos que tienen muchos productores para no incorporarse a la agricultura orgánica certificada, se plantea un subsidio del 50% en el pago de la certificación. La cantidad a subsidiar ya no sería tan alta, debido a que la certificación dependerá de las agencias de certificación nacional. Esta es la respuesta que otros países han dado a dicho problema.

### 5.4 Exención de impuestos al sector orgánico en general

Dado que la agricultura orgánica es una actividad de bien público, se recomienda eximir a productores, certificadoras, consultores e inspectores orgánicos del pago de impuestos. Esto también puede ser una condición para que las agencias de certificación nacional, inspectores y consultores ofrezcan tarifas bajas para los productores, y se apoye aún más la reconversión de áreas agrícolas a este sistema de producción.

## 6) Desarrollar el mercado nacional orgánico

El desarrollo del mercado interno favorecerá la agricultura orgánica nacional, ya que ésta no dependerá de la exportación, y se tendría el



de aspectos favorables como la restitución y la protección de los recursos naturales, la producción de alimentos sanos, la generación de empleos y divisas, etc., que representan beneficios para toda la sociedad mexicana, hoy y en el futuro. Los apoyos que se proponen son:

### 5.1 Subsidios directos a los productores

Se plantea un esquema de subsidios, que incorpore a los productores que están iniciando la transición y a aquéllos que ya están produciendo en forma orgánica. El subsidio debe ser mayor para aquellos productores que están en el periodo de transición, ya que son los que sufren más los problemas financieros por la baja en la producción durante los primeros años y, en consecuencia, un menor ingreso, pues aún no pueden obtener un precio *premium* por sus productos.

Una alternativa para fijar el apoyo a los productores en transición es otorgar un porcentaje del precio *premium* que recibirían en el caso de ser certificados (el valor podría oscilar entre 10% y 15% por arriba del precio convencional de la producción comercializada) o una cantidad fija por hectárea. Los productores orgánicos certificados también recibirían un apoyo, aunque menor, en reconocimiento al esfuerzo realizado en los años anteriores para producir de manera sustentable.

Para evitar que algunos productores se incorporen a la producción orgánica por el mero interés de los subsidios, se propone una normatividad que establezca que deben permanecer en este sistema al menos 5 años; de lo contrario, estarían obligados a devolver los subsidios recibidos.

### 5.2 Establecer un esquema preferente de créditos, a través de la Banca de Desarrollo

Para resolver los problemas que padecen los pequeños productores en la falta de liquidez financiera y en el acopio de la producción e

beneficio de una mejor alimentación para la población del país. El mercado interno se debe impulsar, a través de una fuerte coordinación entre productores, comercializadoras, detallistas, instituciones gubernamentales, universidades, organizaciones no gubernamentales, cadenas comerciales y consumidores. Algunas acciones que pueden facilitar el rápido crecimiento y desarrollo de este mercado se mencionan a continuación.

### 6.1 Desarrollar campañas de promoción de los alimentos orgánicos en el nivel nacional

Es indispensable que toda la sociedad mexicana conozca a qué se refiere el término orgánico. Se debe manejar un sólo término, para evitar confusiones, pues en algunos casos a este tipo de productos se les confunde con otros alimentos o se les denomina con otra terminología (ecológicos, biológicos, biointensivos, biodinámicos, agroecológicos, naturales, etc.). Al mismo tiempo, debe promoverse el sello orgánico nacional, para que el consumidor lo reconozca, fácilmente, y tenga la confianza de que lo que compra es un producto certificado, a través de un sistema de verificación confiable.

### 6.2 Apoyar el abastecimiento constante y diversificado de los productos en el mercado nacional

La demanda creada a través de las campañas de promoción debe satisfacerse, por lo que es necesario desarrollar espacios comerciales para la venta de estos productos y redes de producción que permitan un abasto continuo y diverso de los productos. Inicialmente, se podría fomentar la creación de redes de consumo o cooperativas de consumo regional, que relacionen a productores y consumidores, de tal forma que los consumidores puedan obtener estos productos, a través de canales directos, lo que reduciría los costos de distribución y,

en consecuencia, el precio *premium*. De esta manera, se aseguraría el acceso a alimentos sanos a un mayor número de personas.

Aunado a lo anterior, es importante influir en las grandes cadenas comerciales de alimentos, para que ofrezcan estos productos en sus estantes, ya que con ello podría darse un crecimiento rápido del mercado como ha sucedido en otros países. Finalmente, debe señalarse que, en un principio, el movimiento orgánico se desarrolló gracias a sus propios recursos y esfuerzos y que, en un segundo momento, es fundamental la participación del estado. Ésta es la experiencia internacional y es lo que actualmente se propone para la segunda etapa del desarrollo del sector orgánico en México.

#### CONCLUSIONES

La introducción de la agricultura orgánica en México fue producto de influencias externas, a través de comercializadoras, organizaciones no gubernamentales y grupos religiosos (teología de la liberación), como parte de una tendencia de cambio mundial en las formas de pensar de la sociedad, que está remplazando valores materialistas por valores posmaterialistas, con lo cual se ha creado la demanda por productos verdes como son los productos orgánicos.

El éxito de la agricultura orgánica en México y su espectacular crecimiento en la década de los noventa se explica por la interacción de varios factores: la presencia de la agricultura tradicional, el conocimiento y la cosmovisión de los indígenas, la constante demanda y acceso a precios *premium* en el mercado internacional, la obtención de un mejor ingreso y la formación de promotores campesinos en las organizaciones de productores como método efectivo de difusión de las prácticas orgánicas.

La limitante más importante para la difusión de la agricultura orgánica en el país es la falta de un sistema tecnológico de desarrollo

para esta tecnología; además, no existe apoyo gubernamental y hace falta investigación y capacitación. También, se depende, en alto grado, de las empresas extranjeras para la certificación y la comercialización de los productos, se tiene un insignificante desarrollo del mercado nacional, no existe una buena organización al interior del sector y el conocimiento campesino e indígena se está perdiendo, rápidamente.

Una propuesta de apoyo para el sector orgánico debe tomar en cuenta el desarrollo de un sistema tecnológico para la difusión de esta tecnología. Dicho sistema debe integrar tanto la cadena tecnológica como los ambientes sociales para su desarrollo como el mercado, la cultura y el aspecto institucional y administrativo.

Finalmente, la importancia del apoyo público para la agricultura orgánica radica en la consideración de que esta agricultura representa una verdadera alternativa de desarrollo rural incluyente, al estar vinculada con la producción sustentable de alimentos, la recuperación y conservación de los recursos naturales y, sobre todo, con el incremento de la calidad de vida de los campesinos e indígenas de México.

#### BIBLIOGRAFÍA

- GÓMEZ CRUZ, Manuel Ángel, Rita Schwentesius Rindermann, L. Gómez Tovar et al., «Agricultura orgánica de México. Datos básicos», boletín, Sagar/CIESTAAM, México, 2000
- GÓMEZ TOVAR, L., *Proposal for a Structural and Institutional Design for the Development of Organic Farming Technology in Mexico*, tesis de maestría, Roskilde University/Aalborg University, Dinamarca, 2000
- , y Rita Schwentesius Rindermann, *Desafíos de la agricultura orgánica. Certificación y comercialización*, Editorial Mundi/Prensa/Universidad Autónoma Chapingo, México, 1999-2000
- INGLEHART, Ronald, y Paul R. A., «Economic Security and Value Change», *American Journal of Political Science*, núm. 2, vol. 88, Estados Unidos, 1994

- LAMPKIN, N., «Organic Farming in the European Union. Overview, Policies and Perspectives», ponencia presentada en la Conference Farming in the European Union Perspectives for the 21<sup>st</sup> Century, Baden, Austria, 1999
- LOBATO GARCÍA, Aurora J., *Segmentación de mercado para productos orgánicos en el área metropolitana (Distrito Federal) y zona conurbada*, tesis de licenciatura en comercio internacional de productos agropecuarios, Chapingo, Estado de México, 1998
- WILLER, Helga (coord.), *Ökologischer Landbau in Europa*, Stiftung Ökologie & Landbau, Holm, Alemania, 1998
- , y Monou Yussefi, *Organic Agriculture Worldwide. Statistics and Future Prospects*, Stifunh Ökologie & Landbau, Alemania, 2000

In  
] fi  
to  
va  
vi  
ni  
;C  
de  
ep  
ci  
(C  
la  
C  
fr  
tra  
lic  
gé  
ge

RACIONALIDAD E IRRACIONALIDAD EN LAS PERCEPCIONES  
EUROPEAS DE LOS ALIMENTOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS:  
UNA PERSPECTIVA DESDE LAS CIENCIAS SOCIALES

AMARELLA EASTMOND

INTRODUCCIÓN

Entre 1996 y 1999, los supermercados en Reino Unido aumentaron, grandemente, su existencia de alimentos procesados, hechos con ingredientes genéticamente modificados. A finales de 1999, era fácil encontrar en las repisas de las tiendas cientos de estos productos como, por ejemplo, puré de jitomate y una variedad de productos derivados de la soya. Sin embargo, para noviembre de 2000, la situación cambió totalmente: casi no se vendía ningún producto hecho con ingredientes transgénicos (NBCE, 2000). ¿Qué había sucedido? Un movimiento social, construido alrededor de la oposición a los alimentos genéticamente modificados, con su epicentro en Europa, había crecido y ganado tanto terreno internacional que logró hacer temblar a los gigantes de la industria biotecnológica (*Guardian Unlimited*, 1999), y cambiar la opinión de los políticos que la habían apoyado, abiertamente (*BBC*, feb, 2000).

En 1995, los investigadores de las ciencias sociales del Programa Cambio Global Ambiental alertaron al gobierno británico que podría enfrentar serias dificultades públicas a raíz de la cuestión de los alimentos transgénicos (ESRC, 1999). Tardó casi cuatro años en convertirse en realidad esta predicción, pero, cuando explotó, la situación rápidamente llegó a ser uno de los peores dolores de cabeza de Tony Blair, en su primer gobierno y antes de la difusión masiva de la fiebre aftosa, en 2001.

Según el informe detallado, publicado en 1999, del Consejo de Investigación Económica y Social (Economic and Social Research Council), intitulado *The Politics of GM Food*, al tratar de enfocar el debate público sobre los alimentos transgénicos sólo en los aspectos técnicos y científicos, el gobierno británico estaba perdiendo de vista el punto esencial: que las causas profundas de la controversia que gira alrededor de la biotecnología en Europa son políticas y éticas, que tienen que ver más con la manera en que se enfrentan riesgos potenciales e incertidumbre que con hechos científicos. Irónicamente, aunque la ciencia y la tecnología son, sin duda, cada vez más precisas, sus alcances provocan una incertidumbre existencial cada vez más grande (Scrinis, 2000). Es, precisamente, este dilema el que requiere de mayor sensibilidad y más modestia de parte de los políticos y, en especial, de los industriales, si se pretende evitar mayores confrontaciones y rechazos hacia la biotecnología en el futuro. La experiencia de Europa, en este aspecto, trae varias lecciones útiles para México.

Las ciencias sociales han contribuido a la discusión con sus investigaciones sobre la aparente irracionalidad de la percepción de ciertos grupos, especialmente europeos, hacia los alimentos transgénicos (Panos, 1999). Lo que han puesto de manifiesto, y lo que se enfatiza en este escrito sin entrar en la discusión científico-técnica, es que existen fundamentos racionales para la desconfianza del público en los políticos y la industria, debido a la forma en que han tomado las decisiones y han manejado la información en el pasado.

#### NUEVAS TECNOLOGÍAS ASOCIADAS CON OPORTUNIDADES Y RIESGOS

Hoy en día, la mayoría de las sociedades son, crecientemente, tecnológicas, lo que implica que constantemente experimentan la introducción de nuevas tecnologías. Es ampliamente aceptado que las



economías intensivas en conocimientos tienen un gran potencial para generar empleos atractivos, altas tasas de crecimiento económico y aumentos en la calidad de vida. Sin embargo, la historia también nos enseña que las nuevas tecnologías complejas están asociadas a riesgos potenciales e incertidumbre y, a menudo, tienen efectos no previstos, lo que da origen a preocupaciones por la salud humana, los posibles desequilibrios ecológicos y las disputas comerciales.

Los gobiernos tienen la responsabilidad fundamental no sólo de promover el mejoramiento económico de la población, sino también de garantizar la seguridad de los consumidores y del medio ambiente. Pero ¿cómo se pueden tomar decisiones cuando las tecnologías implican tantas preguntas abiertas y tal grado de incertidumbre? El informe del Consejo de Investigación Económica y Social de Reino Unido recalca que una falta de evidencia no es lo mismo que evidencia de ausencia. Sabemos que las dificultades para establecer la evidencia son enormes: las distancias geográficas y de tiempo entre causa y efecto son cada vez más grandes, por un lado, y, por el otro, la evidencia de daño es, frecuentemente, reprimida, ignorada o atacada y, naturalmente, los científicos comúnmente son renuentes a reconocer las limitaciones del conocimiento científico relevante. Consecuentemente, el público tiende a mostrar una saludable desconfianza en los políticos que aseguran que todo está bien con las nuevas tecnologías. La historia del tabaco (Parker-Pope, 2001), de la energía nuclear (Miller, 1999; Mould, 2000), de los asbestos (Tweedale *et al.*, 2000) y, especialmente, de la enfermedad de las vacas locas (BSE), sólo para mencionar algunos de los casos más notorios, ha demostrado que frecuentemente existen factores desconocidos que pueden conducir a sorpresas desagradables en el futuro. Puede ser que la gente en la calle desconozca los detalles científicos y técnicos de los temas discutidos, pero las investigaciones sociales en Gran Bretaña encontraron que tiene una idea general adecuada y que ha desarrollado una forma de llegar a sus propias conclusiones y juicios. En parti-

cular, le molesta la actitud de los políticos y los científicos hacia la ignorancia, ya que sabe que si algo sale de una forma no planeada, ella es la más vulnerable y tiende a ser la más afectada.

#### LAS LIMITACIONES DE LA CIENCIA SÓLIDA

El informe del Consejo de Investigación Económica y Social del Reino Unido analiza cómo los políticos frecuentemente enfatizan que las decisiones acerca de los alimentos transgénicos deben ser tomadas a la luz de la ciencia sólida. Su reacción hacia la inquietud y las preocupaciones del público sobre la tecnología ha sido la de caracterizarlo como ignorante, irracional e histérico.

La evidencia recabada por los científicos sociales en el mismo informe, sin embargo, mostró que el público de Reino Unido está bien informado sobre las cuestiones científicas, y que tiene una forma sofisticada de entender la incertidumbre. Comprende intuitivamente la necesidad de actuar de acuerdo con el principio de precaución. La investigación, de hecho, cuestiona la validez de la noción de la ciencia sólida que tanto utilizan los políticos, debido a la politización del proceso de implementación del principio de precaución y sus implicaciones legales, científicas y comerciales. La pregunta clave es: ¿cómo tomar decisiones bajo intensa competencia comercial, en el contexto de profundas incertidumbres, sin perder de vista el principio de precaución? En tales circunstancias, la ciencia no puede proporcionar respuestas definitivas, por lo que la política de confiar en la ciencia sólida resulta, por lo menos, dudosa.

La construcción de la legitimidad y el proceso de rendir cuentas relacionadas con las decisiones políticas sobre los alimentos genéticamente modificados requieren de un estilo mucho más participativo, en el cual es considerado un rango amplio de opciones. Pero el resultado de un proceso de esta naturaleza no es, necesaria-

men  
las e  
Rein  
tos y  
L  
natur  
form  
institu  
y ben  
funda  
ten co  
Más a  
recorc  
much  
no (Ch  
EVALU  
En el se  
gía nue  
como lo  
tos trans  
mos an  
incertidi  
tanto, la  
Los j  
por sup  
naturale  
Las sup  
evaluaci  
gar a dife

mente, predecible. Por consiguiente, a pesar de la falta de éxito con las estrategias actuales, pocos políticos en la actualidad, aun en el Reino Unido, están dispuestos a experimentar con estilos más abiertos y participativos.

La ciencia trata de proporcionar explicaciones para los procesos naturales, las cuales se basan en teoría y evidencia. Sin embargo, la forma en que se utiliza la información científica depende de aspectos institucionales y políticos. Cuando la ciencia intenta evaluar los costos y beneficios de las nuevas tecnologías, se enfrenta con una dificultad fundamental: la falta de conocimientos; en los aspectos donde sí existen conocimientos, frecuentemente enfrenta una falta de consenso. Más aún, se desconoce qué es lo que no se sabe. Es relevante aquí recordar el caso de los clorofluorocarbonados (CFC). Sólo después de muchos años de uso, se descubrió que estaban dañando la capa de ozono (Christianson, 2000); la ciencia sólida tardó en descubrirlo.

#### EVALUACIÓN DE INCERTIDUMBRE, NO SÓLO RIESGO

En el sentido técnico estricto, la evaluación de riesgo de una tecnología nueva es posible sólo cuando se conoce tanto la probabilidad como los posibles resultados de su aplicación. En el caso de los alimentos transgénicos, no tenemos esta información todavía, por lo que estamos ante la incertidumbre, no ante el riesgo. Las fuentes de esta incertidumbre tienen su origen en aspectos sociales y económicos y, por tanto, la ciencia no tiene, necesariamente, la capacidad de resolverla.

Los juicios científicos acerca de la incertidumbre son enmarcados por suposiciones que son, necesariamente, subjetivas acerca de la naturaleza, la magnitud y la importancia relativa de las incertidumbres. Las suposiciones pueden determinar el resultado de un ejercicio de evaluación de riesgo, por lo que diferentes evaluaciones pueden llegar a diferentes conclusiones, aun cuando están fundamentadas por la

ciencia sólida. En un contexto dado, puede resultar igualmente razonable partir de varios conjuntos de suposiciones. Entonces, resulta necesario justificar la adopción de un conjunto particular de suposiciones, lo cual no se puede hacer sólo en términos científicos, sino, más bien, se tiene que hacer en términos de:

- Legitimidad de la institución que hace la justificación
- El grado de rendición democrática de cuentas a la cual está sujeta la institución
- La aceptabilidad ética de las suposiciones

Rara vez examinamos las suposiciones fundamentales que subyacen en las evaluaciones de riesgo. Cuando examinamos, de manera retrospectiva, algunas controversias como la de las vacas locas y su versión humana, los científicos y los altos funcionarios suelen admitir, abiertamente, la naturaleza provisional de su comprensión científica de los problemas ambientales y que esta comprensión puede cambiar, radicalmente, a la luz de nueva evidencia. Sin embargo, cuando se trata de alimentos transgénicos, los científicos han sido menos cándidos en admitir las limitaciones del conocimiento científico.

Debido a las experiencias recientes con BSE y, antes, con la energía nuclear, el público en Europa ha adquirido una desconfianza saludable en contra de las afirmaciones de sus gobiernos cuando declaran que «no hay peligro». Probablemente, ésta es la principal causa de la reacción del público en contra de los alimentos transgénicos (Walsh, 2000). Un reporte, recién publicado por un comité parlamentario de Francia, sobre la manera en que se manejó la crisis de las vacas locas durante los últimos 10 años (*The New York Times*, 2001) resalta que los funcionarios agrícolas franceses habían intentado, en repetidas ocasiones, evitar o frenar la adopción de medidas precautorias (que después resultaron necesarias) con el argumento de que no existía ninguna justificación científica. El reporte sostiene que varios gobier-

nos franceses (tanto de la derecha como de la izquierda) habían puesto demasiada atención en las preocupaciones económicas de la industria ganadera a expensas de la salud pública.

Por otro lado, el informe critica, duramente, a los británicos por usar dobles estándares, argumentando que tienen que aceptar una responsabilidad mayor por haber autorizado, de una manera descarada, la exportación de su harina de carne y hueso cuando sabían que estos componentes eran fundamentales en la transmisión de la enfermedad. (En 1988, Gran Bretaña prohibió el uso de harina de carne y hueso para los rumiantes, pero siguió exportándola a Francia hasta 1990, cuando las autoridades francesas finalmente lo prohibieron. Desde 1991, en Francia, se han reportado 317 casos de BSE y este número continua en aumento.)

Los científicos sociales, en Gran Bretaña, encontraron que el público asocia un riesgo similar en los alimentos transgénicos. Según mucha gente, los alimentos transgénicos son riesgosos, porque:

- no son naturales
- existe un largo periodo entre la causa y el efecto

Cuando no nos consideramos capaces de evaluar los riesgos nosotros mismos, juzgamos a los que crean o regulan estos riesgos. Hasta 1999, el gobierno británico había adoptado una postura marcadamente por alimentos transgénicos, y mucha gente interpretó esto como un apoyo gubernamental a la industria biotecnológica en vez de mantener una posición neutral. A los ojos del público, esto le restó credibilidad al gobierno como instancia independiente de regulación. Por otro lado, el público no necesita conocimientos muy especializados para poder juzgar el comportamiento ético de compañías como Monsanto en cuanto a sus estrategias de venta de sus productos transgénicos. La práctica de mezclar los alimentos transgénicos con los no transgénicos, evitando la libre selección por parte del pu-

blico, fue interpretada como una forma de forzar la aceptación y la venta de sus productos (*BBC*, mar y abr, 1999). Si no había nada malo en los productos ¿por qué engañar? Inevitablemente, esta actitud autoritaria y arrogante produjo una reacción en su contra. Tampoco contribuyeron a inspirar confianza los comentarios desafortunados de algunos oficiales de Monsanto como: «Monsanto no tiene la obligación de garantizar la seguridad de los alimentos biotecnológicos. Nuestro interés es vender la mayor cantidad posible. Asegurar la seguridad de estos productos corresponde a la Administración de Alimentos y Medicinas» (*The New York Times*, 1998).

La investigación de los científicos sociales británicos sugiere que son necesarios los siguientes pasos, para avanzar en el manejo de la introducción de las tecnologías nuevas como los alimentos transgénicos:

- El gobierno tiene que recuperar su posición de neutralidad ante los ojos del público
- Es necesario examinar las suposiciones que fundamentan el sistema de asesoría científica, para poder ampliar los juicios sobre riesgo (actualmente demasiado estrechos, a pesar de estar basados en la ciencia sólida)
- Ser más sensibles hacia los factores sociales en vez de señalar a la inquietud pública como irracionalidad y como falta de entendimiento científico
- Tomar en cuenta, específicamente, el largo periodo de tiempo entre la causa y los posibles efectos de las nuevas tecnologías, y diseñar mecanismos, para manejar posibles futuros costos y delimitar responsabilidades
- Actuar con transparencia, y no tratar de esconder la información
- Ampliar la discusión pública sobre las políticas relacionadas con las nuevas tecnologías, usando métodos participativos
- Asegurar la inclusión de un rango amplio de opciones

CONC

La ci  
que p  
vivir l  
de sol  
cómo  
nir de  
e ince  
za en  
rango  
nes. S  
hacia  
gías.

REFER

BBC Ne

CHRIST

ECONO

Pro

Tru

Guard

199

Nation

«GN

GMI

MILLER

MOULD

Cal

PANOS,

199

PARKER

Nev

## CONCLUSIÓN

La ciencia representa una fuerza esencial para el progreso social, ya que produce los conocimientos y la tecnología que requerimos para vivir hoy, para detectar los problemas a tiempo y para ofrecer formas de solucionarlos. Sin embargo, las decisiones gubernamentales sobre cómo utilizar la ciencia son políticas y éticas, por lo que deben provenir de un amplio consenso acerca de cómo actuar en casos de riesgo e incertidumbre. Esto sólo se puede lograr si el público tiene confianza en su gobierno y si éste último fomenta el debate de un amplio rango de opciones y mecanismos participativos para tomar decisiones. Sólo así podrá avanzar cualquier país (México o Gran Bretaña) hacia métodos más armónicos de introducción de nuevas tecnologías.

## REFERENCIAS

- BBC News Online*, «Blair Shifts on GM Food», 27 feb, 2000  
 —, «GM Food: A Political Hot Potato», 17 mar, 1999  
 CHRISTIANSON, G. E., *Greenhouse: 200-Year Story of Global Warming*, Penguin Economic and Social Research Council (1999) y Global Environment Change Programme Report, «*The Politics of GM Food: Risk, Science and Public Trust*», ESR/ESRC-gec-pro, 2000  
*Guardian Unlimited Special Reports*, «GM Debate: How the Mighty Fall», 1999 (<http://www.guardianunlimited.co.uk/gmdebate>)  
 National Centre for Biotechnology Education (NCBE) y Reading University, «GM Food in the Shops UK», 2000 (<http://www.ncbe:reading.ac.uk/NCBE/GMFOOD/shops.html>)  
 MILLER, R. L., *Under the Cloud: The Decades of Nuclear Testing*, 1999  
 MOULD, R., *Chernobyl Record: The Definitive History of the Chernobyl Catastrophe*, Institute of Physics, 2000  
 PANOS, *Media Briefing N. 30A. Greed or Need? Genetically Modified Crops*, 1999  
 PARKER-POPE, T., *Cigarettes: Anatomy of an Industry from Seed to Smoke*, New Press, 2001

SCRINIS, G., *The Precise Problem with GM Food*, 2000 ([http://www.biotech.info.net/problem\\_gmhtml](http://www.biotech.info.net/problem_gmhtml))

*The New York Times*, 18 may, 2001

, 25 oct, 1998

TWEEDALE, G., P. Hansen y N. Turner, *Magic Mineral to Killer Dust: Turner and Newall and the Asbestos Hazard*, Oxford University Press, 2000

WALSH, V., «Creating Markets for Biotechnology», documento que se presentó en el X World Congress of Rural Sociology, Río de Janeiro, 31 jul-5 ago, 2000

WHITEHOUSE, David, «The Power of Genes», *BBC News Online*, 1 abr, 1999

INTR

E

las n  
cos y  
los g  
de de  
deran

carac  
vos a  
les y  
polít  
socie  
decis  
tos d  
da er

E  
cia la

\* Prof  
to de S



## CONTROL DEMOCRÁTICO DE LA TECNOLOGÍA: EVIDENCIAS DE UNA NUEVA CONCIENCIA SOCIAL

ROSA ELVIA BARAJAS OCHOA<sup>94</sup>

### INTRODUCCIÓN

En la agenda del siglo XXI, son cada vez más importantes las acciones de los diversos grupos que conforman la sociedad civil, que seguramente consolidarán la cultura democrática de las naciones. Hoy, se registra la emergencia de nuevos actores políticos y sociales, los cuales están modificando el comportamiento de los gobiernos y de las compañías transnacionales, los que en la toma de decisiones políticas y económicas deberán, por necesidad, considerar a la sociedad civil y a los grupos que forman parte de ella.

Debido al desgaste, descrédito y/o escasa credibilidad que caracteriza actualmente a los partidos políticos, son las ONG los nuevos actores políticos capaces de conformar fuerzas locales, regionales y hasta internacionales con poder para influir en espacios técnicos, políticos, económicos y sociales. Ellas son sólo una expresión de la sociedad civil, que ya no está dispuesta a ser relegada en la toma de decisiones gubernamentales y/o empresariales, tanto más si los efectos de éstas la involucra; en consecuencia, se organiza para ser tomada en cuenta.

Este trabajo pretende dar cuenta de hechos que ponen en evidencia la existencia de una nueva conciencia social, que se expresa a

<sup>94</sup> Profesora-investigadora del Grupo de Investigación Sociedad y Biotecnología, del Departamento de Sociología, UAM-A

través de diversas formas de reflexión, organización y movilización, gracias a las cuales ha podido frenar o redireccionar desarrollos tecnológicos, concretamente en el campo de la agrobiotecnología. En otras palabras, se pretende apoyar la propuesta teórica sobre el control democrático de la tecnología, mediante el análisis de evidencias empíricas, que demuestran que se está ampliando la base de control social del desarrollo agrobiotecnológico en aquellas sociedades que cuentan con un marco institucional capaz de permitir una amplia participación social en la toma de decisiones gubernamentales y empresariales.

Son, precisamente, las organizaciones ambientalistas y de consumidores los catalizadores de dicha conciencia colectiva; el análisis de sus estrategias y resultados permitirá entender cómo estos grupos se han convertido en una fuerza capaz de intervenir en el rumbo del desarrollo y uso de la ingeniería genética, para crear organismos genéticamente modificados (OGM)<sup>95</sup>.

Cabe mencionar que este trabajo da cuenta de resultados preliminares de un estudio más amplio, que pretende avanzar en la evaluación de las capacidades reales de ONG ambientalistas en México, para lograr un control democrático de la agrobiotecnología.

#### ALGUNAS REFLEXIONES TEÓRICAS

El mundo está sufriendo profundas transformaciones, debido a un sistema complejo de interacciones, donde la tecnología, entre otros factores, ocupa un puesto de primer orden, ya que irrumpe en un sinnúmero de ámbitos con consecuencias de toda índole.

<sup>95</sup> Organismos que han sufrido alguna manipulación en su material genético, para expresar un nuevo gen —proveniente de cualquier otro organismo, que puede pertenecer a otra especie— o, también, para eliminar la expresión de un gene propio (López-Munguía, 2000). Las plantas transgénicas son aquellas a las que se les ha insertado información genética de otras plantas, virus, bacterias y/o animales, para que expresen determinadas características.

La tecnología, vista como producto de la acción humana, ha sido ampliamente estudiada desde aproximaciones teóricas, que centran su análisis en el consumo de bienes y servicios, la aceleración de los flujos económicos, etcétera. Pero la tecnología, además de producto, también es práctica social, donde intervienen técnicas, fórmulas y herramientas en estrecha interacción con aspectos sociales, políticos y culturales, que afectan nuestra forma de vivir. De ahí que sociólogos, filósofos y economistas de la ciencia y la tecnología, entre otros, se ocupen de reflexionar sobre su naturaleza y creciente dominio.

Al respecto, Daniel Bell (1976) afirma que «la tecnología ha creado una nueva definición de racionalidad, una nueva forma de pensamiento, que pone de relieve las relaciones funcionales y las cuantitativas. Sus criterios de actuación son los de la eficiencia y la optimización, o sea, una utilización de los recursos con el mínimo costo y el mínimo esfuerzo».

Esta nueva definición de racionalidad tecnológica, vista como racionalidad instrumental, generó un gran debate en el cual se polarizaron las tesis; así, están aquéllas a las que se les ha encuadrado dentro del llamado determinismo tecnológico, por un lado, y las catalogadas dentro del determinismo social, por el otro. Entre uno y otro, está el constructivismo social.

El determinismo tecnológico, en su versión positiva u optimista, puede ser definido como «el conjunto de condiciones racionales e históricas, que convierten a la tecnología en el elemento transformador de la sociedad» (Katz, 1998: 41); eleva a la tecnología como la panacea, que resolverá los problemas de la humanidad, y le asigna una primacía sobre otros factores en la explicación histórico-social; el cambio tecnológico es el motor del cambio social. Este enfoque, en su versión negativa o pesimista, consiste en una crítica a la falta de control social de la tecnología, y en las amenazas a la autonomía individual. Los seres humanos han perdido su papel activo y dirigente, y obedecen, ciegamente, a los requerimientos del sistema tecnológico.

«La tecnología es autónoma y modela la sociedad al margen de las intenciones de sus miembros» (Broncano, 2000: 27).

Por el contrario, el determinismo social sostiene que la tecnología y su desarrollo están contruidos socialmente, pero no reconoce la incidencia de los artefactos en las transformaciones sociales. Por su parte, el constructivismo social (Pinch y Bijker, 1984) sostiene que los artefactos tecnológicos se construyen por medio de procesos sociales. Este enfoque pone de manifiesto el sesgo que los intereses sociales, ya sean individuales o colectivos, imprimen a la tecnología desde su diseño y construcción. Así, hace visible los procesos económicos, políticos, sociales y legales previos al diseño del artefacto, así como el papel de dichos procesos en el destino de éste.

Por nuestra parte, consideramos que si bien es cierto que el cambio tecnológico incide, de manera importante, en la configuración de las sociedades, no lo es menos el que el desarrollo tecnológico es altamente sensible a factores sociales, culturales, políticos, económicos y ecológicos. Consideramos, también, que del grado de democracia (democracia republicana) que exista en una sociedad dependerá el que la tecnología tome las riendas del cambio social o, por el contrario, que sea la sociedad la que guíe el rumbo del cambio tecnológico a su favor.

Por ejemplo, la tecnología nuclear, lejos de ser autónoma, está registrando una clara recesión, en sociedades donde existen los mecanismos de participación social en la toma de decisiones en asuntos científicos y tecnológicos. Por el contrario, en aquellas sociedades donde las condiciones políticas, sociales, económicas y legales no permiten la existencia de dichos mecanismos para que se dé una expresión colectiva de la voluntad ciudadana, se potencia el riesgo de que la población padezca los efectos no deseados de la tecnología. Hablamos de sociedades caracterizadas por la presencia del «binomio autoritarismo/represión vs. sociedad civil muda» (Alfie, 1995) en las que todo intento de resistencia social a los efectos adversos de la

tecnología puede ser estéril, debido a que los foros de debate en torno a las implicaciones de la tecnología son escasos o no existen, como tampoco existen los actores generadores de opinión, que puedan fungir como contrapeso a la racionalidad instrumental de las grandes empresas; en tal caso, el destino de la sociedad sí puede quedar a merced de la tecnología.

Muchos pensarían que este escenario ha quedado superado desde el derrumbe de regímenes autoritarios tanto en el Este como en el Sur; sin embargo, Alain Touraine afirma que, en la actualidad, los regímenes democráticos se debilitan tanto como los autoritarios, ya que «están sometidos a las exigencias del mercado mundial protegido y regulado por el poderío de Estados Unidos y por acuerdos entre los tres principales centros de poder económico» (Touraine, 1995: 15). En este contexto, la realidad política es muy diferente al tipo ideal de democracia que plantea Norberto Bobbio<sup>96</sup>. Lo que presentamos es el creciente peso, en la vida política, de las grandes organizaciones, que imponen una visión degradada de la democracia como libertad de consumo y como supermercado político. Este debilitamiento de la idea democrática ha desembocado, afirma Touraine, «en la expresión extraparlamentaria, e incluso extrapolítica, de las demandas sociales, las reivindicaciones y las esperanzas», toda vez que el ciudadano no se siente representado por gobiernos que se subordinan a un sistema de producción, que se encuentra en una incesante búsqueda de tecnologías capaces de maximizar la productividad y, por tanto, las ganancias, sin prever los impactos que ella pueda tener.

Sobre todo, en una sociedad globalizada donde no sólo circulan mercancías y capitales, sino donde también se expanden como ondas en el agua los costos sociales, ambientales, etc., de dicha globalización<sup>97</sup>,

<sup>96</sup> Este autor define a la democracia por la presencia de: 1) un conjunto de reglas institucionales, que establece quién está autorizado a tomar las decisiones y mediante qué procedimientos; 2) la participación, directa o indirecta, de una mayor cantidad de personas en la toma de decisiones; y 3) elecciones reales (Bobbio, citado en Touraine, 1995)

<sup>97</sup> El fenómeno de las *vacas locas* es un ejemplo palpable de ello.

se hace indispensable el rescate de los planteamientos prescriptivos de Andrew Feenberg (1995) en torno a la urgencia de que la democracia se extienda, también, a la tecnología desde los primeros momentos de su diseño y no cuando las tecnologías se han impuesto y estabilizado. Este enfoque abre una tercera vía en el análisis, toda vez que deja patente la capacidad que puede tener la sociedad civil para decidir, democráticamente, las estrategias tecnológicas más adecuadas, según criterios sociales, económicos, políticos, legales, ambientales y de salud.

El control social de la tecnología, entendido como «la capacidad de tomar decisiones efectivas sobre el curso del cambio tecnológico, sometidas tanto a normas de moralidad como de racionalidad» (Broncano, 2000: 226), es urgente, toda vez que cualquier decisión tiene consecuencias, sobre todo, en una sociedad de incertidumbre y riesgo, riesgo visto no en el sentido de la inevitabilidad del «Apocalipsis», sino como la probabilidad de que se presente un determinado efecto adverso en la sociedad.

Si la tecnología nuclear ha generado controversia, la biotecnología (y, más específicamente, la ingeniería genética y sus ilimitadas posibilidades de generar OGM) ha potenciado el debate por sus importantes implicaciones éticas, sociales, ambientales y en la salud humana.

Dado que la apropiación y control de las aplicaciones biotecnológicas representan elevadas tasas de ganancia (cuadro 1), se entabla una feroz competencia entre las empresas transnacionales por ganar mercados. Ello se suma a la hegemonía del pensamiento neoliberal, que pugna por reducir al mínimo las regulaciones, y evitar obstáculos a la competencia. No es de sorprender que sea la racionalidad económica la que guíe la toma de decisiones de dichas empresas y que éstas, en aras de una mayor e inmediata rentabilidad, atenten contra el interés general de no existir nuevos actores sociales que actúen como contrapeso y sean capaces de regular y redireccionar el rumbo del desarrollo agrobiotecnológico hacia el logro de un beneficio social más amplio.

Valor e  
dólares

Año
1995*
1996*
1997*
1998*
1999*
2000**
2005**
2010**

\* Fuente

\*\* Estim

## LOS ORGAN

Los avances en la tecnología de la microorganismología, biotecnología de los seres vivos productivos o incorporados en el medio ambiente en el sector

Hoy día  
tra su suste

\*\* La biotecnología de ingeniería, e microorganismos, calidad y a ba

\*\* La biotecnología de fermentación, generación de enzimas, deriv

Cuadro 1

Valor estimado del mercado global de cultivos genéticamente modificados (millones de dólares estadounidenses)

Año	Valor del mercado	Incrementos (dólares)	Incremento (%)
1995*	75		
1996*	235	160	+ 213
1997*	670	435	+ 185
1998*	1600	930	+ 138
1999*	2100-2300	500-700	+ 131 - 143
2000**	3000	900-700	+43+30
2005**	8000	5000	+ 167
2010**	25000	17000	+213

\* Fuente: Compilado por James Clive, 1999; ISAAA Brief, citado en Solleiro, 2000, p. 24

\*\* Estimaciones presentadas en Solleiro, *op. cit.*

## LOS ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS, ¿UNA HISTORIA SIN FIN?

Los avances científico-técnicos han logrado alcances de tal magnitud que, por ejemplo, ahora es posible transformar el genoma de microorganismos, plantas, animales y hasta del hombre mismo. La biotecnología<sup>98</sup> ha permitido la manipulación de las propiedades de los seres vivos, para poder utilizarlos en la optimización de procesos productivos, acortar los tiempos para la obtención de productos finales o incorporarles nuevas características. Sus campos de aplicación son muy amplios, entre ellos está el farmacéutico, el de la minería, del medio ambiente, de la industria química, etc.; pero es en el médico y en el sector agropecuario donde está teniendo mayor impacto.

Hoy día, la biotecnología de tercera generación<sup>99</sup>, la que encuentra su sustento en la ingeniería genética o ADN recombinante, es la más

<sup>98</sup> La biotecnología puede ser definida como un área integrada de múltiples ciencias e ingenierías, en estrecha interdependencia, orientadas al estudio y transformación de microorganismos y células vegetales y animales, para producir bienes y servicios de mejor calidad y a bajo precio (Barajas, 1992).

<sup>99</sup> La biotecnología de primera generación se refiere, únicamente, a los productos de fermentación tradicionales (vinos, cervezas, sidras, productos lácteos, etc.); la de segunda generación es la que surge a partir de 1940 con antibióticos, vitaminas, aminoácidos, enzimas, derivados del maíz, proteínas unicelulares, biopesticidas, etcétera.

avanzada, pero también la más controvertida, debido a que sus aplicaciones en medicina —con los genotransplantes y la terapia génica— y en alimentación —con la generación de plantas y animales transgénicos u OGM— son el resultado de la manipulación genética de organismos vivos. Esto interfiere con concepciones éticas y morales, además de generar una creciente preocupación social por los efectos que los OGM pudieran tener en la salud y el medio ambiente.

Así, los alimentos transgénicos han desencadenado crecientes reacciones de diferentes grupos sociales, pero quienes representan los polos en el debate son las ONG ecologistas y las empresas transnacionales agrobiotecnológicas. Las primeras sostienen argumentos recalcitrantes, que rechazan a ultranza cualquier tipo de manipulación genética, sin reconocer que, bajo determinadas condiciones, la biotecnología puede contribuir a aliviar problemas de desnutrición —como podría suceder con cultivos como el arroz dorado—<sup>100</sup> y/o aportar alternativas tecnológicas a los campesinos de países como el nuestro. Las segundas, por obvias razones, defienden un discurso apologético y acrítico, pues sostienen que la biotecnología es la solución a todos los males que aquejan a la humanidad tales como hambrunas y desnutrición, sin considerar que el problema de fondo no es la falta de alimentos, sino las desiguales condiciones para acceder a ellos —producto de una injusta distribución de la riqueza— y

<sup>100</sup> El arroz dorado es el primer organismo genéticamente modificado en el que se ha conseguido expresar betacaroteno, promotor de la vitamina A, y la primera variedad vegetal creada, para luchar contra la falta de vitamina A en los países en desarrollo. Una vez desarrollado el arroz dorado, sus creadores se dieron cuenta de que para ello se habían empleado 70 patentes pertenecientes a 32 empresas y universidades. Dado que su objetivo era donar el arroz dorado a los países en desarrollo, los científicos que desarrollaron esta variedad llegaron a un acuerdo con Zeneca (hoy Syngenta), para solucionar el problema. Syngenta se comprometía a conseguir la donación gratuita de todas las patentes que había necesitado el arroz dorado a cambio de poder comercializarlo exclusivamente en los países industrializados; de esta forma, liberan del peso de las patentes al arroz dorado, para que pueda ser vendido a los agricultores de los países en desarrollo a igual precio que el arroz convencional. Cualquier agricultor que obtenga beneficios menores de 10,000 dólares anuales, podrá comprar el arroz dorado al mismo precio que el resto de variedades de arroz ([www.fundacion-antama.org](http://www.fundacion-antama.org)).

<sup>101</sup> Basta para resistir al amoníaco. Hoechst Monsanto genética



sin reconocer que las actuales tendencias del desarrollo de la agrobiotecnología, guiadas básicamente por valores económicos, apuntan hacia la agudización de problemas ya existentes tales como desequilibrio ecológico<sup>101</sup>, erosión genética, polarización social entre los productores del campo, etcétera.

Antes de exponer con mayor detalle ambas posiciones extremas en el debate sobre los OGM, vale decir que en este trabajo se advierte sobre la necesidad de que los nuevos actores sociales superen fundamentalismos y asuman su papel no para frenar el desarrollo biotecnológico, sino para regularlo y redireccionarlo hacia el logro de un beneficio social más amplio, toda vez que la biotecnología agrícola posee un enorme potencial, que puede ser aprovechado para superar condiciones agroecológicas adversas, que privan en países devastados por patrones productivos como el de la Revolución Verde, ya que con la ingeniería genética es posible crear plantas de alto rendimiento y, además, resistentes a plagas, enfermedades o condiciones climatológicas adversas como sequías, salinidad, heladas, etc.; también, se pueden crear plantas productoras de su propio bioinsecticida o capaces de fijar el nitrógeno del aire y autofertilizarse.

Éstas son sólo algunas de las características que, de redireccionar el rumbo del desarrollo agrobiotecnológico hacia ellas, podrían ayudar a disminuir los costos de producción, incrementar el valor nutritivo de los alimentos, revertir el desequilibrio ecológico causado por el uso excesivo de agroquímicos y, sobre todo, brindar alternativas a problemas técnicos de los campesinos, ello a condición de que exista el marco institucional, que genere los mecanismos que garanticen el

<sup>101</sup> Basta decir que el 70% de los cultivos transgénicos comerciales han sido modificados, para resistir a herbicidas, cuyas ventas van en aumento (Covantes, 2000: 62). Las plantas resistentes a herbicidas son capaces de fabricar aminoácidos, que las hacen resistente tanto al amonio de glufosinato del herbicida Basta, fabricado por AgrEvo (joint-venture entre Hoechst y Schering-grupo Aventis), como al glifosato de Roundup (herbicida estrella de Monsanto). «Así, el herbicida mata las malas hierbas y otras plantas, mientras el vegetal genéticamente modificado crece sin competencia alguna» (Chesson y James, 2000: 24).

desarrollo de aplicaciones agrobiotecnológicas socialmente deseables, así como el acceso a ellas por parte de los pequeños productores, pues, como dijera Leisinger, «el efecto económico y social de la biotecnología será tan productivo como el suelo sociopolítico en que se siembren las nuevas variedades» (1999).

### Argumentos de ONG ambientalistas

Es, sobre todo, en Europa donde se manifiesta, de manera notable, una preocupación por la calidad de los alimentos que se ingieren y por el equilibrio ecológico.

Organizaciones como Greenpeace, Fundación Internacional para el Avance Rural (antes, RAFI; ahora, ETC), el Partido de la Ley Natural de Canadá, Aedenat, Pure Food Campaign, Friends of the Earth Europe, Amigos de la Tierra Internacional, Mothers for Natural Law, Fondo de Defensa Ambiental (IFOAM), Unión Internacional de Consumidores, Codex Alimentarius de la FAO, el colectivo Genetically Engineered Food Alert, entre otras, están impulsando campañas para prohibir la producción y consumo de los OGM, en virtud de que sus efectos a largo plazo aún no se han investigado, suficientemente.

Algo que preocupa mucho es que la ingeniería genética posibilita la transferencia de genes específicos entre especies (es decir, de animales y/o bacterias a plantas y viceversa, por ejemplo, la transferencia de genes entre cerdos y plantas o peces y tomates<sup>102</sup>), para que expresen características nuevas, fenómeno que sería imposible de observar en la naturaleza y, por tanto, las implicaciones en la salud humana y animal son desconocidas.

<sup>102</sup> A través de la ingeniería genética, ya es posible transferir el gen que codifica la proteína anticongelante del lenguado al tomate, de tal forma que éste adquiera resistencia a las heladas. También, está el caso de las fresas a las que se les han incorporado genes provenientes del salmón para el mismo fin.

Para los grupos ecologistas, con las semillas transgénicas se potencializan riesgos para el ambiente, ya que estudios científicos han demostrado que el flujo de genes de especies modificadas por ingeniería genética a especies silvestres, a través de la reproducción sexual o la polinización cruzada, podría transformar la diversidad genética y el equilibrio de ecosistemas enteros. Por ejemplo, se teme que genes insertados en plantas, para hacerlas resistentes a insecticidas y/o herbicidas, pudieran escapar con la acción del viento y de insectos que pueden transportar el polen a miles de metros y, a través de la polinización cruzada, los nuevos genes pudieran insertarse en plantas silvestres emparentadas, confiriéndoles así la misma característica o resistencia—. En la medida en que ese gen incremente su frecuencia en las poblaciones descendientes, y se mantenga la presión selectiva, las plantas no resistentes tenderían a desaparecer y las poblaciones a la larga se homogeneizarán, lo que las hace altamente vulnerables al ataque de plagas y/o enfermedades no previstas por los biotecnólogos que las crearon (Greenpeace, 2000).

Otro ejemplo del riesgo que puede haber, en caso de producirse un escape al ambiente de OGM, es el de las bacterias klebsiella, que fueron diseñadas genéticamente para convertir las mazorcas de maíz en etanol. Estas bacterias son ultracompetitivas y desplazan a otros microorganismos valiosos para el suelo. Según una investigación reciente, cuando el residuo de este proceso es esparcido sobre tierra de cultivo como abono, el suelo llega a ser tóxico. El trigo plantado en este suelo brota, crece unas pulgadas y, luego, cae muerto (*Boletín de la Sociedad Ecológica de América*).

Por otro lado, el cultivo creciente de una planta resistente a un insecticida (o sea, que soporta la aplicación de altas dosis del insecticida sin resultar afectada) puede, por un lado, alterar el equilibrio ecológico con la muerte del insecto que se quiere combatir o, por otro, si se mantiene la presión selectiva, ese insecto puede crear resistencia al insecticida y, entonces, el problema se agravará, pues ha-

brá que producir plaguicidas más potentes y, por tanto, más agresivos para el medio ambiente.

Además, en la medida en que unas cuantas variedades manipuladas genéticamente desplacen a millares de variedades tradicionales, se perderá importante información genética o germoplasma, responsable de la adaptación a microclimas y condiciones agroecológicas particulares. La adopción de unas cuantas variedades híbridas con pobre información genética, promovidas por la Revolución Verde, ya ha dado muestra de lo trágica que puede resultar la pérdida o erosión de la diversidad genética (Hobbelink, 1987)<sup>103</sup>.

En relación con los efectos en la salud humana, estos grupos ecologistas y de consumidores temen que tal manipulación genética pueda desencadenar mecanismos moleculares, que podrían generar nuevos alérgenos o aumentar la alergenicidad de proteínas normalmente presentes en plantas comestibles, o que se pudieran transferir enfermedades y debilidades entre especies, ya que la investigación genética permite prever que *a)* el gen transpuesto reaccionará, de manera diferente, cuando funciona dentro de su nuevo anfitrión; *b)* la inteligencia genética original del anfitrión se desorganizará; y *c)* los genes del anfitrión y el gen transpuesto, combinados, tienen efectos imprevisibles.

En resumen, se teme que la alteración genética de organismos productores de alimentos pudiera generar cambios adversos impredecibles en la composición o características de aquellos ingredientes alimenticios o aditivos. Por ejemplo, fuentes periodísticas destacan que las vacas alimentadas con soya transgénica produjeron leche con un contenido mayor de grasa, lo que fue un resultado imprevisto.

Por otra parte, las plantas y los microbios modificados, mediante técnicas de ADN recombinante, contienen un gen marcador vinculado

<sup>103</sup> Un ejemplo de ello fue la pérdida del 50% de los maíces del sur de Estados Unidos, en 1970, todos ellos procedentes de una sola variedad que no tenía la información genética específica para resistir a determinadas enfermedades y plagas (Hobbelink, 1987).

al gen que interesa a los ingenieros. Con frecuencia, estos genes marcadores son resistentes a antibióticos (como al kanomycin, en el caso del tomate Calgene). Se cree que, al ingerir productos que contienen un gen resistente a antibióticos, algunos patógenos presentes en el organismo humano y/o animal se hagan todavía más resistentes a antibióticos indispensables para combatir determinadas infecciones (Chesson y James, 2000: 24).

Ante la creciente aparición de nuevos productos alimenticios transgénicos, las organizaciones mencionadas pugnan por una moratoria de 50 años para la diseminación de organismos manipulados genéticamente, ya que, una vez liberados en el medio ambiente, será imposible su recuperación e inevitable la contaminación genética con especies naturales similares.

### El discurso empresarial

En el otro extremo del debate en torno a los OGM, se encuentran los conglomerados agrobiotecnológicos como Monsanto, Novartis (Ciba Geigy + Sandoz), AgrEvo (asociación entre Hoechst y Schering) DuPont (que absorbió a Pioneer Hi-Breed), AstraZeneca (Astra + Zeneca, hoy Syngenta) y Aventis (Rhone Poulenc + Hoechst). Estas compañías controlan, aproximadamente, dos tercios del mercado global de plaguicidas (60%), casi un cuarto (23%) del mercado comercial de semillas y prácticamente el 100% del mercado de semillas transgénicas (RAFI, 03/09/2000).

Los voceros de las corporaciones agrobiotecnológicas afirman que los beneficios casi ilimitados de la biotecnología llegarán a los consumidores<sup>104</sup>, a los agricultores y al medio ambiente (Monsanto, 2000).

<sup>104</sup> Cabe mencionar que hasta ahora el único cultivo transgénico que podría beneficiar a los consumidores sería el arroz dorado.

Conciben a la ingeniería genética como una disciplina de la biología cuyos objetivos son los mismos que los de la mejora clásica, con la ventaja de que permite combinar únicamente los genes deseados. Desde esta perspectiva, con la biotecnología sólo se «aceleran los procesos naturales de selección natural y mutaciones que se dan desde siempre en la naturaleza» (Monsanto, 2000), pero de manera más exacta y más rápida en la generación de nuevas variedades adaptadas a las condiciones ambientales de países donde la demanda de alimentos, por aumento en la población, llegará a ser un problema. Es a partir de las advertencias maltusianas sobre el desfase entre el crecimiento de la población y el de los recursos que justifican la necesidad de revolucionar los sistemas productivos a partir de la biotecnología, de tal forma que «frene la hambruna que padecen los países en desarrollo», ya que «con la ingeniería genética no sólo será posible alimentar a la creciente población mundial<sup>105</sup>, sino que, poniendo los avances tecnológicos al servicio de los países del Tercer Mundo, se les puede ayudar a mejorar todos los aspectos de su vida».

Algunos de los beneficios posibles con el empleo de la ingeniería genética son resumidos de la siguiente manera:

- Alimentos con más vitaminas, minerales y proteínas y menores contenidos en grasas
- Producción de ácidos grasos específicos para uso alimenticio o industrial
- Cultivos más resistentes a los ataques de virus, hongos o insectos sin la necesidad de emplear productos químicos, lo que supone un ahorro económico y menor daño al medio ambiente
- Cultivos resistentes a los herbicidas, de forma que se pueden mantener los rendimientos, reduciendo el número y cantidad de

<sup>105</sup> La biotecnología «puede convertirse en una tecnología de vital preponderancia para alimentar a la población en el año 2050, que, según algunas previsiones, alcanzará los 11 mil millones de personas» (Monsanto).

- productos empleados y usando aquellos con características ambientales más deseables
- Mayor tiempo de conservación de frutas y verduras
- Aumento de la producción
- Disminución de los costes de la agricultura
- La biotecnología puede ayudar a preservar la biodiversidad natural.
- Cultivos tolerantes a la sequía y estrés (p. ej. un contenido alto de sal en el suelo) (Monsanto, 2000)

#### EVIDENCIAS DE UNA NUEVA CONCIENCIA SOCIAL

A pesar del poderío de estas grandes corporaciones, su discurso ha sido débil y/o el nivel de información, concienciación y, por tanto, preocupación de la sociedad europea sobre los riesgos de la ingeniería genética ha sido muy significativo, al grado de que se está registrando una creciente y eficaz movilización de organizaciones ambientalistas y de consumidores que han obligado a empresas como Unilever y Nestlé (los mayores procesadores de alimentos a escala mundial), así como Gerber, Maseca, Himes, Fritolei (Sabritas) y McDonald's<sup>106</sup>, entre otras, para que declaren su negativa a utilizar productos transgénicos en sus productos europeos.

También, las principales cadenas de venta de hortalizas de Europa rechazan los cultivos modificados genéticamente. Las cerveceras japonesas Kirin y Sapporo declararon que sólo utilizarán maíz no modificado genéticamente en su proceso; cabe destacar que, por

<sup>106</sup> «La más importante cadena multinacional de comida rápida, McDonald's, se comprometió públicamente ante Greenpeace a eliminar progresivamente los organismos genéticamente modificados de sus comidas. Esto incluye el forraje utilizado para la alimentación animal, es decir, la carne vacuna y de pollo utilizada por McDonald's en sus hamburguesas. (...) El compromiso de McDonald's vino luego de que su competidor, Burger King, ha declarado que desde el año 2001 sólo ofrecería pollo alimentado sin transgénicos en Alemania. Los principales productores alemanes de pollo ya garantizan que la soya utilizada para alimentar sus aves no es transgénica» (Ayaba.com, 2000).

exigencia gubernamental, las empresas tienen la obligación de etiquetar sus productos genéticamente modificados.

En Brasil, segundo exportador de soya a escala mundial, un juez federal prohibió las plantaciones de soya transgénica hasta que se realice una detallada evaluación de su impacto ambiental. El estado brasileño de Río Grande do Sul se declaró a sí mismo «zona libre de transgénicos» (EMATER, 1999).

Otro logro significativo de estas organizaciones es el de impedir el uso de la tecnología conocida como Terminator, que es una forma de protección de la propiedad intelectual desarrollada por la empresa Monsanto. La tecnología Terminator, conocida comercialmente como Sistema de Protección Tecnológica, ha sido desarrollada y patentada por Delta & Pine Land Co., compañía semillera de Mississippi y la mayor en venta de semillas de algodón en los Estados Unidos y que es controlada por Monsanto, firma líder en agroquímicos y la tercera empresa de semillas a nivel mundial. Dicha tecnología consiste en producir semillas estériles, esto es, que estarán imposibilitadas para producir embriones y, por tanto, descendientes. De esta suerte, la compañía asegura la venta de su semilla cada año y el agricultor se ve obligado a renunciar a su milenaria tradición de guardar granos de una cosecha para usarlas como semilla en el ciclo agrícola siguiente, con lo que esa tecnología «convertirá a los agricultores pobres, aunque independientes, en campesinos más pobres y dependientes», como lo afirman analistas de RAFI.

La propia Delta & Pine declara que las semillas generadas con la «tecnología Terminator» están dirigidas a los mercados de África, Asia y América Latina. Además del negativo impacto socioeconómico, los riesgos ecológicos de tal tecnología pueden ser devastadores.

Con la tecnología Terminator muchos productores se verían afectados, aun cuando no compren la semilla, debido a que los rasgos genéticos de estas semillas manipuladas podrían extenderse fácilmente a otros cultivos a través de la reproducción sexual. Los agricultores



que conservan las semillas de una cosecha anterior para cultivar sus campos en el próximo ciclo agrícola «podrían encontrar que su vecino no compró la tecnología y ésta se polinizó en su campo, dejándoles semillas muertas», así lo aseguró Mónica Opole, coordinadora del Programa Comunitario de Conservación y Desarrollo de la Biodiversidad, con sede en Kenia (Inter Press Service México, 4 sep, 1998).

Tales amenazas provocaron oleadas de rechazo. En la India ya se registraron reacciones violentas contra la compañía Monsanto, pues campos cultivados con estas semillas han sido quemados. Por otra parte, un hecho de gran importancia, que está generando gran expectación, es la decisión del ministerio de agricultura de los Estados Unidos de retirar del mercado un millón de toneladas de maíz starlink, maíz transgénico resistente a insectos, producido por la compañía europea Aventis. En Estados Unidos se había autorizado, en 1998, para consumo animal, pero no para consumo humano, debido a que se sospechaba que podría tener efectos alergénicos; no obstante, el laboratorio Genetic ID, en atención a la solicitud de la organización ecologista Amigos de la Tierra Internacional, realizó unas pruebas a unos tacos de maíz expendidos en los supermercados y encontró que los tacos distribuidos por la compañía Kraft Food, filial de Philip Morris, contenían el mencionado maíz transgénico. Las tortillas fueron fabricadas para Kraft Food por una filial de Pepsi-Cola en México con harina molida en Texas. Las asociaciones agrupadas en el colectivo Genetically Engineered Food Alert amenazaron con demandar al ministerio de agricultura y a las compañías involucradas.

Kraft Food constató la contaminación de sus productos y el 22 de septiembre decidió retirar del mercado los 2.5 millones de paquetes de tacos que estaban en circulación. El 26 de septiembre, Aventis anunció que paraba la comercialización de la variedad starlink. Algunos días más tarde, la EPA y el USDA ordenan a la compañía europea recomprar a los agricultores involucrados el maíz starlink en circula-

ción. Estas instituciones (EPA, USDA) anunciaron que procederán ellas mismas a retirar el maíz y harán que Aventis les rembolsé posteriormente. El costo de la operación debe alcanzar los 70 millones de dólares, la cantidad involucrada es 1.10 millones de toneladas, por una superficie cultivada de 130,000 hectáreas. Esto representa el 1% de la producción de maíz de Estados Unidos (Kempf, 2000).

Así, acciones de estos grupos han logrado que gobiernos como los europeos tomen determinadas decisiones en relación con frenar o regular la entrada de productos modificados genéticamente.

Consideramos que estas son algunas de las evidencias empíricas que demuestran que se está ampliando la base de control social del desarrollo agrobiotecnológico en sociedades democráticas. Pero, ¿cuáles son las condiciones políticas, legales, económicas, sociales y culturales en dichas sociedades, que han permitido la emergencia de nuevos actores sociales capaces de ampliar la base de control social de la agrobiotecnología? ¿Por qué en esas sociedades ha permeado con eficacia el discurso de los nuevos actores sociales en torno a los riesgos de la agrobiotecnología en la salud humana y el equilibrio ecológico?

Alfie explica que el surgimiento de movimientos ecologistas espontáneos se debió a la falta de respuestas claras, reales y concretas en relación con las políticas ambientales que frenaran la contaminación, el crecimiento exponencial de la población, la depredación de los recursos naturales, la amenaza nuclear y, sobre todo, a la toma de conciencia acerca de la capacidad de la sociedad civil de incidir en políticas ambientales (Alfie, 1995: 16).

En cuanto al riesgo que entrañan los OGM, son las ONG ambientalistas y de consumidores de los países desarrollados, y particularmente en Europa, las que se están perfilando como un importante contrapeso a las empresas agrobiotecnológicas, toda vez que han logrado permear en la opinión y políticas públicas de sociedades que, según Lander (1994), presentan las siguientes características:

- Ya no creen ciegamente que un desarrollo tecnológico automáticamente se traduce en progreso y bienestar social, o han dejado de ver los efectos negativos de desarrollos científico-tecnológicos como «costos del progreso» frente a los cuales poco o nada se puede hacer; por el contrario, son sociedades que manifiestan un creciente reconocimiento de que toda decisión técnica conlleva efectos sociales, políticos, económicos, culturales, ambientales, etcétera.
- Exigen el derecho de acceso a la información y el derecho a participar en la toma de decisiones en asuntos científico-tecnológicos que puedan afectar sus vidas a corto o largo plazo.
- Cuentan con miembros escépticos de los beneficios del progreso técnico, perciben una brecha entre la tecnología y las necesidades humanas o desconfían de las autoridades en las burocracias responsables del cambio técnico.

Por nuestra parte, consideramos que el nivel de información, concienciación y, por tanto, preocupación de los consumidores europeos sobre los riesgos de la ingeniería genética, ha sido muy significativo debido a que la satisfacción de necesidades básicas está ampliamente superada y ahora, más que preocuparse por el acceso a los alimentos, se preocupan por la calidad de los mismos; más que preocuparse por sobrevivir, se ocupan en mantener una elevada calidad de vida, de ahí que cuestionen todo aquello que atente contra ésta.

Desgraciadamente, en México aún no se han dado las condiciones para que se de un debate plural a nivel nacional donde se aborden de manera objetiva los riesgos y ventajas sobre los alimentos transgénicos, donde intervengan, en igualdad de oportunidades, todos los actores sociales involucrados en el desarrollo y uso de esta tecnología (científicos, empresarios, productores, funcionarios públicos, ONG, consumidores, etcétera). Lo que sí se da es una mera ges-

ticulación, mera simulación. En enero del presente año, la Secretaría de Agricultura y la Cibiosem convocaron al Primer Foro Nacional de Bioseguridad en el que sólo participaron ponentes con una clara posición defensora de la biotecnología, mientras que los detractores no tuvieron la misma oportunidad; por el contrario, a algunos ni siquiera se les permitió el acceso «por no llevar saco y corbata». En este foro, la evaluación de los efectos socioeconómicos de la biotecnología en el agro mexicano estuvo a cargo del Grupo Pulsar. ¿Qué objetividad puede tener un análisis de esa naturaleza cuando es juez y parte quien lo realiza?

#### REFLEXIONES FINALES

Es importante mencionar que Leisinger (2000) distingue los riesgos inherentes a una tecnología de los riesgos trascendentes (aquéllos que se extienden más allá de los límites previstos). Desde su óptica, en agrobiotecnología, los riesgos inherentes pueden ser disminuidos con una legislación y gestión, que permitan asegurar la transferencia, manipulación, uso y disposición de OGM en forma inocua, mientras que los riesgos trascendentes «emanan del contexto político y social en que se emplea la tecnología» y, en el caso de la biotecnología agrícola, el autor identifica tres riesgos trascendentes: ampliación de la brecha de prosperidad entre Norte y Sur; crecimiento de la disparidad en la distribución del ingreso y la riqueza dentro de las sociedades y pérdida de la diversidad biológica.

De ahí la necesidad de que, a través del debate público, se realice una «proyección de futuro» de los posibles efectos no deseados de la tecnología, y se tomen decisiones racionales (con arreglo a fines sociales) en función del tipo, grado de probabilidad y severidad del riesgo. Sin embargo, el grado de lucidez en la toma de decisiones depende de una nueva forma de racionalidad, que introduzca ele-

mentos valorativos nuevos en el vigente ordenamiento económico (Pérez, 1999).

La toma de decisiones debe estar respaldada por «el “consenso público” basado en una “información realista” de los logros y las potencialidades de la ciencia biológica» (Mulkay, 1993-1994), pero también se deben tomar en cuenta los riesgos inherentes y trascendentes de la manipulación genética. Así, el nivel de veracidad de la información y acceso a ella permitirá establecer un debate público que supere la «retórica de la esperanza»<sup>107</sup>, así como la «retórica del miedo»<sup>108</sup>; ambas muy evidentes en el caso de la controversia que ha suscitado la agrobiotecnología, y que genere consensos capaces de influir en la toma de decisiones, que permitan aprovechar oportunidades y reducir riesgos en torno a la biotecnología. Por tanto, es impostergable que la sociedad civil construya los mecanismos que le permitan ejercer un control democrático del desarrollo y uso de la agrobiotecnología.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALFIE, M., «La realidad del movimiento ecologista mexicano», *El Cotidiano*, núm. 70, UAM-A, jul-ago, 1995
- Ayaba.com, «McDonald's se compromete a eliminar transgénicos de todos sus productos», *Ayaba.com*, 21 nov, 2000 (<http://www.ayaba.com/>)
- BARAJAS, ROSA E., *Biotechnología y Revolución Verde: especificidades y divergencias*, tesis para obtener el grado de licenciado en sociología, UAM-A, México, 1992

<sup>107</sup> La cual se genera por supuestos básicos, lineales y simplistas de que el progreso científico necesariamente generará beneficios futuros para toda la humanidad, sin considerar los cambios sociales necesarios para que la tecnología sea exitosa.

<sup>108</sup> «Ambas retóricas miran al futuro y se centran en los resultados esperados de la investigación científica. Pero mientras la retórica de la esperanza asume un proceso de continua mejora, la retórica del miedo evoca lo que un portavoz denominó una “visión aterradora” de declive moral y de cambios sociales devastadores, que nacieron de una comunidad científica cada vez más fuera de control» (Mulkay, 1993-1994, p. 147).

- BELL, D., *El advenimiento de una sociedad posindustrial*, Alianza Editorial, 1976
- Boletín de la Sociedad Ecológica de América*, vol. 75 (<http://ww2.grn.es/avalls/agenmenu.htm>)
- BRONCANO, F., *Mundos artificiales*, Paidós/UNAM, México, 2000
- CHESSON, Andrew, y Philip James. «Los alimentos con OGM ¿están exentos de peligro?», *Mundo Científico*, núm. 210, mar. 2000
- COVANTES, L., «Organismos transgénicos: sus implicaciones ambientales y su presencia en México», *El Mercado de Valores*, núm. 11 y 12, año LX, Nacional Financiera, México, 2000
- EMATER, «Territorio libre de cultivos transgénicos: Río Grande do Sul, Brasil», *Biodiversidad. Sustentabilidad y Cultura*, núm. 19 y 20, Ed. GRAIN (Barcelona, España)/Redes AT (Montevideo, Uruguay), 1999
- FEENBERG, A., «Subversive Rationalization: Technology, Power and Democracy», en A. Feenberg y Alastair Hannay (comps.), *The Politics of Knowledge*, Indiana University Press, Bloomington, 1995
- Fundación Antama, [www.fundacion-antama.org](http://www.fundacion-antama.org)
- Greenpeace México, «Los cultivos transgénicos en México», en *Crónica Legislativa*, órgano de infor. de la 58 Legislatura, H. Cámara de Diputados, núm. 13, 3ª época, 1 mar-30 de abr, 2000
- HERNÁNDEZ S., Roberto, Carlos Fernández C. y Pilar Baptista L., *Metodología de la investigación*, Mc Graw Hill, México, 1995
- HOBBLINK, H., *Más allá de la Revolución Verde. Las nuevas tecnologías genéticas para la agricultura ¿desafío o desastre?*, IERNA-ICDA, Barcelona, España, 1987
- Inter Press Service México, 4 sep, 1998
- KATZ, C., «Determinismo tecnológico y determinismo histórico-social», *REDES*, núm. 11, vol. 5, Buenos Aires Argentina, jun, 1998
- KEMPE, H., «Los Estados Unidos retiran del mercado un millón de toneladas de maíz transgénico», *Le Monde*, 4 oct, 2000 (trad. que realizó Red por una América Libre de Transgénicos)
- LANDER, E., *La ciencia y la tecnología como asuntos políticos. Límites de la democracia en la sociedad tecnológica*, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1994
- LEISINGER, Klaus M., «Aclaración de los problemas de riesgo», en Gabrielle J. Persley (comp.), *Punto de Enfoque*, núm. 2, International Food Policy Research Institute, oct, 1999
- LÓPEZ-MUNGUÍA, Agustín, *La biotecnología*, Conaculta
- MÁRQUEZ, María. *La construcción social de la tecnología*, UAM-I/CGST/Universidad de Colima, México (ensayo que se difundió en internet)

MONSA  
 ———  
 WW  
 MULKA  
 Pol  
 ORTEGA  
 del  
 técn  
 PÉREZ  
 nat  
 ver  
 del  
 PINCH,  
 the  
 Eac  
 RAFI, C  
 gig  
 SOLLEI  
 to i  
 Fin  
 TOURA

- MONSANTO, *La biotecnología* (<http://www.monsanto.es/ads/ad1.html>)
- , *Los beneficios de la biotecnología*, 1 ene, 2000 (<http://www.biotechknowledge.com/showlib.php3?3917>)
- MULKAY, M., «Retórica y control social en el gran debate sobre los empriones», *Política y Sociedad*, núm. 14 y 15, Madrid, 1993 y 1994
- ORTEGA PONCE, C., *La investigación tecnológica en la Universidad Autónoma del Estado de México. Elementos para la construcción de una Red Socio-técnica*, Ed. ANUIES, México, 2000
- PÉREZ ADÁN, J., *La corrección del impacto ambiental; ¿un derecho de la naturaleza o un derecho del hombre?*, Departamento de Sociología, Universidad de Valencia, ensayo que difundió la Asociación de Profesionales del Medio Ambiente, 1999 ([http://www.ictnet.es/+aproma/actes\\_fets.html](http://www.ictnet.es/+aproma/actes_fets.html))
- PINCH, T., y W. Bijker, «The Social Construction of Facts and Artefacts: Or How the Sociology of Science and the Sociology of Technology Might Benefit Each Other», *Social Studies of Science*, núm. 14, 1984
- RAFI, *Conferencia Mundial de Semillas, un club cada vez más reducido de gigantes industriales*, 3 sep, 1999 (<http://www.rafi.org>)
- SOLLEIRO, José L., «Perspectivas económicas de la biotecnología en el contexto internacional», *El Mercado de Valores*, núm. 11 y 12, año LX, Nacional Financiera, México, 2000
- TOURAINÉ, A., *¿Qué es la democracia?*, FCE, México, 1995

ORGA  
SU LIBERA

**E**n los últimos avances en  
sido posible  
tro del cual se han  
nipulación de la i  
herramientas hicie  
creando seres nue

Los conocimie  
do a la humanidad  
ha asumido, al vig  
que represente un  
la organización, cu  
dicado a la protec  
trabajar, activamer  
genética para la cre  
liberados al ambie

En la historia de  
mente nos ha sorpi  
la novedad. Hay m  
de la síntesis quími  
últimas décadas, se

<sup>100</sup> Coordinadora de la c  
liza.covantes@dialb.gree  
tels. 55 90 83 50, 55 90



## ORGANISMOS TRANSGÉNICOS EN MÉXICO, SU LIBERACIÓN AL AMBIENTE Y SUS IMPLICACIONES

LIZA COVANTES<sup>109</sup>

En los últimos años, la sociedad se ha podido percatar de los avances en el conocimiento de los seres vivos. Este avance ha sido posible gracias también a un desarrollo tecnológico, dentro del cual se han desarrollado herramientas importantes para la manipulación de la información genética de cualquier ser vivo. Estas herramientas hicieron posible que el hombre pueda modificar la vida, creando seres nuevos.

Los conocimientos científicos y sus posibles aplicaciones han traído a la humanidad una responsabilidad muy grande, y Greenpeace la ha asumido, al vigilar que esta tecnología no se utilice de tal manera que represente un peligro para la vida en el planeta. En este sentido, la organización, cuyos esfuerzos —desde hace 30 años— se han dedicado a la protección del ambiente y la vida en el planeta, decidió trabajar, activamente, en lo relacionado a la aplicación de la ingeniería genética para la creación de organismos transgénicos que piensan ser liberados al ambiente.

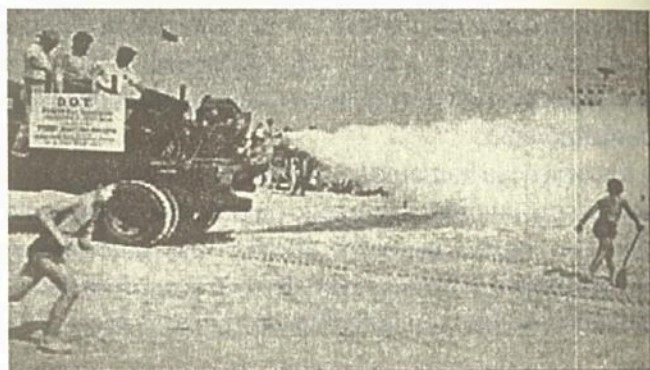
En la historia de la humanidad, el desarrollo tecnológico generalmente nos ha sorprendido, sobre todo cuando éste se presenta como la novedad. Hay muchos ejemplos: el DDT y otras moléculas, en la era de la síntesis química, o la energía nuclear, en la era de la física. En las últimas décadas, se inicia en la civilización humana la era de la biolo-

<sup>109</sup> Coordinadora de la campaña de ingeniería genética en Greenpeace, México. E-mail: [liza.covantes@dialb.greenpeace.org](mailto:liza.covantes@dialb.greenpeace.org), Andalucía 218, col. Álamos, CP 03400, México, DF, tels. 55 90 83 50, 55 90 68 68 y 55 90 94 74, [www.greenpeace.org.mx](http://www.greenpeace.org.mx)

gía, en la cual los avances son, una vez más, para sorprender. Probablemente, el asombro es aún mayor, pues se trata, ni más ni menos, de la nueva capacidad del ser humano para modificar la vida y crear seres vivos con combinaciones genéticas sin precedentes.



Publicidad de DDT en los años sesenta



Fumigación con DDT en playa de California, en los años sesenta

## LA NUEVA TECNOLOGÍA BIOLÓGICA

El desarrollo del conocimiento de los seres vivos dio pauta a la revaloración y observación de muchos organismos (plantas, bacterias, insectos, etc.), para buscar nuevos productos o servicios para la sociedad, y resolver así problemas de salud humana y ambiental, de alimentación, entre otros. El hombre ha utilizado, desde hace muchos años, a las plantas para curarse y a los insectos para comer; aunque muchas veces (sin saberlo) son bacterias y hongos los encargados de fermentar muchos de los productos como cervezas, yogures, quesos, vinos; asimismo, las bacterias y los hongos intervienen en la producción del antibiótico más conocido: la penicilina. Ahora, al «nuevo uso» de seres vivos se le conoce como biotecnología, que significa tecnología biológica o a base del uso y manejo de seres vivos. La biotecnología moderna, en los últimos años, incorporó, como elemento innovador, a la ingeniería genética. La ingeniería genética es la nueva herramienta de la biología y la más polémica de nuestro tiempo, por los alcances que tiene y las consecuencias que puede acarrear.

La manipulación genética trae consigo implicaciones serias. Los organismos transgénicos o OGM son seres vivos nuevos, inéditos en la naturaleza, y poseen información genética que no existía en su especie. Fue adquirida en laboratorio por la intervención del hombre y no por procesos evolutivos, por ello, son considerados organismos exóticos para los ecosistemas. El organismo del cual se toman los genes puede pertenecer a la misma especie o ser de una completamente distinta, incluso de un reino diferente (animal, vegetal, de los hongos, etc.). Esto significa, en teoría, que se pueden tomar genes de una bacteria e introducirlos a una planta o a un animal o pasar genes de una planta a un ratón o a células humanas.

Hay dos tipos de uso de organismos transgénicos: la liberación al ambiente (en ecosistemas terrestres o acuáticos) y la producción de medicamentos o moléculas para uso industrial. En este último caso, no

hay una liberación intencionada al ambiente, pero se debe evitar una liberación accidental. Para el caso de liberación al ambiente, se puede dar en forma de bacterias u hongos, con los que se busca limpiar aguas o suelos contaminados; de cultivos con genes, que confieren resistencia a herbicidas, plagas o enfermedades; o como peces, con el objeto de acelerar su crecimiento y producción en acuicultura, entre otros.

El riesgo de estos organismos transgénicos puede ser mayor o menor, y depende del tipo de modificación, organismo y del lugar donde se pretende realizar la liberación. Estos riesgos deben evaluarse, sobre todo si se considera que al liberarlos van a convivir con otros seres vivos, que pueden reproducirse y que esa liberación será a gran escala. Además, es necesario revisar el riesgo para el consumo de esos organismos, ya sea animal o humano.

Desde 1992, Greenpeace inicia una campaña en contra de la liberación de organismos transgénicos, por considerar que su liberación al ambiente presenta riesgos, los cuales no han sido suficientemente estudiados. Consideramos que, en el caso de esta tecnología, se debe aplicar el principio de precaución, esto es, que ante la falta de información técnica-científica que clarifique los efectos, no se liberen los OGM, ya que podríamos lamentarlo después. La liberación puede tener efecto negativo sobre el equilibrio natural de los ecosistemas, la biodiversidad y la salud humana y animal, así como representar problemas ambientales a mediano y largo plazo, que se sumarían a los ya existentes. Debe quedarle muy claro a la sociedad que una vez ocurrido el flujo genético de los transgenes, la situación es irreversible.

#### PREOCUPACIÓN POR LOS EFECTOS DE LOS ORGANISMOS TRANSGÉNICOS Y SU LIBERACIÓN AL AMBIENTE

Un poco de historia. El deterioro ambiental y la crisis ecológica no son exclusivos de la sociedad actual. La historia de las civilizaciones

registra cómo diversas sociedades humanas han puesto en riesgo su futuro al deteriorar los recursos naturales y el entorno en el que se desarrollaban. Se sabe que esto ocurrió en Grecia y que también fue un grave problema enfrentado por la civilización maya. Lo que diferencia la actual crisis ambiental de las anteriores es su dimensión. Mientras en el pasado la degradación ecológica generada por las diversas culturas se encontraba delimitada a una región o grupo de regiones, la aguda degradación ambiental actual no tiene fronteras: comprende al conjunto del planeta. De tal manera que ya no es posible revertir este proceso, a partir de políticas locales, regionales o nacionales, sino que únicamente puede ser enfrentado desde un nivel internacional, global, que integre los esfuerzos mundiales, regionales y locales. No existe ningún proceso de globalización tan profundo como el generado por el escenario ambiental mundial. Si existe una esperanza de revertir las tendencias de agotamiento y destrucción de los recursos naturales y el equilibrio de los ecosistemas, ésta consiste en la generación de una conciencia global, que incluya lo humano y su entorno.

Afortunadamente, existe ya un consenso mundial sobre la importancia vital del problema ambiental y, de manera particular, el de los recursos biológicos del planeta. Se reconoce que esta diversidad biológica representa un bien y un recurso estratégico para las generaciones presentes y futuras tanto para las actividades humanas, sociales y culturales como para las económicas. Pero también hay un reconocimiento de que estos recursos biológicos y los ecosistemas están bajo seria amenaza, debido a múltiples factores, dentro de los más importantes están: 1) modelos de explotación comercial y patrones de consumo altamente depredadores y contaminantes; 2) crecimiento de la pobreza, en donde se acentúan cada vez más las diferencias entre los más ricos y los más pobres; y 3) el cambio climático, cada vez más evidente, que sufre el planeta como consecuencia del primer factor mencionado, entre otros.

Bajo el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), las naciones del mundo acuerdan discutir la problemática relacionada con la diversidad biológica. A fines de 1988, un grupo de expertos concluye que existe la necesidad de crear un convenio internacional sobre la diversidad biológica, que incluya un marco legal internacional para la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad planetaria. El acuerdo mundial y su instrumento legal quedaron listos el 22 de mayo de 1992. Se inicia su firma el 5 de junio del mismo año en la famosa Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro, Brasil<sup>110</sup>. El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) es firmado por 163 naciones y, después de la ratificación del mismo por la mayoría de los países firmantes, con excepción de nuestro vecino país: Estados Unidos, entra en vigor el 29 de diciembre de 1993. México firmó y ratificó este Convenio y, al hacerlo, adquirió varios compromisos.

Este CDB representa la voluntad de la comunidad mundial para adoptar un modelo de desarrollo distinto al que promueve el modelo neoliberal, considerado por muchos social y ambientalmente irresponsable. En su artículo 9, párrafo 3, establece que «las partes deberán considerar la necesidad y modalidades de un protocolo, que establezca procedimientos apropiados para la transferencia segura, manejo y uso de cualquier organismo vivo genéticamente modificado (OVGM) como resultado de la biotecnología, que pueda generar un efecto adverso en la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica». De esta forma, en el marco de este Convenio, se acordó desarrollar un Protocolo de Bioseguridad y, en 1994, se definió la formación de un grupo de expertos, a quienes se les encomendó considerar la necesidad y las modalidades de este Protocolo, y generar una propuesta relacionada con la transferencia, manejo y uso seguro de cualquier OVGM que pueda generar efec-

<sup>110</sup> PNUMA-CBD, Convenio sobre la Diversidad Biológica, 1994

tos adversos sobre la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica.

Después de una gran discusión, iniciada en febrero de 1999 en Cartagena, Colombia, entre los países miembros de CDB y con la injerencia y entorpecimiento de las negociaciones por parte de Estados Unidos, en enero de 2000 en Montréal, Canadá, se acuerda el texto del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, herramienta que regulará el movimiento transfronterizo de los organismos vivos modificados o transgénicos. Este Protocolo se abrió a firma en mayo de 2000. Para julio de 2002, son 111 países firmantes, incluido México. El 30 de abril de 2002, después de una intensa discusión entre legisladores, la Secretaría del Medio Ambiente, la de Economía y Greenpeace, el Senado de la República ratificó el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, herramienta indispensable para regular el movimiento transfronterizo de los organismos vivos modificados o transgénicos. Los legisladores reconocieron la importancia de este instrumento regulatorio con el que brindan a México la posibilidad de proteger la biodiversidad del territorio nacional ante los posibles efectos negativos de transgénicos importados, mismos que ya contaminaron, genéticamente, variedades nativas de maíz en Oaxaca y Puebla. El Protocolo requiere de la ratificación de 50 naciones para entrar en vigor. En julio de 2002, son 22 ratificaciones en lista, sin adicionar aún la de Zimbawe ni la de México (<http://www.biodiv.org/biosafety/signinglist.asp>). Se pretende que las 50 se completen a fines de agosto, durante la reunión de Río10, que se llevará a cabo en Johannesburgo, Sudáfrica. Es muy positivo que México llegue a esta reunión con esta ratificación en la mano, tal y como se comprometió a hacerlo durante la primera reunión de países megadiversos afines, celebrada en Cancún, en febrero de 2002.

Como información adicional sobre el marco legal nacional en bioseguridad, queremos compartir que la fracción panista de la Cámara de Diputados fue convencida por la industria agrobiotecnológica

y por la Secretaría de Economía de congelar las iniciativas de ley en bioseguridad, mismas que no se discutieron en el periodo de sesiones de marzo y abril de 2002. Estas iniciativas han quedado pendientes de dictaminar desde la legislatura anterior.

Nos preocupa el doble lenguaje de la Secretaría de Economía, que, por un lado, pedía al senado no ratificar el Protocolo (porque dice que es necesario, primero, reforzar el marco legal nacional antes de asumir compromisos internacionales), mientras que, por el otro, dice a los diputados que no hay que precipitarse en la definición de una Ley de Bioseguridad, pues hay que evitar que con una ley se vayan a afectar los tratados comerciales. Mientras tanto, esta Secretaría sigue aprobando, junto con la Sagarpa, la importación de millones de toneladas de maíz sin pedir que se separen semillas transgénicas de las convencionales.

#### IMPACTO AMBIENTAL

Greenpeace ha puesto énfasis en las implicaciones de la liberación al ambiente de los OGM, porque sus riesgos no han sido suficientemente estudiados. Se desconoce su comportamiento en los ecosistemas, los efectos que sus modificaciones puedan generar sobre sí mismos y otros organismos y lo que puede ocurrir bajo condiciones ambientales distintas a aquéllas en que fueron creados: variaciones de temperatura, exceso o falta de agua, relación con otros seres vivos, por mencionar algunas. De esta forma, Greenpeace, desde hace varios años, ha mencionado la preocupación de que el uso a gran escala de organismos transgénicos, para resolver ciertos problemas, o la búsqueda de productos novedosos, para establecer nuevos negocios, puedan generar una serie de problemas ambientales a mediano y largo plazo, que se sumarían a los ya existentes. El efecto puede no ser evidente en los primeros años;



por ello, debe aplicarse el «principio precautorio», esto significa que, ante la falta de elementos técnico-científicos, no se lleve a cabo una liberación masiva, para evitar tener que lamentar efectos negativos. Éste es un principio que forma parte de casi todos los acuerdos mundiales para la protección de la biodiversidad y del planeta.

Algunos efectos de los cultivos transgénicos que se siembran ya en el mundo podrían ser:

- Acentuar la pérdida de variedades (erosión genética) criollas y comerciales por la sustitución de estos cultivos innovadores, en los que se continúa en un modelo agrícola, que se basa en semillas de pocas variedades, las cuales son casi iguales genéticamente (homogeneidad varietal), sembradas en grandes extensiones (moconcultivo).
- Flujo genético. Esto es que el polen de un cultivo transgénico sea transportado de una planta a otra de la misma especie o a algún pariente cercano con ayuda del viento o de insectos o pájaros, adquiriendo así los transgenes o genes introducidos. Si las características que dan los transgenes son dominantes y les son favorables a las plantas silvestres, podría ocurrir un desplazamiento de unas plantas por otras, las más fuertes sustituirían a especies que comparten sus ecosistemas, rompiendo el equilibrio.
- Las condiciones ambientales pueden afectar, negativamente, el desarrollo de las especies que adquirieron los transgenes, pues la expresión genética de cualquier ser vivo cambia dependiendo de las temperaturas, de las condiciones de humedad, etcétera.
- Se podría acelerar el desarrollo de resistencia de los organismos patógenos para los que se diseñaron los cultivos transgénicos. En el caso de la resistencia a insectos (19% de los cultivos transgénicos comerciales), las plantas producen su propio insecticida durante toda su vida y esto significa la exposición, en todo momento, de los insectos considerados plaga a un factor de pre-

- sión, lo que en cualquier ser vivo obliga a desarrollar mecanismos de resistencia, como han hecho con los insecticidas.
- En el caso de variedades de soya, algodón o maíz transgénico resistentes a herbicidas, por el movimiento de polen se podría desarrollar resistencia a herbicidas en parientes silvestres de esos cultivos, que en algunos casos son considerados «malas hierbas o malezas», dando pie a la generación de «supermalezas».
  - Como el 74% de los cultivos transgénicos comerciales han sido modificados para resistir a herbicidas (ver tablas y gráficas) y cifras reportadas del comercio de estos productos químicos muestran un aumento en sus ventas, se está arrojando al ambiente más cantidad de herbicidas, que quedará en el producto a consumir, en el suelo y en el agua, sin ni siquiera evaluarse cuál será la consecuencia de esto. Además, más uso de herbicidas significa eliminar diversidad vegetal.
  - Efectos sobre organismos no considerados blanco de la modificación. Un indicio científico fue generado (mayo 1999) por investigadores de la Universidad de Cornell, Nueva York. Preocupados por el posible impacto negativo de 10 millones de hectáreas sembradas con maíz transgénico *Bt*, en el «cinturón cerealero» de Estados Unidos, hicieron un estudio omitido por las compañías creadoras de las variedades transgénicas de maíz. El estudio se basó en el hecho de que el polen transgénico es transportado por el viento y depositado sobre una especie de planta silvestre conocida como algodoncillo, único alimento, en territorio estadounidense, de las larvas de mariposa Monarca. Los investigadores alimentaron en laboratorio a las orugas con algodoncillo espolvoreado con polen de maíz *Bt*. Cerca del 46% presentaron menor crecimiento y murieron. Más estudios de este tipo deben hacerse, para evitar resolver un problema creando otro.

Finalmente, puede haber otros efectos que no podamos vislumbrar en estos momentos. Por ello, consideramos importante, prime-

ro, avanzar en el conocimiento del efecto de las transformaciones genéticas. Hay que realizar estudios a largo plazo y pensar en otras generaciones, que tendrán que enfrentar el problema. No es justo que por favorecer la ganancia económica de unos cuantos se perjudique el ambiente de todos.

#### IMPACTOS EN LA SALUD

El posible daño a la salud es uno de los puntos que más salta y preocupa a las personas. Se trata de un cuestionamiento de sentido común, inmediato e instintivo. En este tema, existen menos elementos que permitan vislumbrar los riesgos; por eso, Greenpeace considera que debe aplicarse el «principio precautorio» con mayor razón. La ausencia de evidencias de daños no significa ausencia de riesgos, sobre todo cuando la investigación necesaria para responder a la pregunta: ¿son seguros? no ha sido llevada a cabo ni por la industria biotecnológica, ni por las instituciones de investigación pública de ningún gobierno; aunque las empresas agrobiotecnológicas argumentan lo contrario.

Hasta ahora, la discusión sobre los posibles efectos negativos en la salud humana se ha centrado en dos temas: reacciones alérgicas y resistencia a antibióticos. En el caso de alergias, existe la posibilidad de que las nuevas proteínas, producto de los genes introducidos, puedan ser alérgicas y que ni la población ni los médicos, por no estar informados ni advertidos por alguna leyenda en el producto, sepan en un momento dado qué es lo que provoca una reacción alérgica. Para el caso de resistencia a antibióticos, algunos expertos en microbiología<sup>111</sup> han manifestado que, en un momento dado, estos genes po-

<sup>111</sup> P. Courvalin, «Plantes Transgéniques et Antibiotiques. ¿Les OGM Risquent-ils d'Aggraver le Problème Crucial de la Résistance Bactérienne?», *La Recherche*, núm. 309, mai, 1998

drían transferirse a las bacterias intestinales de humanos y animales, a través de la alimentación, así como a otros microorganismos que habitan en el estómago. Los microorganismos que pudieran integrar estos genes en su material genético serían resistentes al antibiótico del que se trate. ¿Qué ocurrirá si la resistencia la desarrollan bacterias patógenas (que causan enfermedades)?

¿POR QUÉ EL TEMA DE BIOSEGURIDAD Y LIBERACIÓN AL AMBIENTE DE ORGANISMOS TRANSGÉNICOS ES DE VITAL IMPORTANCIA PARA MÉXICO?

La riqueza biológica que existe en el territorio nacional es uno de los principales elementos. Existen otros, de índole sociocultural y económica, que no son menos importantes, pero en esta ocasión se abundará más sobre los aspectos ambientales. México es uno de los países megadiversos del planeta junto con otros países como Colombia, Brasil —considerados los más diversos—, Perú, Indonesia, Madagascar, India, China y Australia. También, es uno de los centros de origen y diversidad de plantas cultivadas del mundo.

México pertenece a una de las regiones que más aportes ha dado a la agricultura mundial, en términos de recursos genéticos para la alimentación mundial: maíz, frijol, calabaza, papa, yuca, tomate, chile,



cacao, algodón, camote, aguacate, entre otras especies. Es en esta región mesoamericana, como lo es en los otros centros de origen y diversidad de plantas cultivadas (Andes, suroeste asiático, China, sureste asiático, Indo-Burma, Asia central, Mediterráneo y Abisinia), en donde se desarrollaron las grandes culturas de la civilización humana, basada, en sus inicios, en el surgimiento y desarrollo de la agricultura.

Dentro de la riqueza biológica mexicana está el maíz, uno de los cereales más importantes para la alimentación humana, considerado como «el gran regalo de mesoamérica para el mundo»<sup>112</sup>. Se origina y desarrolla en México como cultivo y como cultura. Su gran diversidad se debe no sólo a la diversidad de climas y ecosistemas, sino a la diversidad cultural de México. Es imposible para la mayoría de la sociedad y culturas actuales de México pensar en el maíz sólo en términos de un producto alimenticio, tal como se concibe en otros países del mundo. Este cereal representa una cultura, una forma de vida, parte de nuestra raíz, y muchos mexicanos no concebimos a este país sin maíz, muy a pesar de opiniones contrarias, como las del secretario de agricultura de México, el gobierno de EU y diversos empresarios mexicanos y estadounidenses, quienes también consideran que no le «conviene» a México seguir cultivando maíz, porque no es negocio. La cultura tampoco lo es.

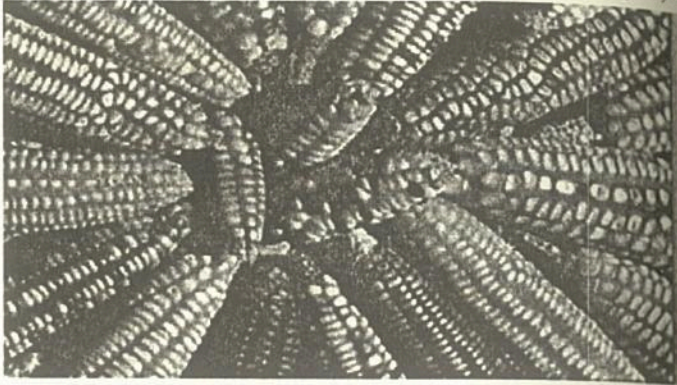
En México existe aún esta gran riqueza genética del maíz gracias a que cientos de variedades criollas en el país se siguen sembrando. Según datos de Cimmyt, en México y el resto de América Latina los maíces criollos se cultivan en un 54% de la superficie destinada a este cereal. En México, este porcentaje es mayor en muchos estados, pues se considera que aún se siembran variedades de 50 razas<sup>113</sup>. Es

<sup>112</sup> S. Taba (ed.), *Maize Genetic Resources. Maize Program Special Report*. Cimmyt, México, 1995.

<sup>113</sup> *Op. cit.*

una responsabilidad para la nación proteger y preservar dichos recursos, no sólo para la población del país sino para la población mundial.

**Variedades criollas sierra Juárez, Oaxaca. GP/López, 99**



**México, centro de origen y diversidad de maíz**



- Tuxpeño
- ▲ Cacahuacintle

- Cónico norteño
- Jala

Fuente: Conabio, México, 1998

Además de las múltiples variedades criollas y de variedades mejoradas, existen en México varias poblaciones de teocintle, considerado el ancestro del maíz, recurso que también debe ser protegido. Poblaciones de teocintle aún existentes se reportan en Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Colima, Michoacán, Guerrero, Morelos, Estado de México, Guanajuato y Oaxaca<sup>114</sup>.

### Poblaciones de teocintle



Fuente: Taba, 1997, "Maize", en *Biodiversity in Trust*, Cambridge Press, UK

<sup>114</sup> G.J.J. Sánchez y S.L. Ordaz, *Systematic and Ecogeographic Studies on Crop Gene-pools: El teocintle en México, distribución y situación actual de las poblaciones*, IBPGR, Roma, 1987

## ¿QUÉ TIPO DE CULTIVOS TRANSGÉNICOS SE SIEMBRAN Y EN QUÉ PAÍSES?

A inicios de 1999, la superficie cultivada con transgénicos se estimó en 28 millones de hectáreas<sup>115</sup>. Actualmente, se reportan 44.2 millones de hectáreas, incluyendo la superficie de China. El 99% de la superficie está concentrada en cuatro países: 68%, en Estados Unidos (30.3 millones de hectáreas); 23%, en Argentina (10 millones)<sup>116</sup>, 7%, en Canadá (3 millones); y 1%, en China (0.5 millones). El restante 1% está distribuido entre varios países como Australia, Chile, España y México. En las siguientes tablas y gráficas podrá conocer qué tipo de modificaciones han hecho las grandes compañías agrobiotecnológicas como Monsanto, Agrevo, Novartis (ahora Syngenta), Aventis, Savia, entre otras, y su distribución por países.

**Tabla 1**  
Área global por tipo de cultivos transgénicos, en 1997 y 1998  
Superficie (millones de hectáreas)

Cultivo y variedades comerciales	1997	%	1998	%	2000	%
Soya (resistencia a herbicidas)	5.1	46	14.5	52	25.8	59
Maíz (resistencia a insectos y herbicidas)	3.2	30	8.3	30	10.3	23
Algodón (resistencia a insectos y a herbicidas)	1.4	13	2.5	9	5.3	12
Canola (resistencia herbicidas)	1.2	11	2.4	9	2.8	6
Papa (resistencia a insectos y a virus)	< 0.1	<1	<0.1	<1		
<b>Total</b>	11.0	100	27.8	100		100

Fuente: James, 1998 y 2000

**Tabla 2**  
Consumo de herbicida Roundup Ready y siembra de soya RR, en Argentina

Superficie total cultivada	Superficie cultivada con soya RR (há)	Año	Consumo en litros de glifosato*
3 millones 300 mil	800 mil	1996-1997	20 millones
4 millones	1 millón 417.5 mil	1997-1998	28 millones
7 millones 500 mil	7 millones	1998-1999	58 millones

Fuente: Datos que se tomaron de *Milenio Diario*, Irene Selser, 3 jun, 00.

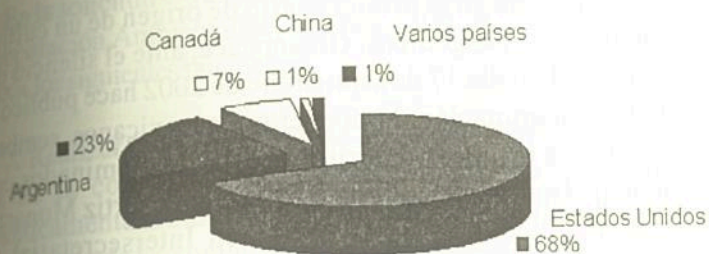
- \* Sustancia activa del herbicida Roundup Ready

<sup>115</sup> C. James, «Global Status and Distribution of Commercial Transgenic Crops in 1997», *Biotechnology and Development Monitor*, núm.35, Universidad de Amsterdam, Holanda, 1998, p. 10; C. James (1998, 99 y 2000), «Global Status of Commercialized Transgenic Crops», *ISAAA Briefs*, núm.8-98, p. 12-99; Preview y 21-2000; ISAAA, Ithaca, NY

<sup>116</sup> *Op. cit.*

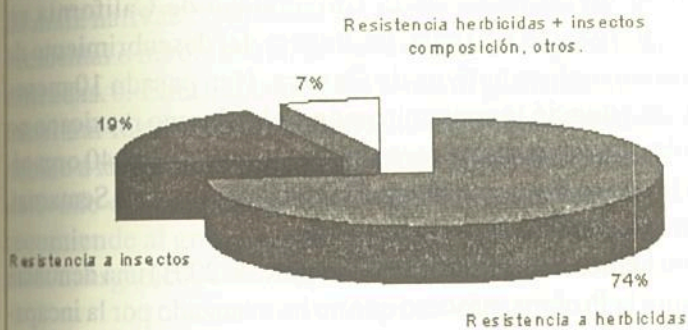


### Superficie mundial de cultivos transgénicos (estimación actual)



Fuente: James, 2000

### Tipo de cultivos transgénicos comerciales



Fuente: James, 2000

## MÉXICO: SITUACIÓN DE EMERGENCIA NACIONAL. CONTAMINACIÓN GENÉTICA DE MAÍCES NATIVOS POR MAÍZ TRANSGÉNICO

México se convierte en el primer centro de origen de un cultivo contaminado por transgénicos. Greenpeace, ante el silencio del gobierno federal, el día 17 de septiembre de 2002 hace público el hecho de la contaminación. Maíces criollos mexicanos, sembrados en el sureste de nuestro territorio, están contaminados con genes de maíz transgénico, reconoció Fernando Ortiz Monasterio, secretario ejecutivo de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados (Cibiogem), durante una reunión, llevada a cabo el 4 de septiembre. En dicha reunión, estaban presentes funcionarios del gobierno (la Segob, la Semarnat y la Ssa) y Greenpeace, entre otros.

Después del anuncio, supimos que la Semarnat y la Sagarpa ya estaban enteradas del asunto desde meses atrás. Al día siguiente del anuncio, el 18 de septiembre, la Semarnat presenta resultados de investigaciones que ellos ya habían hecho, para confirmar el aviso que el investigador de la Universidad de California en Berkeley, dr. Ignacio Chapela, les hiciera del descubrimiento de transgenes en maíces nativos de Oaxaca. Han pasado 10 meses desde que se anunció la contaminación y el gobierno mexicano no ha definido aún un plan de emergencia, a pesar de que 40 organizaciones le entregamos una propuesta a la Sagarpa y a la Semarnat, en octubre de 2001.

Las ONG hemos interpuesto (en diciembre de 2001) una denuncia popular ante la Profepa, proceso que no ha avanzado por la incapacidad para obligar a la Sagarpa a brindarnos información sobre el caso de la contaminación. Por dicha razón, las comunidades afectadas, apoyadas por diversas ONG ambientalistas, acudieron, en abril de 2002, a una instancia internacional. Se solicitó a la Comisión para la

Cooperación Ambiental (CCA) de América del Norte que estudie los impactos ambientales de la contaminación genética del maíz en la sierra Juárez de Oaxaca.

En la solicitud —fundamentada en el artículo 13 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)—, se pide a la CCA los siguientes puntos:

1. Realizar una estimación de los posibles impactos ambientales de la contaminación, debida a la liberación de maíz genéticamente modificado, sobre la biodiversidad del maíz y los ecosistemas de las comunidades oaxaqueñas.
2. Analizar los efectos directos e indirectos del flujo de genes de maíz genéticamente modificado sobre las diversidades de maíz que existen en las comunidades afectadas en Oaxaca.
3. Realizar una estimación de los impactos ambientales causados por el maíz transgénico sobre la biodiversidad de los ecosistemas donde exista contaminación.
4. Determinar las fuentes de contaminación de las variedades nativas de maíz, ocasionadas por las variedades genéticamente modificadas.
5. Analizar los riesgos de la dispersión de variedades de maíz nativas contaminadas como resultado de la liberación, accidental o involuntaria, de semillas de maíz genéticamente modificadas.
6. Emitir recomendaciones al gobierno mexicano, para canalizar los daños causados a las variedades nativas de maíz, debido a la liberación de maíz genéticamente modificado y
7. Que, derivado del estudio que elabore la CCA, de ser procedente, se recomiende al gobierno mexicano prohibir la entrada al país de maíz transgénico

El 15 de junio de 2002, la Comisión de Cooperación Ambiental acepta la petición del estudio de los impactos ambientales de la contaminación genética del maíz en la sierra Juárez de Oaxaca y, además, proponen analizar otras zonas del país.

## TRANSGÉNICOS, HISTORIA EN MÉXICO

El gobierno mexicano ha actuado, con lentitud, en el tema de los transgénicos y esto es preocupante. Los OGM son una realidad y, en el caso del maíz transgénico, las autoridades siguen sin vigilar y evaluar su entrada, movilización y consumo en territorio nacional.

En México, las cuestiones de bioseguridad se empezaron a considerar desde 1987, cuando la Ssa reguló OGM sólo para actividades de investigación en salud.

Más tarde, para dar cabida a solicitudes de las corporaciones agrobiotecnológicas, se reguló, con el fin de experimentar con cultivos transgénicos. Estas solicitudes dieron origen a la formación del Comité Nacional de Bioseguridad Agrícola, coordinado por la Sagar, el cual revisó y avaló las aprobaciones. En 1988, se iniciaron los experimentos, pero hasta 1997 entró en vigor la norma fitosanitaria, para regular los experimentos con cultivos. Esta norma es de ámbito limitado. Sólo define siembra de materiales transgénicos en el nivel experimental y no se especifican dimensiones de los mismos; sin embargo, en 1999, se autorizó la siembra de 75 mil hectáreas de algodón *Bt* resistente a insectos y 10 mil de soya resistente a herbicida (desconocemos las superficies aprobadas para la siembra en el año 2000 y para el 2001). A estas siembras les llaman pruebas piloto o semicomerciales, pero no están descritas en la norma. En la norma tampoco se habla sobre manejo de los productos cosechados ni su transporte, es decir, nada que tenga que ver con su comercialización. Tampoco se contemplan las importaciones de materiales modificados, ya sea para consumo directo o para industrialización. En este momento, está en proceso la elaboración de una norma elaborada, de manera conjunta, entre la Sagarpa y la Semarnat para la regulación de siembra de cultivos transgénicos en el nivel semicomercial y comercial (jun, 2001).

En 1997, se modifica la Ley General de Salud, para incluir un apartado de productos biotecnológicos, que considera productos de-

privados de organismos vivos o cuando estos organismos intervienen en el proceso de producción de ciertos productos, pero no se hace una distinción entre organismos convencionales y transgénicos u OGM. Dentro de esta Ley, se menciona el etiquetado de los productos biotecnológicos como una posibilidad que será definida por un reglamento y normas correspondientes. En agosto de 1999, entró en vigor el Reglamento de Bienes y Servicios, en donde el etiquetado de productos biotecnológicos de nuevo se menciona, pero lo remite a las normas correspondientes, mismas que aún no existen.

La Ssa ha aprobado, desde 1996, el consumo de cinco productos transgénicos que se importan (canola, jitomate, papa, soya y algodón), pero no se sabe bajo que lineamientos. No hay un seguimiento de los efectos de éstos en la salud humana.

El problema, en México, no se reduce a la ausencia o limitación de regulaciones existentes, sino que abarca otras áreas como la inexistencia de instituciones ejecutoras y personal especializado para la instrumentación de las mismas.

#### MAÍZ TRANSGÉNICO EN MÉXICO

Como ya se mencionó, las características de México son esenciales para la toma de decisiones en lo que se refiere a la introducción de organismos transgénicos. Como país con gran riqueza en biodiversidad y centro de origen y diversidad de muchos cultivos y sin una regulación completa en bioseguridad, México queda en una posición altamente vulnerable.

El caso del maíz es muy particular. Funcionarios de la Ssa informaron a Greenpeace (inicios de 1999) que la dependencia no había aprobado el ingreso de maíz transgénico *Bt* para su consumo. Inclusive, aseguraron no contar con la notificación del exportador o importador mexicano, que por ley se pide para evaluar y, en su caso,

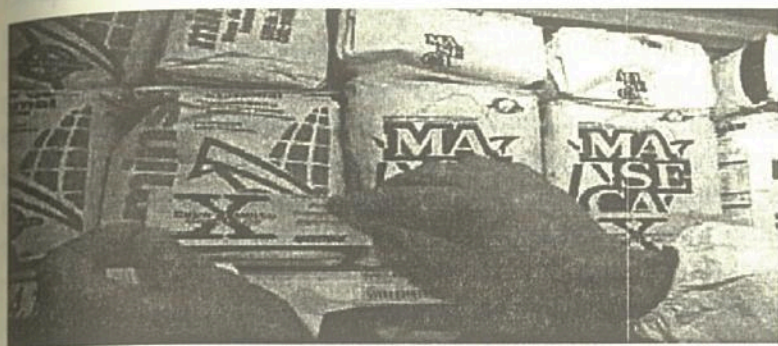
aprobar su introducción para consumo humano. Por su parte, la Sagar también negó que haya autorizado el ingreso de este maíz, porque no es para siembra. En materia ambiental, la ahora Semarnat ni siquiera está involucrada en la evaluación del impacto ambiental de los cultivos experimentales y comerciales aprobados por la Sagar, mucho menos, en la vigilancia del manejo y movilidad de productos transgénicos como jitomate, papa, canola, soya y algodón para consumo. Sin embargo, quien aprueba las importaciones es la Secofi, ya que estos productos están ingresando bajo acuerdos comerciales firmados por México, sin importar el riesgo que los ecosistemas y la población puedan correr.

Ante la mención de las autoridades de carecer de evidencias del ingreso de maíz transgénico, Greenpeace ingresó, en marzo de 1999, al puerto de Veracruz y tomó muestras de maíz blanco y amarillo de tres buques procedentes de Estados Unidos; las muestras se analizaron en el Laboratorio de Biología Molecular del Ministerio de Medio Ambiente del gobierno de Austria. En mayo del mismo año, los resultados publicados confirmaron la presencia de maíz transgénico *Bt* en las tres muestras colectadas.

El maíz *Bt* contiene el gen de una bacteria del suelo, *bacillus thuringiensis* (de ahí el nombre *Bt*), que confiere resistencia a insectos. Dicha variedad fue diseñada, para resistir el ataque de una plaga de maíz en Estados Unidos y Europa: el gusano barrenador europeo. Además, dentro de los maíces *Bt* se identificó la variedad «Event 176», de la compañía Novartis, con un gen de resistencia al antibiótico ampicilina.

Mientras en otros países aumenta la prohibición de importaciones y siembra de transgénicos, así como el rechazo de productos derivados de los OGM por parte de los consumidores, en México las importaciones de maíz de Estados Unidos se incrementan, año con año. En 1998 y 1999, éstas alcanzaron, según lo reportado por Secofi, un volumen cercano a cinco millones de toneladas. En 1999, el porcen-

Porcentaje de maíz transgénico mezclado con maíz convencional estuvo cerca del 25%. Este porcentaje probablemente se incrementó para las importaciones, a partir de diciembre de 1999, debido a que países de la Unión Europea están rechazando las importaciones de maíz y soya transgénica. A esto, se suma el escándalo del caso Starlink.



**Greenpeace etiquetando harina elaborada con maíz transgénico importado. GP/oct, 00**

#### ALGUNOS AVANCES EN MATERIA REGULATORIA, EN 2002

- Adición del artículo 420 tercero al Código Penal (*Diario Oficial de la Federación*, 6 feb, 02), el cual define como delito ambiental la introducción al país, comercialización, transporte, almacenamiento o liberación al ambiente de OGM que alteren o puedan alterar, negativamente, los componentes, la estructura o el funcionamiento de los ecosistemas naturales, esto, de acuerdo a la normatividad aplicable.
- Ratificación del Protocolo de Cartagena por el Senado de la República (*Diario Oficial de la Federación*, 2 jul, 2002).
- Se retoma la discusión por los legisladores sobre la creación de un marco legal en bioseguridad. En la C. de Diputados, se pre-

sentó una nueva iniciativa de Ley de Bioseguridad y Desarrollo Biotecnológico. Por primera vez, esta nueva iniciativa toca aspectos que nunca antes se habían discutido en las dos iniciativas que tienen los diputados: aspectos sociales, económicos y éticos, además de los técnicos relacionados a la biotecnología, ingeniería genética y creación de organismos transgénicos.

Esta nueva iniciativa fue turnada a la Comisión de Desarrollo Rural. Los legisladores se comprometieron a llevar a cabo foros de debate sobre el tema, incluyendo a todos los sectores (con las otras iniciativas, que sólo tocan el tema técnico-biológico, nunca fueron invitados miembros del sector rural). La Comisión ha definido un calendario para la discusión nacional por regiones y temas. Los diputados de la Comisión pretenden aprobar, para noviembre o diciembre de 2002, una ley sobre el tema.

Esperamos que, a través de los foros de discusión propuestos por la Comisión de Desarrollo Rural<sup>117</sup>, la discusión sobre este tema se intensifique en el país y que ahora sí participen todos los sectores involucrados e interesados.

<sup>117</sup> Para información sobre esta iniciativa y sobre el calendario de discusión por regiones y temas, escribir a la ing. Margarita Álvarez, *forodesrural@hotmail.com*, tels. 54 22 50 26 y 56 28 13 00, ext. 8026, fax 1609, Lada sin costo 01 800 718 42 91, ext. 5026



## ANEXO I

Agenda básica para el debate nacional sobre biotecnología y bioseguridad<sup>118</sup>

Las aplicaciones biotecnológicas, en la agricultura y la alimentación, plantean cuestiones de interés y seguridad nacional por los posibles impactos en el ambiente, en la vida de los campesinos, en las comunidades indias y en los consumidores. La discusión debe profundizarse e incluir a todos los sectores de la sociedad mexicana. Las organizaciones firmantes consideramos que éstos son los 10 puntos y recomendaciones mínimas que deben ser incluidos en un debate sobre biotecnología y bioseguridad de carácter nacional:

1. Cumplimiento del derecho a la información, a la libre elección y a la participación ciudadana en los foros de consulta y toma de decisiones, considerando las diversas formas que los sectores, comunidades y pueblos practican
2. Revisión y complemento del marco legal en los temas de bioseguridad, acceso a recursos genéticos y patentes de la vida
3. Ratificación, por parte de México, del Protocolo de Bioseguridad de Cartagena-Montreal\*
4. Por la condición de ser México centro de origen y diversidad de maíz, suspensión de las importaciones de maíz transgénico
5. Evaluación y manejo de riesgos ambientales y de salud (humana y animal)
6. Evaluación de impacto e implicaciones socioeconómicas y culturales en la nación y en todos los sectores, comunidades y pueblos
7. Consejo científico multidisciplinario independiente

<sup>118</sup> Esta propuesta de agenda se le entregó al dr. Víctor Villalobos, secretario ejecutivo de la Cibiosem, en el foro organizado por Cibiosem y Agro Bio, en el Club de Industriales, el 15 y 16 de enero de 2001.

\* Ratificación, en abril de 2002

8. Definición de una política de investigación y desarrollo científico y tecnológico, conforme a una agenda nacional acordada entre todos los sectores
9. Promoción, por parte de instancias como la Sagarpa, la Semarnat, la Sedesol, centros educativos y de investigación pública, de una agricultura ecológica sustentable con apoyo financiero para la producción, la investigación, el desarrollo tecnológico y la comercialización
10. Alimentos sanos para todos y todas

Víctor Suárez, Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras (ANEC) de Productores del Campo; Catherine Marielle, Grupo de Estudios Ambientales (GEA, AC); Liza Covantes y Héctor Magallón, Greenpeace-México; Ana de Ita, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano (Ceccam); Areli Carreón, Red de Comunicación de Morelos; Alma Lourdes García, Red Nacional de Promotoras y Asesoras Rurales; Fernando Bejarano, Red de Acción sobre Plaguicidas y Alternativas en México (RAPAM); Alberto Gómez, Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA); Antonio Pérez Méndez, Consejo de Organizaciones de Médicos y Parteras Indígenas Tradicionales de Chiapas (COMPTICH); Rafael Calderón Arózqueta, Universidad Autónoma Metropolitana; M. del Carmen Siurob, Promotores y Comunicadores Ambientales, AC; Gibran Cervantes, Movimiento Ecologista Juvenil; Issac Matus, Maderas del Pueblo del Sureste; Elena Kahn, Guerreros Verdes; Alejandro Villamar, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC); Francisco J. Ramos, Proyecto de Desarrollo Rural Integral Vicente Guerrero; Ana Ruiz, Red de Permacultura México; Maite Cortés, Círculo de Producción y Consumo Responsable

México, 16 ene, 2001

LAS PLANTAS TRANSGÉNICAS, LA AGRICULTURA  
Y EL MEDIO AMBIENTE  
EL CASO DE LA SOYA

YOLANDA CASTAÑEDA ZAVALA<sup>119</sup>

INTRODUCCIÓN

Los seres humanos siempre han procurado dominar a la naturaleza y ponerla a su servicio, de tal suerte que una vez desarrollada la agricultura lograron modificar una gran variedad de plantas, para obtener mejores beneficios. Innumerables han sido los avances en este sentido, en especial cuando se comienza a incrementar la producción, a partir del uso de semillas híbridas, insumos químicos y maquinaria. Sin embargo, este modelo tecnológico está agotándose por el uso intensivo de energía, que en la actualidad es escasa, y por los impactos de los productos agroquímicos, que han acelerado la contaminación del suelo, agua y aire.

Ante esta situación, en las últimas tres décadas, la ciencia encontró una alternativa, a través del uso de la biotecnología moderna<sup>120</sup>, siendo las plantas las primeras que fueron objeto de investigación, a partir de la ya existente técnica de cultivo de tejidos vegetales que

<sup>119</sup> Profesora-investigadora de la UAM-A. Departamento de Sociología

<sup>120</sup> La biotecnología forma parte de la tercera revolución científico-tecnológica, y se define como una técnica que emplea « [...] organismos vivos [...] en procesos industriales, principalmente mediante la manipulación del material genético. [...] La aplicación de la biotecnología en relación con cualquier organismo vivo genera posibilidades de uso en los más diversos campos, incluyendo a la industria químico-farmacéutica, la energía, la agricultura y la ganadería, entre otros. Ha dado lugar a nuevos productos, al mejoramiento del proceso de producción de bienes ya existentes o, bien, a la sustitución de procesos tradicionales por nuevos procedimientos basados en ingeniería genética y otras técnicas biotecnológicas» (Quintero, 1991: 163-164).

permite obtener plantas libres de enfermedades. Posteriormente, se clonaron materiales, con lo cual se conseguían plantas con características genéticamente idénticas y, finalmente, los cultivos transgénicos que han sido modificados en su estructura genética por medio de dos procesos: el primero, insertándoles, por métodos moleculares, un gen proveniente de otra planta o de otro ser vivo (incluidas bacterias y virus); el segundo, transformando su estructura, con el fin de encontrar alguna característica deseable, a través de la manipulación genética (*La Jornada Ecológica*, 1999).

En la década de los ochenta, se esperaba que los avances en la biotecnología moderna tendrían una serie de impactos, tanto en la producción como en el aspecto socioeconómico; sin embargo, eran tan sólo deducciones, porque fue hasta los años noventa cuando los productos que generó la ingeniería genética se encontrarían en el nivel comercial.

Los mayores avances en cultivos transgénicos se han dado en los países más desarrollados, pero no han quedado excluidos los países subdesarrollados como es el caso de México. Además, una vez liberado este tipo de cultivos, comenzó a surgir la inquietud sobre los posibles beneficios y, sobre todo, los riesgos que generaría tanto en el medio ambiente como en lo concerniente a la salud del consumidor.

Por tal motivo, a continuación se presenta el estado actual que guardan los cultivos transgénicos; posteriormente, se aborda el caso de la soya transgénica en los principales países productores y en México.

#### EL ESTADO ACTUAL DE LOS TRANSGÉNICOS

La biotecnología moderna permitió, a través de la ingeniería genética, la creación de los cultivos transgénicos, obteniendo plantas a las que se introducen genes de otras especies. Estas nuevas técnicas han re-

ducido, de manera importante, el tiempo del mejoramiento de los cultivos, en comparación con la manera tradicional, la cual necesitaba realizar cruza sucesivas hasta adquirir la característica deseada (Padilla, 1999). Con el uso de la ingeniería genética no hay que esperar cruza- mientos: es un método que requiere de un solo paso, de una técnica difícil y de alto costo, que los interesados están dispuestos a pagar por obtener en menor tiempo una variedad que les permita ser com- petitivos en el mercado.

Las primeras pruebas de campo de estos cultivos transgénicos, también conocidos como OGM, se realizaron, en 1986, en Estados Unidos y Francia. De 1986 a 1995, se efectuaron cerca de 15 mil pruebas con 56 cultivos y 6 características nuevas en 34 países. Entre 1996 y 1997, se hicieron 10 mil pruebas, incluyendo 4 nuevos culti- vos y un total de 10 características (Conacyt y Conabio, 1999).

Los cultivos transgénicos han encontrado gran aceptación en Es- tados Unidos y Canadá, donde se aprobó su liberalización en el me- dio ambiente y su consumo. Los cultivos liberados son: maíz, jitomate, papa, soya, algodón, canola, calabaza, remolacha y papaya (Conacyt y Conabio, 1999). En la actualidad, la producción de semillas es fun- damental para la alimentación del mundo; entre éstas, una de las más importantes es el maíz, siendo el principal productor Estados Unidos. Este país logra la desregulación del maíz transgénico<sup>121</sup> a finales de 1995 y un año después se habían plantado 300,000 hectáreas con este tipo de maíz. La superficie sembrada en 1997 aumenta a 1.2 millones; en 1998, se incrementa en 7 millones y, finalmente, en 1999, el área con maíz transgénico, a nivel mundial, fue de 11.1 millones de hectáreas.

Una de las interrogantes que surgen a partir de estos avances es: ¿qué se pretende con el cultivo de estos nuevos alimentos? Las gran-

<sup>121</sup> Las dos principales características transgénicas comercializadas hasta la fecha son la tolerancia a herbicidas y la resistencia a plagas.

des empresas agrobiotecnológicas están en busca de una nueva estructura tecnológica y de negocios<sup>122</sup> que les permita obtener productos con mayor valor agregado y que en un futuro cercano lleguen a vincular lo que se conoce como las ciencias de la vida: la alimentación, la nutrición y la salud; es decir, estos conglomerados pretenden ofrecer alimentos que incluyan propiedades nutritivas que anteriormente no tenían, además de contener algún tipo de medicamento (Massieu *et al.*, 2000).

Para lograr su objetivo, los cultivos transgénicos son primordiales; sin embargo, a nivel mundial existe una gran polémica sobre los impactos de los OGM en dos aspectos: el medio ambiente y la salud humana. El debate se ha polarizado. Una de las partes considera tan sólo los beneficios reales y potenciales de los transgénicos, sin tomar en cuenta los posibles riesgos, y en el otro extremo se enfatizan los peligros de los OGM sin valorar los avances que se lograrían con ellos.

En la actualidad, las principales características adquiridas de los cultivos transgénicos han sido la tolerancia a herbicidas y la resistencia a insectos dañinos. El primer caso indica que la preocupación de las empresas biotecnológicas no es el cuidado del medio ambiente, ya que la maleza resiste mayor cantidad de herbicidas, que son fabricados, en muchas ocasiones, por las mismas compañías.

Dentro de los riesgos que se contemplan para el medio ambiente por el uso de los transgénicos está la posibilidad de que en los países de alta biodiversidad se genere la misma situación que se dio durante la Revolución Verde, en cuanto a una mayor homogeneización y erosión genética. Un problema es que las plantas transformadas genéticamente logren cruzarse con otro tipo de plantas o malezas,

<sup>122</sup> En la actualidad, se observa una constante fusión de empresas con distintas actividades, como son las semilleras, farmacéuticas y biotecnológicas, cuya intención es proteger sus inversiones y tener el control de la alimentación.

pe  
ge  
cu  
ma  
ni  
div  
co  
  
ser  
ap  
qu  
lóg  
cia  
an  
ble  
tos  
a la  
  
las p  
o co  
El b  
exis  
nas  
que  
el pl  
para  
  
<sup>123</sup> Una  
fauna  
Unido  
marip  
<sup>124</sup> El  
consta

perturbando los ecosistemas<sup>123</sup>. El otro riesgo es la transferencia de genes a las plantas parientes del cultivo, cuando el transgénico se cultive cerca de sus parientes silvestres, como podría ser el caso del maíz en México. También existen opiniones positivas sobre la ingeniería genética, en el sentido de que pueden contribuir a mantener la diversidad genética al conservarse el germoplasma y mejorarlo, así como disminuir el uso de pesticidas.

Las plantas resistentes a insectos tienen la característica de conservar todo el tiempo el insecticida, por lo cual existe el riesgo de la aparición de plagas por adquirir resistencia. El aspecto positivo es que las plantas transgénicas que producen su propio insecticida biológico afectan solamente a los insectos que las comen y las sustancias, al ser biodegradables y no tóxicas, pueden consumirse por otros animales o el ser humano<sup>124</sup>. Además, elimina de manera considerable el número de aplicaciones de insecticidas, favoreciendo los costos del productor y reduciendo la contaminación al medio ambiente y a la salud de los trabajadores.

Otro proyecto con los cultivos transgénicos es el de conseguir que las plantas sean capaces de crecer en suelos marginales, degradados o contaminados que no son aptos para casi ninguna especie agrícola. El beneficio es el crecimiento de la frontera agrícola donde antes no existía la posibilidad, pero el riesgo es eliminar o afectar en estas zonas la biodiversidad. Uno de los avances es la introducción de genes que den a ciertos cultivos propiedades farmacéuticas; un ejemplo es el plátano, al cual se trata de utilizar como vehículo de vacunación para inmunizar a la población de ciertas enfermedades.

<sup>123</sup> Uno de los riesgos es la eliminación de maleza benéfica que es útil para el suelo o para la fauna de la región, un ejemplo de los riesgos indirectos de los OGM (documentado en Estados Unidos) es la disminución de plantas del género *asclepias*, de las cuales se alimenta la mariposa monarca. Éste es uno de los problemas por aplicarse herbicidas de alto espectro.

<sup>124</sup> El plaguicida biológico más utilizado es el *Bacillus thuringiensis*, que también se usa constantemente por los productores orgánicos.

Los avances logrados y las promesas de los cultivos transgénicos generan en el mundo distintas manifestaciones. Ya se mencionó que Estados Unidos, Canadá y, a corto plazo, China, son los países con mayor producción de transgénicos y, por lo tanto, los mayores promotores en su investigación y difusión en el consumo. En el otro extremo se encuentran los países de la Unión Europea, que, si en un principio promovieron la investigación de estos nuevos cultivos, hoy en día se encuentran ante una sociedad y organizaciones sociales con presencia contestaria que ha detenido su proliferación y su consumo hasta estar convencidos de que no existen riesgos para el medio ambiente y la salud humana. Asimismo, han modificado los marcos socioinstitucionales y legales para un manejo adecuado de los riesgos que puedan presentar los transgénicos.

Pero, ¿qué sucede en el caso de los países de América Latina? Somos la zona con la mayor biodiversidad agrícola en el mundo y Argentina se convierte en el segundo país con mayor superficie sembrada de transgénicos. En general, somos una región que no cuenta, en cada uno de sus países, con un marco regulatorio de la biodiversidad. La sociedad no está informada de qué son los transgénicos y cuáles son sus riesgos y beneficios. Por lo tanto, podemos ser víctimas de nuestra ignorancia y permitir la entrada masiva de productos transgénicos que rechazan otras naciones o perder la oportunidad de aprovechar los beneficios de la nueva tecnología.

Un cultivo que en la actualidad ha sido sumamente comentado es la soya transgénica tolerante a herbicida. En el año 2000, la soya ocupó el 58% de la superficie total de transgénicos. Por tal motivo, a continuación se presenta el caso con mayor detalle.

#### EL CASO DE LA SOYA TRANSGÉNICA

La soya es la oleaginosa que más se cultiva en el mundo. De la soya se obtiene la principal materia prima en la elaboración de alimentos

balanc  
75% d  
mostr  
tonela  
ba en  
produ  
lo cua  
randa  
Es  
del 50  
ducci  
aprox  
el cic  
expor  
Asia,  
dado  
en ca  
algor  
nacio  
el pe  
varia  
E  
para  
varie  
pañí  
repre  
impe  
Carg  
sem  
E  
soya  
del c



balanceados, así como pasta de soya y aceite vegetal. Representa el 75% del comercio total de oleaginosas y las exportaciones han demostrado una tendencia alcista ubicada en más de 30 millones de toneladas anuales. En 1998-99, la producción de soya se concentraba en cuatro países: Estados Unidos, Brasil, Argentina y China. La producción durante este periodo fue de 157.8 millones de toneladas, lo cual refleja un aumento de 0.5% respecto al periodo anterior (Miranda y Ortiz, 1999).

Estados Unidos, durante el periodo 1992-1999, produjo cerca del 50% de la producción mundial de soya, la cual registra una producción promedio anual de 60.6 millones de toneladas y se cultivan, aproximadamente, 26 millones de hectáreas. La producción durante el ciclo 1998-99 llegó a 75 millones de toneladas. Estados Unidos exporta cerca del 70% del total mundial; sus principales clientes son: Asia, la Unión Europea y América Latina. En los últimos años se ha dado un incremento en la producción de soya en Estados Unidos y, en cambio, se observa una reducción en otros cultivos como arroz, algodón y avena, debido a la baja de los precios en el mercado internacional. En cambio, los precios de la soya se incrementaron, durante el periodo 1996-1997, en un 19.5%, y se considera que los costos variables aumentaron un 2.4%.

En 1997, la empresa Monsanto dio su licencia en Estados Unidos para que las compañías semilleras incorporaran al mejoramiento la variedad de soya Roundup Ready. En la actualidad, más de 80 compañías en este país producen semilla tolerante a herbicida, lo cual representa el 90% de mercado de semilla de soya. Las empresas más importantes que comercializan la nueva semilla son Asgrow, Campbell, Cargill, Cenex, Dekalb, Novartis y Pioneer. Durante el año 2000 se sembraron 15.5 millones de hectáreas (Vélez, 2000).

Brasil ha presentado una serie de altibajos en la producción de soya de 1992 a 1997, debido a la inestabilidad de los rendimientos del cultivo, a causa de las condiciones climáticas, que juegan un papel

determinante en su comportamiento. En el periodo señalado, el clima fue favorable, por lo cual se registró un promedio anual de 24.8 millones de toneladas, representando alrededor del 19.6% del total mundial de la producción. Asimismo, la superficie cosechada creció en 10.9% y los rendimientos crecieron un 1%. Esta situación permitió que exportara cerca de 4 millones de toneladas. En el periodo 1998-1999, la producción fue de 31 millones de toneladas, lo cual significó para Brasil ser el segundo productor en el nivel mundial.

En 1994, el congreso brasileño aprobó una Ley de Bioseguridad, que fue reglamentada por el poder ejecutivo, en 1995. Esta Ley obliga a las empresas a cumplirla, y las peticiones de autorización se dictaminan por la Comisión Técnica Nacional de Bioseguridad, creada por esa Ley. En 1997, se realizaron pruebas de cultivos en pequeña escala solicitadas por Monsanto. Al año siguiente, la empresa obtuvo la autorización, para vender soya resistente a glifosato. Para la liberación de la soya de Monsanto, la Ley de Bioseguridad brasileña prevé varios controles sucesivos como el del Ministerio de Salud Pública y del Medio Ambiente, que habían sido obviados, y el Ministerio de Agricultura consideró que las pruebas realizadas al cultivo fueron suficientes, pero no se realizaron estudios de impacto ambiental ni de las posibles consecuencias en la salud humana (Hathaway, 2000).

Por tal motivo, se desencadenó un movimiento social en la región de Río Grande Sur, en donde ONG, Greenpeace y organizaciones de consumidores y agricultores presionaron a las autoridades para prohibir la siembra de la soya transgénica. Finalmente, a mediados del año 2000, el tribunal de primera instancia federal dictaminó que no sólo la soya, sino cualquier transgénico sólo podría ser liberado en Brasil cuando se establecieran los procedimientos más adecuados para proteger al ambiente y la salud humana (Martínez, 2001; Hathaway, 2000).

China inicia un periodo alcista en la producción de soya, a partir de la mitad de la década de los años noventa, pero sin sobresalir en el

mercado internacional; al contrario, sus exportaciones han ido en descenso ante la necesidad de cubrir su mercado interno. En China, la producción de soya, en el periodo 1992 a 1997, se colocó en un promedio anual de 13.6 millones de toneladas, lo que representa el 10.8% de la producción mundial. El alza de la producción se debe, principalmente, al crecimiento de la superficie cosechada y no a los rendimientos. Así, por ejemplo, los rendimientos, en Estados Unidos, se encuentran en 2.47 toneladas por hectárea; en Brasil, en 2.14; y en Argentina, en 2.22. En cambio, China registra 1.61 por hectárea, lo que significa que en este último país todavía es necesario introducir mejores técnicas y nuevos tipos de semillas de soya. Sin embargo, no se cuenta, hasta el momento, con información acerca de si se está cultivando soya transgénica y en qué cantidad. A pesar de la falta de información al respecto, es posible asegurar que China es uno de los principales compradores de harina de soya para su sector ganadero en expansión, así como de semilla de soya y aceite de soya; siendo Estados Unidos quien abastece a este país en un 64% de sus importaciones; por lo tanto, se consume una generosa proporción de soya transgénica.

Argentina es el país que presenta los más altos niveles de crecimiento en la producción de soya, siendo las condiciones climáticas, en los últimos años, las que han favorecido su incremento, así como la mayor superficie cosechada, que reporta mayores niveles de productividad. En 1992, la superficie fue de 4.9 millones de hectáreas y ésta pasó, en 1997, a 6 millones de hectáreas. En el periodo 1992-1997, produjo, en promedio, 12.5 millones de toneladas, lo que representó el 9.9% del total mundial (*Claridades Agropecuarias*, 1996). De 1998 a 1999, se incrementó la producción a 18.7 millones de toneladas. A partir del nuevo siglo, Argentina se convierte en el segundo productor de transgénicos. En este país, se producen 10.3 millones de toneladas de alimentos modificados (Vélez, 2000); de éstos, 7 millones son de soya modificada.

Una característica de este país es contar con una región agrícola como la pampa, que se caracteriza por tener los más ricos suelos del mundo y por poseer un área templada, que le permite producir hasta tres cosechas en dos años, lo cual le ha permitido la agriculturización del sistema productivo, a partir de un sistema tecnológico, que se conoce como siembra directa, en donde es posible sembrar un cultivo encima del otro, es decir, se tiene soya sobre rastrojo de trigo, y se realiza de manera continua. Más de 10 millones de hectáreas están sembradas por este sistema, que necesita de sembradoras especiales. Fue potenciado, en el año de 1997, con la incorporación de la soya tolerante a glifosato, mejor conocida como Roundup Ready<sup>125</sup>.

Anteriormente, cuando se aplicaba el glifosato<sup>126</sup>, éste mataba a todas las plantas que no eran resistentes. Ahora, la nueva tecnología permite aplicar el agroquímico en todo el ciclo continuo del cultivo, porque el principal problema que se tiene en la producción de soya es la maleza.

Las plantas de soya modificadas tienen insertados genes adicionales para la producción de EPSP<sup>127</sup>, sintetasa que permite una sobre-

<sup>125</sup> Las variedades de soya transgénica, que en ese momento estaban disponibles, no eran las adecuadas para cultivarse en Argentina. Por tal motivo, se implementó un programa de adaptación, a través de cruza y retrocruza, que permitieran que la variedad se adaptara a la zona de la pampa.

<sup>126</sup> «El Roundup (glifosato) es un antiguo herbicida, y es conocido por los productores. Con la siembra directa, se aplica la tecnología llamada barbecho químico; éste es uno de los productos más consumidos en todo el mundo con tal propósito. El producto, luego de tantos años de estar en el mercado, perdería de hecho su patente exclusiva por lo que otros laboratorios (Atanor, Alecy, Almidar, Zeneca y Chemiplant) también pueden comercializarlo. De allí que cuando Monsanto tomó la decisión política y definió el objetivo de continuar con el herbicida, sobre todo a través de la ampliación de sus alternativas de uso en sistemas agrícolas, buscó solucionar su falta de selectividad y obtener una nueva exclusividad por medio de la ingeniería genética, al ser propietario de las marcas Sojas Roundup Ready y Roundup Max» (Pengue, 2000: 65).

<sup>127</sup> El Roundup es un herbicida que, aplicado en presembrado o premergencia, ataca tanto a la maleza como al cultivo de soya. La planta de soya, modificada con genes EPSP, sintetiza una enzima que es esencial para la generación de tres aminoácidos (fenilalanina, tirosina y triptofano), los cuales son esenciales para cualquier planta, lo cual permite seguir viviendo a la soya y ser tolerante al glifosato (ASA, 2001).

producción de la enzima. Al producir cantidades adicionales de EPSP, la planta es tolerante al herbicida y sigue produciendo aminoácidos necesarios para su desarrollo normal, en tanto que la maleza es eliminada por el agroquímico. Los comercializadores de la nueva semilla son las compañías Monsanto y Nidera.

En Argentina, comienzan a darse algunos resultados con la nueva semilla, entre ellos destacan los siguientes:

1. En un principio, se consideró que la producción de soya transgénica no rebasaría el millón de hectáreas por año; sin embargo, durante 1997 a 1998, se sembró con soya Roundup Ready 1'417,500 hectáreas y para el periodo 1999, se alcanzaron los siete millones. Por tal motivo, se considera que, entre 2000 y 2001, se alcancen 9.8 millones de hectáreas, lo cual repercutirá en la siembra de girasol y maíz, los cuales tendrían una reducción de 26 y 7%, respectivamente.
2. Anteriormente al uso de la soya transgénica, más del 40% de los costos de producción se dirigían a la compra de herbicidas. A partir de 1999, reportan las empresas que el consumo de agroquímicos ha disminuido; sin embargo, no se han publicado los datos exactos. La disminución en el consumo es sólo de ciertos herbicidas, pero aumenta el del glifosato, por ser el más eficiente en el cambio de patrón tecnológico. Incrementar el uso de este herbicida ha provocado problemas de comercialización, porque el producto se encuentra monopolizado por cuatro empresas, entre las principales están Monsanto y Etanol. De esta manera, el productor cada día depende más de este tipo de agroquímico por su eficiencia en contra de la maleza y la tolerancia de la soya al producto.
3. Otro aspecto importante es la rapidez con que se llevó a cabo la adopción de la nueva tecnología por parte del productor. En el primer año en que se liberó comercialmente, la variedad de la soya fue bien recibida por el agricultor, ya que se realizó por parte de

los laboratorios una gran difusión de la tecnología<sup>128</sup>, desde que estuvieron realizando las pruebas en parcelas experimentales y se demostraban las bondades de la semilla al aplicarle el herbicida de manera continua, controlando la maleza. Además, el agroquímico que contiene glifosato es más barato en relación con otros productos. En la actualidad, el producto que se comercializa en Argentina tiene un costo de 3 dólares; en un principio, valía 28 dólares. En cambio, en Estados Unidos, el herbicida tiene un precio de 10 dólares. Los productores argentinos y norteamericanos coinciden en las ventajas como se aprecia en el cuadro 1.

**Cuadro 1**  
**Ventajas que el productor encuentra**  
**en el uso de la soya roundup ready.**

Mejor control de maleza	58%
Menor gasto en herbicidas	48%
Amplio espectro en el control de malezas	41%
Menores gastos en labores	28%
Menor costo en la aplicación del producto	20%
Menor gasto en maquinaria	17%
Rendimientos más altos	17%

Fuente: Pengue, 2000

Hasta el momento, utilizando dosis normales de glifosato, no se ha generado resistencia en las malezas. Esta situación se deberá confirmar con el uso de la soya Roundup Ready.

4. El mercado de semillas de cualquier cultivo es de tres tipos. Uno de ellos es la semilla que guarda el productor para la próxima

<sup>128</sup> La difusión de la tecnología se lleva a cabo por diferentes canales de información tales como una amplia campaña publicitaria, a través de la radio y la televisión, así como por correo electrónico; además hay asesoría de las empresas transnacionales y apoyo que ha proporcionado el gobierno, para impulsar el uso de la nueva tecnología.

siembra; el siguiente tipo es la semilla conocida como bolsa blanca, que no tiene identificación comercial real; y el último tipo es la semilla certificada producida por los criaderos. En Argentina, es difícil controlar el mercado de la semilla, y lograr que los productores compren tan sólo semilla certificada; sin embargo, en el caso de la soya transgénica, la comercialización está restringida a un número mínimo de empresas, lo cual ha llevado a que no se puedan adquirir semillas convencionales, siendo tan sólo la semilla transgénica la disponible, la cual tiene un costo similar a la convencional.

5. Un cambio indirecto, a partir de la nueva tecnología, está relacionado con el número de unidades productivas: en 1992, se registraron 170 mil unidades agropecuarias; para 1999, quedaban 116 mil, desapareciendo unas sesenta mil, en su mayoría medianas y pequeñas unidades de productores, que no pudieron seguir con un sistema intensivo como podría ser el de la soya, de tal manera que las superficies de los terrenos cultivables han aumentado: de 247 hectáreas han pasado a 350, lo cual se considera como el mínimo de producción necesaria para mantener un sistema como el mencionado.

#### POSIBLES RIESGOS EN LA PRODUCCIÓN DE LA SOYA ROUNDUP READY

A pesar de los avances en la producción de la soya Roundup Ready, se considera que existe una serie de riesgos por la falta de estudios sobre los posibles impactos en el medio ambiente y la salud humana. Entre los riesgos que se han propagado, a partir de los transgénicos, son tres los más importantes.

El primero se relaciona con el flujo de genes, es decir, la transferencia de material genético desde los cultivos a otras plantas, que pueden presentar nuevos caracteres a su vez en su progenie. La in-

roducción de genes puede ser posible vía polen u otras formas. En caso de los cultivos liberados en el nivel comercial en espacios donde existen parientes silvestres, malezas u otros cultivos del mismo género podrían hibridarse vía polen de estas plantas. El resultado sería una planta con características transgénicas y de la planta convencional. En el caso de la soya, se dice que no hay flujo de genes; sin embargo, científicamente se sabe que existe un flujo de genes entre especies de 0.5 % a 1%. Por lo tanto, es posible que una variedad convencional, junto a una transgénica, vaya a tener elementos de variedades modificadas (Pengue, 2001).

El segundo riesgo está relacionado con el primero, porque de darse el flujo de genes hacia poblaciones de maleza emparentadas con el cultivo o aun con malezas resistentes a un herbicida determinado, como podría ser en este caso el Roundup Max, se afectaría la estrategia de control, llevando a cabo el cambio por un agroquímico más agresivo afectando al agrosistema (Pengue, 2000).

El tercer riesgo se refiere a los efectos en la biodiversidad, porque dependiendo de cada ecosistema, podrían desaparecer hábitats y nichos de insectos dañinos o benéficos, que se alimentaban de las plantas. Asimismo, se daría paso a nuevos microorganismos, plantas, insectos, pájaros y otros animales al nuevo medio creado por las plantas invasoras y, de nuevo, se pondría en juego la resistencia de las mismas (Pengue, 2000).

Además de los posibles riesgos que podría acarrear la soya modificada en las plantas y el ecosistema, el otro problema a destacar es la falta de estudios en la salud humana que determinen las propiedades alergénicas que pueden transferirse. «Respecto al glifosato, además de la toxicidad propia del mismo [...] sería probable que su utilización aumentara el nivel de estrógenos en la planta [...]. Los estrógenos pueden afectar a los mamíferos, incluido el hombre. En experiencias de laboratorio, alimentando vacas con soja convencional y transgénica con una misma dosis, se concluyó que las alimentadas con soja RR producían más grasa en la leche que las alimentadas con soja convencional» (Pengue, 2000: 169). U



número considerable de niños se alimenta con leche de soya, dado que los niños son alérgicos a la leche de vaca; entonces, los niños son susceptibles a los elevados niveles de estrógenos. Por lo tanto, se tendría un serio problema de salud pública.

Las anteriores evidencias no son consideradas por las empresas que generan la nueva tecnología, sino, al contrario, tenemos que Monsanto lleva a cabo una labor constante en diversos países, y presiona para que los niveles de residuos permitidos de glifosato en soya se eleven, sin existir estudios que indiquen que la salud humana tiene capacidad de resistirlo.

Una investigación reciente del dr. Charles Benbrook, del Northwest Science and Environmental Policy Center, Sandpoint Idaho, Estados Unidos, da a conocer que la soya Roundup Ready requiere, en promedio, de 11% a 30% más de agroquímicos que la soya convencional, para controlar la maleza. Asimismo, confirma que la maleza ha adquirido resistencia al herbicida, por lo cual considera que, en el 2001, los granjeros norteamericanos tendrán que rociar cerca de 9 millones de kilos más de herbicidas.

El dr. Benbrook realizó un estudio en estados de Estados Unidos, en donde reporta que la producción de soya transgénica del año 1998 tuvo una productividad menor de 2% a 8% en relación con el cultivo convencional. En cuanto al costo de la semilla, éste es mayor y se comprobó en Illinois que la semilla de soya transgénica representa del 35% al 40% de los costos variables por hectárea, en cambio tres años atrás el gasto de la semilla más el control de plaga requería del 23% del costo por hectárea.

Por lo tanto, la semilla modificada es más cara, necesita mayores aplicaciones de herbicida, contamina al medio ambiente y produce menos (Benbrook, 2001).

Sin embargo, el cultivo que más se expandió durante el año 2000 fue la soya transgénica. Se estima un incremento de 20% (4.2 millones de hectáreas) en relación con 1999. Este aumento se debe al

crecimiento de la superficie cultivada en Argentina (en 2.7 millones de hectáreas) y en Estados Unidos (en 1.5 millones de hectáreas) (Vélez, 2000).

Otros países latinoamericanos comienzan a incursionar en la producción de la soya transgénica, entre ellos Chile, pero fundamentalmente en la producción de la semilla que se usa en Estados Unidos, por tener climas similares a los que tiene ese país. En Costa Rica, se produce semilla de soya Roundup Ready, para ser sembrada en otros países (Gallardo, 2001), y en México, en la actualidad, crece la superficie destinada para la nueva semilla.

#### LA SOYA TRANSGÉNICA EN MÉXICO

La agricultura mexicana se encuentra en constante crisis. Bajo el modelo neoliberal, ya no cuenta con los apoyos y subsidios que el estado proporcionaba y, por otro lado, el aparato científico-tecnológico se encuentra en un periodo de desmantelamiento, en donde se da respuesta prioritariamente a la producción empresarial, que se beneficia de los recursos de las instituciones públicas. En este contexto, las corporaciones biotecnológicas han tenido la capacidad de controlar la investigación y el desarrollo, distribución y comercialización de los cultivos transgénicos.

Durante 1988, se introducen los productos agrícolas transgénicos, y se conforma el Comité de Bioseguridad Agrícola. La primera solicitud para la experimentación de un producto transgénico fue el jitomate Flavor Savor con la característica de maduración retardada. En el lapso de 13 años, se han otorgado 151 permisos a empresas e institutos de investigación para el cultivo de los transgénicos en casi la mitad de la República, abarcando unas 200 mil hectáreas (Sagarpa, 2001).

En la actualidad, se encuentran a diferentes niveles los productos transgénicos; el primero es en el nivel de laboratorio o pruebas de campo, entre los cultivos más importantes se encuentran: papa,

calabacita, trigo, soya, algodonero, maíz, tomate, tabaco, papaya, melón, alfalfa, colza, chile, arroz, piña, lino, plátano y clavel. El segundo nivel son pruebas en el nivel precomercial (algodón y soya). Las principales modificaciones evaluadas son: resistencia contra insectos con diferentes genes de *bacillus thuringiensis* (Bt), tolerancia a los herbicidas glifosato, glufosinato de amonio y bromoxinil, retardamiento de la maduración del fruto, resistencia a virus y cambio de coloración (Vélez, 2000).

En el caso de la soya, México no es país de origen. Comienza a producirse, a partir de los años sesenta, cuando el agro mexicano se encontraba en un proceso de reestructuración, permitiendo la modificación del patrón de los cultivos, en especial, la producción de cultivos forrajeros, los cuales carecían de una tradición en el campo, pero eran demandados por una agroindustria que abastecía a los productores de carne y sus derivados. La importancia de la semilla se debe, principalmente, a la generación de pasta, porque ofrece la ventaja de obtener mayores rendimientos, contiene un alto contenido proteico y no presenta significativos problemas tóxicos. Los principales estados productores de soya, durante el ciclo primavera-verano 1998, fueron Sinaloa, Tamaulipas, San Luis Potosí y Chiapas. Mientras que en otoño-invierno, Tamaulipas y San Luis Potosí son casi los únicos estados que cultivan soya.

En cuanto a los periodos de mayor crecimiento de las superficies cosechadas, la década de los sesenta hasta fines de los ochenta, la superficie tuvo un crecimiento constante. Sin embargo, durante la década de los noventa, se presenta una caída importante como se aprecia en el cuadro 2. En los años siguientes (1995 y 1996), la disminución osciló entre 134 y 49 mil hectáreas, respectivamente (*Claridades Agropecuarias*, 1996).

La producción tiene similar comportamiento. Durante el periodo de 1960 a 1989, se obtuvo un incremento en la producción como se observa en el cuadro 3; sin embargo, a partir de los años noventa,

**Cuadro 2**  
**Promedio quinquenal de superficies cosechadas, 1960-1994**  
**(há)**

Quinquenio	Superficie cosechada	Variación entre periodos
1960/1964	20 mil	
1965/1969	89 mil	1965-69/1960-64= 345%
1970/1974	215 mil	1970-74/1964-69= 141%
1975/1979	265 mil	1975-79/1970-74= 23%
1980/1984	336 mil	1980-84/1975-79= 26%
1985/1989	391 mil	1985-89/1980-84= 16%
1990/1994	294 mil	1990-94/1985-89= -24%

Fuente: Aserca con datos de la Sagar

disminuye, de manera sorprendente, en especial en los años 1995 y 1996, cuya producción fue de 189 mil toneladas y de 56 mil toneladas, respectivamente. En 1998, se estimó una producción de 131 mil toneladas, lo que representó un descenso del 21% en relación con la producción obtenida la temporada anterior. Esta situación fue el resultado de la considerable baja que tuvo el estado de Sinaloa, debido tanto a la reducción de la superficie cultivada como a las desfavorables condiciones climáticas en las zonas de cultivo. Además, los principales productores de Sinaloa y Sonora presentan tres problemas: el primero es la baja de los precios internacionales de la oleaginosa, lo que favorece a las importaciones, pero no al productor nacional; el segundo es la escasez de agua, que ha llevado al descenso en la superficie cultivada en Sinaloa; y el tercer problema ha sido la invasión de la mosquita blanca en Sonora, lo cual provoca el abandono de este cultivo en la entidad.

El rendimiento es otro factor fundamental, en el periodo que abarca de 1961 a 1994, se registran por arriba de 1.5 ton/há y un rendimiento no mayor a 2.1 ton/há, considerado como un promedio estable. El problema se presenta, a partir de 1995 y 1996, cuando los rendi-

**Cuadro 3**  
**Promedio quinquenal de la producción**  
**Periodo 1960-1994**  
**(ton.)**

Quinquenio	Producción	Variación entre periodos
1960/1964	40 mil	
1965/1969	169 mil	1965-69/1960-64= 322%
1970/1974	385 mil	1970-74/1964-69= 127%
1975/1979	492 mil	1975-79/1970-74= 27%
1980/1984	610 mil	1980-84/1975-79= 23%
1985/1989	737 mil	1985-89/1980-84= 20%
1990/1994	582 mil	1990-94/1985-89= -21%

Fuente: Aserca con datos de la Sagar

mentos descienden a 1.41 ton/há y 1.14 ton/há, respectivamente. En 1998, los rendimientos lograron aumentar a 2.2 ton/há, pero de nuevo descienden, en 1999, a 1.6 ton/há. El consumo aproximado de soya en México se calcula en 3.5 millones de toneladas, por lo cual las importaciones son elevadas con una estimación de más de 3.4 millones de toneladas por año (Miranda y Ortiz, 1999).

En el caso de la semilla Roundup Ready, México recibe, desde 1995, solicitudes de las empresas Monsanto y Pioneer, para realizar pruebas con soya resistente a herbicida elaborado con glifosato (cuadro 4). Las solicitudes para realizar pruebas con soya transgénica, durante el periodo 1995-1999, dieron como resultado que se autorizaran 13,529.76 hectáreas para sembrar la semilla en diversos estados de la República.

En marzo de 2000, la Secretaría de Agricultura autorizó subsidios, para comprar semilla transgénica. Se implementó un programa para que la semilla de soya y algodón se financiara con el 90% del costo, más el costo de la asistencia técnica, pues en este caso, por falta de conocimiento de los técnicos mexicanos, se recurre a la asesoría de la empresa que comercializa la soya Roundup Ready. Se considera que,

**Cuadro 4**  
Ensayos de soja transgénica llevados a cabo en México  
de 1995 a julio de 1999

Institución	Cultivo y superficie	Característica genética	Sitio del ensayo	Fecha de solicitud	Fecha de aprobación
Semillas Híbridas, SA de CV	soya	Gen Roundup Ready confiere resistencia al glifosato.	Autlán, Jalisco	15/10/95	8/02/96
Pioneer de Mexico	soya 1.2 há	Plásmido PV-GMT04 de <i>escherichia coli</i> para tolerancia al glifosato.	San José del Valle, Nay.	10/10/95	4/12/95
Pioneer	soya 1.86 há	Gen PV-GMT04 del plásmido de <i>escherichia coli</i> que lo hacen resistente al glifosato.	San José del Valle, Nay.	s/f	13/09/96
Monsanto	soya 0.26 há	Dos genes de EPSPS, que confieren tolerancia al herbicida glifosato.	San Juan de Abajo, Nay.	15/07/96	13/09/96
Monsanto	soya 1,000 há autorizadas 100 há reales	Programa piloto con el gen Roundup Ready, que otorga resistencia a herbicidas.	Sonora y Sinaloa	11/03/97	16/05/97
Monsanto	soya 1 há	Gen Roundup Ready, que otorga resistencia a herbicidas.	Altamira, Tamps.	30/04/97	18/07/97
Híbridos Pioneer	soya 5 há	Gen Basta, que otorga resistencia al herbicida glufosinato.	San José del Valle, Nay.	19/08/97	19/09/97
Híbridos Pioneer	soya 7.5 há	Genes recombinantes, que confieren tolerancia al herbicida glifosato.	San José del Valle, Nay.	19/08/97	19/09/97

Monsanto
Híbridos Pioneer
Híbridos Pioneer
Híbridos Pioneer

en 2001, la ]  
(Guevara, 2  
Asimism  
su producció  
vos, por lo c  
Dirección G  
Las solíc  
Monsanto<sup>12</sup>  
mayoría son  
de soya: Chi  
caría que, de  
cial, estaría  
repercusión  
valece la agr

<sup>129</sup> El Centro d  
informa que de  
logrado introduc

Monsanto	soya 12,000 há autorizadas 505.8 há reales	Gen Roundup Ready, que otorga resistencia al glifosato (12,000 há).	Sonora, Sinaloa y Tapachula, Chiapas	19/02/98	25/03/98
Híbridos Pioneer	soya 10 há	Genes recombinantes, que confieren tolerancia al herbicida glifosato.	San José del Valle, Nay.	19/08/98	7/10/98
Híbridos Pioneer	soya 4.5 há	Gen que proporciona tolerancia al glifosato.	Navolato, Sin.	02/02/99	10/02/99
Híbridos Pioneer	soya 10 há	Gen que proporciona tolerancia al glifosato.	San José del Valle, Nay.	28/05/99	05/07/99

Fuente: [www.sagarpa.gob.mx/Conasag/pconnasag.htm](http://www.sagarpa.gob.mx/Conasag/pconnasag.htm)

en 2001, la política de subsidio a los cultivos transgénicos prosiga (Guevara, 2001).

Asimismo, la intención de las empresas transnacionales, que impulsan su producción en México, es lograr una mayor liberación de estos cultivos, por lo cual, tan sólo en enero de 2001, llegaron tres solicitudes a la Dirección General de Sanidad Vegetal como se aprecia en el cuadro 5.

Las solicitudes de liberación al ambiente de OGM que comercializa Monsanto<sup>129</sup> representan una superficie de 6,700 hectáreas; en su mayoría son áreas que hasta el momento no son grandes productoras de soya: Chiapas, Campeche, Veracruz y San Luis Potosí; ello implicaría que, de adoptarse la nueva tecnología y llegar a la etapa comercial, estaríamos presenciando un nuevo patrón de cultivo con repercusiones económicas y sociales en regiones donde todavía prevalece la agricultura tradicional.

<sup>129</sup> El Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria (CIEPAC) informa que de las 200 mil hectáreas cultivadas en el país con transgénicos, Monsanto ha logrado introducir sus productos modificados en un 90% (*La Jornada*, 2001).

Cuadro 5

Solicitudes de liberación al ambiente de OGM de uso agrícola en proceso de revisión

Núm. de entrada	Fecha de solicitud	Empresa	Cultivo	Característica genética	Localidad y superficie	Objetivo de la solicitud
011/01	15/03/01	Centro de Investigaciones y de Estudios Avanzados del IPN	plátano	Genes de vacunas humanas, de proteínas antifúngicas y de control de la maduración	Tecomán, Colima 64 plantas	Experimental
014/01	02/04/01	Monsanto Comercial, SA de CV	algodón	Gen Bollgard y Solución Faena, que otorgan resistencia a insectos y tolerancia al glifosato, respectivamente	Sur de Tamaulipas, norte de Veracruz y oriente de San Luis Potosí 4,000 há	Programa piloto
015/01	02/04/01	Monsanto Comercial, SA de CV	algodón	Gen Bollgard, que otorga resistencia a insectos lepidópteros	Sur de Tamaulipas, norte de Veracruz y oriente de San Luis Potosí 15,000 há	Programa piloto
016/01	18/04/01	Monsanto Comercial, SA de CV	soya	Gen Solución Faena, que otorgan tolerancia al glifosato	Sur de Tamaulipas, norte de Veracruz y oriente de San Luis Potosí 4,900 há	Programa piloto
017/01	20/04/01	Monsanto Comercial, SA de CV	soya	Gen Solución Faena, que otorgan tolerancia al glifosato	Campeche 1,500 há	Programa piloto
018/01	26/04/01	Monsanto Comercial, SA de CV	soya	Gen Solución Faena, que otorgan tolerancia al glifosato	Chiapas 3,000 há	Programa piloto

Fuente: [www.sagarpa.gob.mx/Conasag/pcconasag.htm](http://www.sagarpa.gob.mx/Conasag/pcconasag.htm)

CONCLU

Los ava  
trata de l  
tura y, P  
bios, ha  
mayoría  
nuevas t  
trolada p  
transform  
las neces

Los p  
bicida, s  
o la alin  
exista ur  
actualida  
en un ex  
man la co  
mo, está  
consider  
evidenci

Ante t  
que regl  
tanto de l  
cas sobre  
nes; de lo  
actual co  
flexionar  
los probl  
recupera  
menos de  
biotecno



## CONCLUSIÓN

Los avances de la biotecnología son innegables, aun más cuando se trata de la ingeniería genética, que ha venido a revolucionar la agricultura y, por tanto, la producción de alimentos. Sin embargo, estos cambios, hasta el momento, no pretenden solucionar los problemas de las mayorías de los productores ni el problema del hambre, porque las nuevas tecnologías son sólo una herramienta que hoy en día es controlada por las empresas transnacionales, que disponen los tipos de transformaciones técnicas que requiere el campo, sin tomar en cuenta las necesidades de la mayoría de los productores agrícolas del mundo.

Los productos transgénicos, y en especial la soya tolerante a herbicida, son cultivos que satisfacen las demandas de las agroindustrias o la alimentación del ganado de los países más prósperos, sin que exista un beneficio generalizado para la sociedad; al contrario, en la actualidad, la humanidad se enfrenta a una polémica sin precedentes: en un extremo, se encuentran las empresas transnacionales, que afirman la confiabilidad de sus productos transgénicos y, en el otro extremo, están los opositores, quienes, a través de estudios preliminares, consideran que los OGM no son alimentos seguros, «porque existen evidencias recientes que lo confirman».

Ante tal situación, cada país debe contar con una legislación clara, que reglamente el uso de los transgénicos, y exigir investigaciones tanto de las empresas transnacionales como de las instituciones públicas sobre la confiabilidad de los productos y sus posibles repercusiones; de lo contrario, estaríamos poniendo en peligro tanto a la sociedad actual como a las generaciones futuras. De tal manera, debemos reflexionar en que la biotecnología no debería ser la única respuesta a los problemas técnicos de los productores del campo. Es necesario recuperar otras alternativas tecnológicas que sean más económicas y menos dependientes del exterior, sin excluir la posibilidad de que la biotecnología, en manos de la sociedad, podría ser un medio que

responda a las necesidades de la sociedad sin poner en riesgo la seguridad del medio ambiente y la salud humana.

## BIBLIOGRAFÍA

- ASA, *Alimentos genéticamente mejorados*, Asociación Americana de Soya, 2001
- BENBROOK, Charles M., «Troubles Times Amid Commercial Success for Roundup Ready Soybeans», *AgBioTech InfoNet Technical Paper*, núm. 4, 2001 ([www.biotech-info.net/troubledtimes.html](http://www.biotech-info.net/troubledtimes.html))
- Claridades Agropecuarias, «Los últimos años de la producción de soya en México», 1996
- \_\_\_\_\_, «Producción mundial de la soya», 1996
- Conacyt y Conabio, «Organismos vivos modificados en la agricultura mexicana: desarrollo biotecnológico y conservación de la diversidad biológica», *Biotecnología*, núm. 2, vol. 4, abr, 1999 (doc. elaborado para la Presidencia de la República con la coordinación del Conacyt y la Conabio)
- GALLARDO, L., «Transgénicos en América Latina y resistencia», ponencia presentada en el Congreso Transgénicos Ofensiva Empresarial y Resistencia Social, México, 19 ene, 2001
- GUEVARA LADRÓN, E., «Propuesta de vía campesina: Ley de Bioseguridad», ponencia presentada en el Congreso Transgénicos Ofensiva Empresarial y Resistencia Social, México, 19 ene, 2001
- HATHAWAY, D., «El caso de Brasil. Movimiento y reacción pública en contra de los transgénicos», *www.ecoport.com*, 2000
- La Jornada Ecológica*, «Cultivos transgénicos en México», núm. 82, 7 dic, 1999
- MARTÍNEZ ALLIER, J., «Cambios actuales en la política agrícola europea», ponencia presentada en el Congreso Transgénicos Ofensiva Empresarial y Resistencia Social, México, 19 ene, 2001
- MASSIEU, Y., M. Chauvet *et al.*, «Consecuencias de la biotecnología en México: el caso de los cultivos transgénicos», ponencia presentada en el Congreso Internacional de Sociología, Río de Janeiro, Brasil, ago, 2000
- MIRANDA, S., y M. Ortiz, «Los precios de la soya, por debajo de los niveles observados en 1976», <http://webcom.com.mx/cronica/2000/abr/24/med04.html>, 1999
- PADILLA ACERO, J., «Atractivos y miedos relativos a los cultivos transgénicos: polémicas en torno al método científico, a la biodiversidad y a la bioseguridad alimentaria», *Biotecnología*, núm. 3, vol. 4, 1999

- PENGUE WALTER, A., *Cultivos transgénicos, ¿hacia dónde vamos?*, Lugar Editorial, Buenos Aires, Argentina, 2000
- PÉREZ, M., «Monsanto, líder del mercado nacional de transgénicos», *La Jornada*, 14 may, 2001
- QUINTERO RAMÍREZ, R., «Biotecnología», en L. Corona (coord.), *México ante las nuevas tecnologías*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidad-UNAM, México, 1991
- VÉLEZ GERMÁN, A., «Estamos consumiendo soya transgénica», [www.ecoportal.com](http://www.ecoportal.com), 2000
- VÉLEZ MÉNDEZ, A., «Doce años de experiencia en la evaluación de cultivos transgénicos en México», *Biotecnología en la Agricultura*, 7ª reunión anual, Conacofi, 2000

El problema de la distribución de la renta en México ha sido objeto de una creciente atención de los investigadores económicos. En particular, se ha estudiado el comportamiento de la desigualdad de la renta durante el período de 1960 a 1980. Los resultados de estos estudios indican que la desigualdad de la renta en México ha aumentado considerablemente durante este período. Este aumento se ha atribuido a una serie de factores, entre los que se encuentran el crecimiento económico, la concentración de la renta en pocas manos y la falta de políticas redistributivas efectivas. En consecuencia, se ha generado una creciente preocupación por el futuro de México y por la necesidad de implementar reformas que permitan una mayor equidad en la distribución de la renta.

En el presente artículo se analiza el comportamiento de la desigualdad de la renta en México durante el período de 1960 a 1980. Para ello se utilizan los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los hogares urbanos de México, que proporciona información detallada sobre el ingreso y el gasto de los hogares urbanos de México. Los resultados de este análisis indican que la desigualdad de la renta en México ha aumentado considerablemente durante el período de 1960 a 1980. Este aumento se ha atribuido a una serie de factores, entre los que se encuentran el crecimiento económico, la concentración de la renta en pocas manos y la falta de políticas redistributivas efectivas. En consecuencia, se ha generado una creciente preocupación por el futuro de México y por la necesidad de implementar reformas que permitan una mayor equidad en la distribución de la renta.

El primer capítulo del artículo describe el método de estimación de la desigualdad de la renta que se utiliza en el presente estudio. En particular, se describe el uso del coeficiente de Gini para medir la desigualdad de la renta. El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad que varía entre 0 y 1, donde 0 indica una perfecta igualdad de la renta y 1 indica una perfecta desigualdad de la renta. En el presente estudio se utiliza el coeficiente de Gini para medir la desigualdad de la renta en México durante el período de 1960 a 1980. Los resultados de este análisis indican que el coeficiente de Gini en México ha aumentado considerablemente durante este período, lo que indica un aumento de la desigualdad de la renta.

El segundo capítulo del artículo analiza los factores que han contribuido al aumento de la desigualdad de la renta en México durante el período de 1960 a 1980. En particular, se analiza el efecto del crecimiento económico, la concentración de la renta en pocas manos y la falta de políticas redistributivas efectivas. Los resultados de este análisis indican que el crecimiento económico ha contribuido al aumento de la desigualdad de la renta en México durante este período. Esto se debe a que el crecimiento económico ha generado un aumento de la renta en pocas manos, lo que ha aumentado la concentración de la renta. Además, la falta de políticas redistributivas efectivas ha contribuido al aumento de la desigualdad de la renta en México durante este período. En consecuencia, se ha generado una creciente preocupación por el futuro de México y por la necesidad de implementar reformas que permitan una mayor equidad en la distribución de la renta.

El tercer capítulo del artículo propone algunas políticas que podrían ayudar a reducir la desigualdad de la renta en México. En particular, se propone la implementación de políticas redistributivas efectivas, como el aumento de los impuestos sobre la renta y el patrimonio, y la implementación de programas de bienestar social que permitan a las personas de bajos ingresos mejorar su nivel de vida. Además, se propone la implementación de políticas que permitan promover el crecimiento económico de manera más equitativa, como el fomento de la inversión en sectores que generen empleos de calidad y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas. En consecuencia, se ha generado una creciente preocupación por el futuro de México y por la necesidad de implementar reformas que permitan una mayor equidad en la distribución de la renta.

## ASPECTOS QUE DEBEN CONSIDERAR LOS ESQUEMAS DE FINANCIAMIENTO PARA MUJERES RURALES

MA. DE LOURDES GARCÍA ACEVEDO

### INTRODUCCIÓN

**E**n el presente texto, se hace un análisis de cómo el crecimiento de la pobreza en el medio rural, en particular en las mujeres, ha generado la aplicación de distintos programas gubernamentales, que no han resuelto las condiciones de desventaja social de los sectores históricamente desfavorecidos, así como tampoco han incidido, positivamente, en la desigualdad genérica y, por el contrario, han tendido a reproducir los roles genéricos tradicionales.

Asimismo, mencionamos los problemas existentes para que los programas de crédito apoyen a las mujeres, como resultado de la ausencia de una política específica para ello. Reconociendo la necesidad de su existencia, se enumeran los aspectos que deben considerar los esquemas de financiamiento para mujeres rurales, a manera de propuesta, y recuperando los resultados y aportaciones de una investigación realizada con grupos de mujeres rurales incorporadas a un programa de crédito (García, 1998).

### LOS PROGRAMAS DIRIGIDOS A MUJERES

El modelo de desarrollo económico instrumentado en nuestro país ha incrementado las masas de población en condiciones de pobreza,

fundamentalmente en las zonas rurales, en las cuales se observa un fenómeno de «feminización de la pobreza».

Aunque la pobreza femenina debe entenderse en el marco de un proceso general de subordinación y explotación del campesinado en su conjunto, no puede ser comprendida bajo el mismo enfoque que el de la pobreza masculina, pues cuestiones como oferta de empleo, migración, acceso a educación, nuevas tecnologías, créditos, participación en organizaciones políticas, económicas y sociales, entre otras, son vividas de forma distinta por los dos géneros (Mofat, 1994).

En la última década, se ha observado un ascenso de la participación de la mujer rural en el ámbito social, económico y como actor protagonista en el regional. Ello y las recomendaciones de los organismos internacionales como la ONU obligaron al gobierno mexicano a dar respuesta a las mujeres de sectores pauperizados, mediante la aplicación de algunos programas de atención. Desafortunadamente, muchas de las políticas impulsadas sólo han reforzado los «roles tradicionales» de las mujeres, en tanto la instrumentación de programas plantean actividades consideradas como «extensión» de las realizadas en el hogar.

Tales programas tienen como punto de partida conceptos restringidos de las necesidades de las mujeres. Se les ve como beneficiarias de proyectos de tipo social y no como personas que contribuyen también a la generación de recursos económicos. Así, las características de los programas institucionales se han orientado a mejorar los aspectos socioculturales de las mujeres y, cuando han tenido un enfoque de mejoramiento económico, los resultados han sido muy limitados, ello debido a la forma de operación y las características de éstos, a saber:

- Proyectos ubicados en las ramas más atrasadas de la economía.
- Proyectos tradicionales sin posibilidades de competir en el mercado.

- Proyectos que no tienen como antecedente un estudio de factibilidad o, cuando lo tienen, los criterios son restringidos y con una visión androcéntrica<sup>130</sup>.
- Inexistencia o poca capacitación y asesoría técnica, en los aspectos productivos, organizativos y de comercialización.
- No hay seguimiento de los proyectos, entre otras situaciones, que limitan el alcance de tales programas institucionales.

De esta forma, la participación productiva de las mujeres del sector rural sigue viéndose obstaculizada por estos criterios tradicionales que, en lugar de fomentarla, producen desánimo en las mujeres que intentan organizadamente operar algún proyecto y, en ciertos casos, hasta frustración por el fracaso del proyecto, cuyas causas se encuentran en las condiciones adversas en que se desarrolla, más que en el interés y el propio trabajo de las mujeres.

De igual manera, los sistemas crediticios no han considerado a la mujer como sujeto de crédito. Las políticas instrumentadas, en este sentido, no la benefician; por el contrario, constituyen un obstáculo para su participación en proyectos grupales o individuales, pues en muy pocos casos ellas pueden cumplir con la serie de requisitos impuestos para el otorgamiento de créditos, como son:

- Constitución de una figura jurídica, que en la mayoría de los casos requiere algún desembolso.
- Un porcentaje de aportación económica (capital social) para el proyecto o para la cooperativa, asociación, unión de crédito, etcétera.
- Hacer solicitud de créditos por montos elevados, fuera de lo que las mujeres «se atreven» a solicitar, o bien, a los que no pueden acceder por no contar con las garantías requeridas por tal canti-

<sup>130</sup> Término que propuso Amparo Moreno, que hace referencia a poner al hombre como centro del mundo

dad. Además de que las instituciones consideran que otorgar pequeñas cantidades genera un costo administrativo elevado y existe un riesgo en el manejo de esos montos (Mansell, 1995).

- Tener propiedades que garanticen la devolución del crédito, lo cual implica comprobar con documentos dichas propiedades, con los cuales, en la mayoría de los casos, las mujeres no cuentan.
- Además, las instituciones crediticias no tienen líneas de crédito abiertas para el tipo de proyectos con los que, en general, trabajan las mujeres.

Todo ello muestra que se requieren cambios reales que consideren a las mujeres como sujetos de su propio desarrollo. Un factor muy importante para aumentar de manera real la participación económica de las mujeres del sector rural es el establecimiento de una política específica de crédito, la cual está ampliamente justificada si se considera que, ante la constante migración masculina, las mujeres se quedan como jefas de familia, pero en mayor vulnerabilidad, porque no tienen acceso al crédito y, en muchos casos, no son propietarias formales de la tierra, y no hay programas de capacitación para ellas, entre otras muchas situaciones.

Tal política tendría que tener un *enfoque de género*, lo cual implica partir de que las mujeres han estado en desventaja respecto al género masculino para acceder a apoyos crediticios, asesoría, capacitación, tecnología y organización productiva. Ello no por su incapacidad «natural» para aportar a la economía, sino por una relación social que divide a los géneros y les asigna a cada uno áreas de acción, espacios de desarrollo, trabajos sociales particulares y acceso al poder diferenciado.

#### ASPECTOS A CONSIDERAR EN LOS ESQUEMAS DE FINANCIAMIENTO

Es indispensable que los programas dirigidos a mujeres cuenten con recursos suficientes y no como ha venido ocurriendo, ya que consti-



tienen un porcentaje marginal de gasto federal y de las instituciones. Como ejemplo se puede mencionar que el presupuesto 2001 para atender programas específicos para mujeres representa sólo el 0.61% del gasto federal (Comunicación e Información de la Mujer, 22 dic, 2000).

Un programa de crédito con perspectiva de género deberá cambiar la balanza desfavorable y aplicar recursos significativos que permitan atender realmente los problemas de recursos de las mujeres.

#### LA REGLAMENTACIÓN

Es necesario que la reglamentación de las instituciones financieras incluya, tanto en el papel como en acciones concretas, normas de financiamiento a mujeres. Incluir las implica nombrarlas, es decir, dejar de pensar que por el hecho de que no haya cláusulas o normas que excluyan a las mujeres de los sistemas crediticios, por eso están incluidas. Debe estar establecido un porcentaje de recursos destinados a programas de financiamiento para mujeres con una normatividad flexible, como una acción afirmativa que considere las desventajas genéricas, económicas y sociales de este sector de la población.

#### LOS PLAZOS

Los créditos para las mujeres del sector rural tienen que ser otorgados por plazos largos, de acuerdo con el tipo de proyecto y el monto, con el objetivo de permitir la real recuperación del recurso y la posibilidad de generar un excedente que permita la operación del proyecto.

## LASTASAS

Las tasas de interés tendrán que ser las más bajas del mercado financiero, pues ello permitiría cierta capitalización de los grupos de mujeres, quienes de lo contrario no podrían cumplir los compromisos adquiridos con las fuentes financieras, generando el fracaso de los proyectos y la desorganización de los grupos.

Un fideicomiso que otorgara un porcentaje de subsidio para el pago de menores tasas de interés sería de gran utilidad y, seguramente, tendría mayores frutos que las políticas de atención focalizada, que dan mínimos apoyos para el consumo, los cuales no constituyen capital que genere autosostenibilidad, sino mayor dependencia, como ocurrió con el Programa de Educación Salud y Alimentación (Progres) iniciado en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000).

## LOS MONTOS

Los montos de los créditos tendrán que ajustarse a los requerimientos de los grupos de mujeres, ya que, en general, se otorgan pequeñas cantidades y, en algunos casos, el requerimiento de crédito es por montos más elevados cuando se trata de grupos de mujeres con antecedentes organizativos importantes que aseguran el pago de tales créditos. La poca relación que las mujeres han tenido con el dinero y, en particular, con el crédito, hace que se muestren temerosas y prefieran empezar con préstamos pequeños. A medida que los grupos van adquiriendo experiencia en el manejo del crédito y del proyecto, van demandando montos mayores (García, 1998). En la decisión de contraer una deuda, influye la identidad y subjetividad de las mujeres, sobre todo porque ello las lleva a un ámbito desconocido, debido a la división genérica del trabajo, que tradicionalmente las había relegado a sus cuatro paredes o a su solar.

La dimensión del dinero para hombres y mujeres es distinta; por eso es que las organizaciones de varones solicitan créditos de miles o millones de pesos, pues además de su seguridad de género y la necesidad de cumplir su papel de proveedores los lleva a programar proyectos de mayor alcance. En contraste, las mujeres se plantean proyectos y financiamientos más pequeños, sobre todo si se trata de recursos provenientes de una institución financiera, donde el compromiso es mayor que con las gubernamentales.

#### LAS GARANTÍAS

Las garantías para la recuperación del crédito tendrán que ser flexibles, desde la aceptación como garantía de una carta compromiso del grupo solicitante del crédito hasta la presentación de garantías materiales presentadas por grupos o mujeres que cuentan con antecedentes de organización productiva. Otra posibilidad para cubrir el requisito de las garantías es la formación de fondos de garantía por parte de las propias instituciones financieras que establezcan una política de créditos para mujeres, o bien, por parte de instituciones gubernamentales del sector agropecuario.

Distintas experiencias de crédito y ahorro con mujeres en el mundo (Mansell, 1995; Hidalgo, 1999; García, 1998) han demostrado que las mujeres son sujetas de crédito fiables, ya que tienen altos niveles de recuperación y están exentas de vicios del no pago, generados por la política paternalista de los gobiernos anteriores a la entrada al país del modelo neoliberal. Su alto grado de responsabilidad las lleva a buscar las estrategias para pagar los préstamos recibidos, con independencia de las condiciones de sus proyectos, por lo cual no caen en cartera vencida en la misma proporción que los varones.

### OPORTUNIDAD DEL CRÉDITO

Los trámites burocráticos en el otorgamiento del crédito deben ser eliminados, pues es ampliamente difundida la problemática generada por el otorgamiento de créditos inoportunos. En el caso específico de las mujeres, la inoportunidad del crédito causa su desesperación, desorganización y, en muchas ocasiones, la desaparición del grupo, desperdiciando todos los esfuerzos de organización productiva realizados por ellas. La oportunidad del crédito, en cambio, puede facilitar la mayor motivación de las mujeres, la posibilidad de iniciar a tiempo con el proyecto que se hayan propuesto, incluso en un mediano tiempo, y la multiplicación o diversificación de proyectos (García, 1998).

### EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS

Los criterios de rentabilidad y viabilidad en la evaluación de los proyectos tienen que cambiar la idea dominante de hacer válidos sólo los proyectos cuya obtención de ganancias es elevada, pues este criterio, puramente económico, ignora los beneficios sociales generados por muchos proyectos propuestos y operados por mujeres del sector rural. Las instituciones financieras tienen que impulsar proyectos integrales, que combinen aspectos de bienestar social, prestación de servicios y producción para el mercado comunal, regional, nacional e internacional, en los cuales la participación productiva de hombres y mujeres sea contemplada en condiciones equitativas. De esta forma, es necesario que las instituciones financieras y gubernamentales del sector rural tengan como una tarea prioritaria el impulso y establecimiento de una política de financiamiento a las empresas de mujeres de este sector.

Es necesario enfatizar la importancia de que una estrategia de trabajo con grupos de mujeres requiere considerar tanto el componente

económico como el educativo, de capacitación, organización y reflexión en torno a su condición y posición genérica, pues el uso de sólo uno de los componentes ha mostrado, en distintas experiencias de mujeres del país, resultar insuficiente, pues ignora las determinaciones sociales, culturales, genéricas o económicas, en cada caso, que inciden en la vida de las mujeres en general y de las del sector rural en particular. Así, es indispensable apoyar los procesos de arranque de la organización productiva y económica de los grupos de mujeres mediante un sistema de «acompañamiento», que incluya asesoría y capacitación permanente mediante la presencia de una promotora en la región, así como el apoyo en recursos económicos directos durante determinado tiempo.

Tal situación se hace necesaria, toda vez que cuando un grupo de mujeres no tiene experiencia en la organización productiva o financiera requiere de orientación o «acompañamiento» de un o una promotora, quien a través de un proceso de educación y participación popular introduzca a las socias del grupo en las actividades que se desarrollarán, en las gestiones necesarias de realizar y las capacite en los temas que pueden resultar nuevos y desconocidos para las mujeres, pero necesarios para el desarrollo del proyecto. Además, el promotor o la promotora debe estar pendiente, asesorando a las mujeres y apoyando el avance del proyecto. Ello quiere decir que la estrategia está encaminada a que los proyectos de ahorro o productivos de las mujeres logren su autosostenibilidad, con el fin de que dejen de depender de los recursos y asesoría externa y, en todo caso, cuando los proyectos se consolidan, los apoyos externos pueden ser más esporádicos.

El promotor o la promotora puede ser una persona que conozca la región, o bien, que sea integrante de la comunidad o del grupo de mujeres, con capacitación suficiente para posibilitar que dé el apoyo mencionado. Por supuesto, debe recibir un pago por esta labor. En general, las ONG que trabajan con grupos de muje-

res en el medio rural tienen la modalidad de enviar a una promotora, ya sea oriunda de la región o de fuera, pero con los conocimientos necesarios para instrumentar un sistema de acompañamiento a los grupos.

Por otro lado, se ha podido observar que los programas gubernamentales no consideran este proceso de apoyo que requieren los grupos y, en el mejor de los casos, envían a un promotor o una promotora sólo al inicio del proyecto y no se le da seguimiento al proceso organizativo, de producción o financiero, según sea el caso. Ello genera desorientación, fracaso y disolución de la organización productiva de las mujeres.

Otras cuestiones que deben considerarse en una estrategia de ahorro con mujeres rurales son las que se mencionan a continuación.

#### COMPONENTES DE UNA ESTRATEGIA

##### **Componente económico**

La mayor incorporación de las mujeres rurales a actividades remuneradas o a proyectos grupales de generación de recursos forma parte de las estrategias de sobrevivencia impulsadas por la población más pobre del país en la última década. Así, una línea de trabajo con grupos de mujeres rurales de zonas pauperizadas no puede ignorar el impulso de proyectos que contribuyan a la sobrevivencia de las familias de este sector, considerando esto como una estrategia temporal, sin que ello constituya la única política económica y social dirigida a esta población. Para ello, la estrategia puede considerar instrumentar cajas de ahorro y préstamo con los grupos de mujeres que decidan trabajar con este proyecto y que, además, tengan características organizativas que lo favorezcan.

Asimismo, se considera importante fomentar y/o consolidar los proyectos productivos o de servicios con los que ya trabajan las mujeres, o bien, aquellos que pretendan iniciar, de manera personal o grupal, pues si bien es cierto que en su mayoría se trata de proyectos poco rentables en el terreno económico, estos proyectos son sumamente importantes en la economía de la pobreza en la que las mujeres están inmersas, por lo cual la rentabilidad social<sup>131</sup> es significativa. Es por ello que, además de buscar alternativas para la instrumentación de proyectos que generen recursos económicos a los grupos, se debe continuar apoyando los proyectos sugeridos por las mujeres, que responden no sólo a sus deseos, sino también a sus necesidades.

Un aspecto fundamental en la estrategia es, como ya se mencionó, etiquetar un porcentaje importante de recursos para estos proyectos con mujeres y establecer mecanismos que aseguren su aplicación, evitando el desvío, como suele ocurrir cuando se trata de presupuestos públicos y, en particular, con los destinados a mujeres, donde se recortan o se destinan a solventar otros aspectos, justificando que, de todas formas, son recursos que de alguna manera llegan a las mujeres.

### Componente educativo

Dotar a las mujeres de recursos económicos para instalar un proyecto no es algo que asegure su éxito, ello tiene que ir acompañado de diversas acciones que permitan a las mujeres apropiarse de la metodología o técnica de trabajo, así como de su propio proceso organizativo, situación que evita que cuando las promotoras u organizaciones de apoyo se retiren de la comunidad, la organización de las

<sup>131</sup> Se considera que los proyectos impulsados por mujeres logran una rentabilidad social, toda vez que contribuyen a mejorar las condiciones de vida de su familia y comunidad al producir para el autoconsumo y, a su vez, generar algunos recursos que apoyan el gasto familiar, o bien, en el caso de los proyectos de servicio, generan una actividad nueva y/o servicio que apoya a la comunidad (Fernández, 1995: 89).

mujeres se diluya. Incluir aspectos de capacitación, asesoría e, inclusive, formación es sumamente necesario, por lo cual la estrategia considera:

- Capacitación a la promotora
- Capacitación a las representantes de los grupos de mujeres
- Capacitación a las socias de los grupos
- Asesoría a la promotora y a los grupos
- Asesoría de la promotora a las representantes y socias de los grupos
- Participación de las promotoras en talleres, seminarios y/o encuentros organizados por ONG, instituciones gubernamentales o académicas que trabajan el tema de género en el país
- Encuentros de mujeres ahorradoras o que ejercen algún crédito en donde intercambien experiencias, problemas y estrategias

Ello, mediante talleres y sesiones específicas para tal efecto a realizarse en la región, abordando temas que apoyen tanto el funcionamiento de las cajas de ahorro como los proyectos productivos o de servicios, además de temas sobre organización, administración y otros que ayuden a reflexionar sobre la condición y posición de las mujeres en la sociedad.

Intencionar el tema de género en la capacitación es necesario, ya que permite comprender los problemas de las mujeres, desde otra visión, así como ir analizando los posibles cambios que se presentan en las relaciones, familiares y de la comunidad, en el proceso de organización y participación de las mujeres. Asimismo, es importante considerar, como parte de la capacitación y asesoría, los temas de gestión (de recursos, apoyos, proyectos y trámites diversos) y de elementos relacionados con la comercialización, ya que son temas olvidados en los procesos de organización, pero necesarios y nodales para el éxito de los proyectos de las mujeres. Este proceso



contribuirá a que las mujeres sean más autogestivas, independientes, seguras de las acciones que están realizando, eleven su autoestima y valoren tanto su trabajo productivo como su trabajo doméstico.

### Componente organizativo

En el caso de grupos de mujeres que ya tienen antecedentes organizativos, la tarea inicial no sería la promoción de su organización sino, más bien, buscar su consolidación. Para ello se analizarán aspectos como: tipos y formas de liderazgo, forma de ejercer el poder, instancia de toma de decisiones al interior del grupo, distribución de tareas y responsabilidades, normas establecidas, formas de administrar los recursos, controlarlos y distribuirlos, entre otras. En el caso de promover la formación de nuevos grupos de mujeres, es necesario que conozcan experiencias de grupos bien organizados y establecer, junto con ellas, los objetivos y metas comunes, así como las etapas por las que estos nuevos grupos transitarán, a fin de darles un mejor acompañamiento.

### CONCLUSIONES

Recuperando lo dicho anteriormente, se puede afirmar que se requieren políticas crediticias con otros criterios a los actuales, a fin de mirar las diferentes dimensiones, significados, esfuerzos, motivaciones y resultados de los proyectos productivos o de ahorro y crédito, tanto de hombres como de mujeres, los cuales requieren normativas distintas, ya que no se pueden establecer los mismos criterios en el otorgamiento de créditos a quienes, en términos reales, están en desigualdad de condiciones, debido a la subordinación genérica de las mujeres.

Es necesario, como hemos dicho, etiquetar recursos suficientes para satisfacer la demanda de créditos de las mujeres; ello, mientras puede establecerse una política transversal de apoyos financieros para las mujeres en diferentes dependencias relacionadas con el desarrollo social y económico.

Asimismo, se requiere establecer normas diferenciadas que respondan a proyectos grandes o más pequeños, a fin de que los montos del crédito, las tasas de interés y plazos de recuperación sean acordes con los requerimientos de los grupos de mujeres que intentan trabajar organizadamente. Las políticas públicas deben reconocer la necesidad de establecer un fideicomiso y fondos de garantía como instrumentos de apoyo que posibiliten el acceso al crédito a las mujeres del sector rural.

En la evaluación de los proyectos que se hagan, por parte de las instituciones financieras, debe considerarse la rentabilidad social que pueden generar los proyectos de las mujeres y no sólo usar los criterios de rentabilidad económica, que en todo caso es importante, pero en muchas ocasiones es causa de rechazo a los proyectos presentados por grupos de mujeres que no reúnen tal criterio. No se trata de establecer medidas especiales, sino de instrumentar «acciones positivas» transitorias mientras las condiciones sociales, económicas y de trabajo de las mujeres sigan siendo tan desiguales a las de los varones.

Las instituciones que otorguen recursos financieros a las mujeres deben, también, incorporar una política de acompañamiento que asegure el éxito de los proyectos y contribuya a la recuperación de los créditos, pero, además, que genere en las mujeres procesos posteriores más autogestivos.

Una estrategia de crédito y/o ahorro con mujeres resulta una política mejor que la de focalizar el combate a la pobreza (Progresía), porque ésta solo crea dependencia y agranda el círculo de pobreza y, en cambio, la primera estrategia busca la movilización de recursos, la participación activa de la población y el fomento de actividades pro-

ductivas que permitan la sobrevivencia, pero también, en un mediano plazo, la sostenibilidad de los proyectos trabajados por las mujeres. Hay que tener claro que no basta con implementar una política donde se le den recursos a las mujeres si no se acompaña con los aspectos mencionados.

## BIBLIOGRAFÍA

- AMUCSS, *Problemática actual del financiamiento rural en México*, documento elaborado para la Asamblea Nacional en Defensa del Financiamiento Rural, mimeo, 28 feb, 1995
- ARANDA BEZAURY, J., «Mujeres campesinas y políticas públicas en México», en *Mujer y modernización agropecuaria*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, San José, Costa Rica, 1990
- BUVINIC, Mayra, y Sally W. Yudelman, *Mujer, pobreza y progreso en el Tercer Mundo*, Foreign Policy Association-Headline Series, New York, EU, 1989
- BUVINIC, Mayra, y Margaret A. Lycette, *Contribuciones de las mujeres al crecimiento económico en América Latina y el Caribe. Hechos, experiencia y opciones*, International Center for Research on Women, Washington, 1994
- CAMPAÑA, P., «El contenido de género en el diseño e implementación de proyectos de desarrollo rural», seminario, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, San José, Costa Rica, 1991
- Centro de la Tribuna Internacional de la Mujer, *La mujer y la pequeña empresa*, New York, EU, 1985 (Colección Boletines)
- Comunicación e Información de la Mujer, 22 dic, 2000
- FAGETTI, A., «La transformación de la maternidad en el campo», en Soledad González Montes y Vania Salles, *Relaciones de género y transformaciones agrarias*, Colmex, México, 1995
- FERNÁNDEZ G. SARAVIA, Ana María, et al., *Mujeres empresarias-educación y rentabilidad en la empresa social*, Grupo de Educación Popular con Mujeres, México, 1995
- FIRA, *Boletín informativo*, núm. 280, mar, 1996
- GARCÍA ACEVEDO, Ma. de Lourdes, coord., *Monografía del programa de la mujer*, AMUCSS, México, 1995
- \_\_\_\_\_, *La participación de la mujer rural en proyectos productivos*, tesis de maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, México, 1998
- GIMTRAP, *Las mujeres y la pobreza*, Colmex, México, 1994

- GONZÁLEZ MONTES, Soledad, y Vania Salles, coord., *Relaciones de género y transformaciones agrarias*, Colmex, México, 1995
- HILDALGO CELARIE, N., *Cajas de ahorro como estrategia de sobrevivencia de mujeres rurales: caso de la organización sss Susana Sawyer, Alamos, Sonora*, tesis de maestría en ciencias, Colegio de Postgraduados, México, 1999
- IICA, comp., *Mujer y modernización agropecuaria (balance, perspectivas y estrategias)*, San José, Costa Rica, 1990
- LABORÍN GÓMEZ, J., *Evolución del financiamiento al sector agropecuario*, Agroempresa, oct, 1993
- LAMAS, M., comp., *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, Porrúa/PUEG-UNAM, México, 1996
- MANSELL CARSTENS, C., *Las finanzas populares en México*, Editorial Milenio, México, 1995
- MOFAT, Linda, et al., *Dos mitades forman una unidad. El equilibrio de las relaciones de género en los procesos de desarrollo*, Editorial Unión Mundial para la Naturaleza, Costa Rica, 1994
- SZASZ, I., «La pobreza estudiada desde la perspectiva de género: estado del conocimiento», en *Las mujeres en la pobreza*, Colmex, México, 1994
- TREJO, Guillermo, y Claudio Jones, *Contra la pobreza*, Editorial Cal y Arena, 1993
- ZAPATA, Emma, et al., *Mujeres rurales ante el nuevo milenio*, Colegio de Postgraduados, México, 1994

LOS EFECTOS POLÍTICOS DE UNA REBELDÍA SOCIAL:  
EL DERECHO DE BARZONEAR Y EL MODELO  
DE DESARROLLO NACIONAL

GABRIEL TORRES

INTRODUCCIÓN

La pregunta acerca del significado de las acciones de El Barzón<sup>132</sup> y otras organizaciones de deudores nos lleva a indagar sobre la naturaleza estructural de su rebeldía social, dado que un buen número de deudores, tanto del medio rural como del urbano, nunca terminaron de cubrir el monto de sus deudas y siguieron resistiéndose a las fórmulas y términos de negociación propuestos por los tecnócratas neoliberales. La paradoja es que las alternativas ofrecidas para resolver el problema de la cartera vencida, que en teoría debían beneficiar primordialmente a los deudores (pequeños y medianos), sirvieron más para apuntalar la reestructuración del alicaído sistema financiero mexicano con fondos del erario nacional.

En realidad, el reconocimiento social a la rebeldía de los deudores es diverso. La imagen misma que han proyectado los deudores segui-

<sup>132</sup> Existen varios grupos que reivindican el nombre simbólico de la organización. Hay que distinguir los relacionados con el Barzón Unión, encabezado por Quirino Salas, a quienes también se identifica como quirinistas, de los de El Barzón Confederación y/o Nacional, liderado por Maximiliano Barbosa. Empero, existen otros grupos que se distinguen por otros sobrenombres o identidades diversas: Transbarzón, Barzón del Campo, Barzón Metropolitano, Barzón Cristiano, Barzón Católico, así como otros identificados por el nombre del pueblo, de un sector o de un municipio (veracruzano, zamorano, moreliano, etcétera). También se les atribuyen apodos (a veces denigrativos) que hay que tomar como expresión de la lucha ideológica e intereses encontrados surgidos entre grupos de deudores. De esa forma, se ha llegado a identificar al Nuevo Barzón con perredistas y radicales, y al Viejo Barzón con priistas y legalistas.

rá ofreciendo expresiones de ambivalencia, a pesar de un reconocimiento general en diversas coyunturas. De esa manera, se puede vaticinar que el movimiento de deudores será considerado como actor relevante en la historia del México de fines del siglo xx. El mérito de los movimientos de deudores radica en el hecho de haber señalado teórica y prácticamente (y con mucha antelación a los análisis de los intelectuales) un balance crítico de los resultados de la política económica y social del gobierno mexicano en dos sexenios. Sin embargo, dicho reconocimiento tenderá a oscurecerse, porque a fin de cuentas el gobierno, los banqueros y diversos personajes políticos supieron revertir y hasta aprovecharse del capital político de sus protestas. En efecto, el sentido de la lucha social de los deudores ha sido opacado por eventos como el Fobaproa, sobre todo si se considera éste como un elemento definitorio de la transición sexenal del año 2000 que, con su desenlace «democrático» (derivado de la correlación de fuerzas partidistas en el congreso), ha puesto en el olvido a los personajes e hijos no deseados que destacaron en los tiempos de crisis económica.

El argumento de este artículo busca responder a dos cuestiones relacionadas. En primer lugar, indagar en la «relación opaca» entre movimiento reivindicativo y mundo político en el sentido sugerido por Foweraker (1995: 13). Desde esa perspectiva, se trata de explicar el contenido político de la deuda y los efectos de politización ligados al crecimiento de la resistencia civil de los grupos de deudores. Eso implica medir la relevancia política de los eventos económicos relacionados con las carteras vencidas, considerándolos como ejercicios de fuerza realizados en distintas coyunturas y posibilidades de negociación. En segundo lugar, se trata de ubicar las expresiones de resistencia social en la perspectiva de una crítica al régimen político. Esto supone analizar (desde el punto de vista gramsciano) hasta qué grado las «clases subalternas» tienen la capacidad de formular una agenda política nacional desde abajo, sin importar el he-

cho de que sus puntos de vista ni siquiera lleguen a ser discutidos oficialmente.

Para esos propósitos, parto de la agenda planteada por El Barzón desde 1994, que incluía una revisión del modelo económico y el mejoramiento de las condiciones de vida de las mayorías. Hay que observar que la intención barzonista de subrayar las repercusiones en las condiciones de vida de la cuestión de la deuda permite cuestionar la macrodiscusión sobre la reforma del estado mexicano al considerar que ésta sesga y reduce los horizontes de la discusión política y del mismo proceso de democratización. De hecho, esa discusión ha privilegiado los intereses de los partidos, centrados en definir los grados de ciudadanización de las instituciones o, también, afinar tipologías acerca del modelo de alternancia. Lo que no se ha podido incluir, de igual manera, es la evaluación del impacto en las microeconomías familiares y lo que eso ha significado en términos de territorios u oportunidades de exclusión-inclusión.

La alternativa que propongo plantea entender el sentido social del movimiento de deudores y sus diversas lógicas, desde la óptica de un estudio de distintos grupos que en realidad aparecen como menos institucionales, fragmentarios y heterogéneos. En todo caso, mi estrategia analítica busca conocer el carácter de la resistencia civil desarrollada por ciudadanos ordinarios cuyo propósito no es necesariamente el ejercicio o toma del poder, sin importar si éstos fueron finalmente derrotados en la lucha por el poder.

El desarrollo temático se centra en la deuda y busca explicar cómo se forjaron diversas nociones hasta llegar a la idea de fuerza del barzonismo expresada con el neologismo *derecho de barzonear*. Las primeras tres secciones buscan responder a la primera pregunta sobre la politización de las carteras vencidas; las dos restantes responden a la pregunta sobre la crítica al modelo de desarrollo nacional y la reforma del estado. La primera sección muestra la evolución de la organización y cómo a través de las distintas luchas cambia de senti-

do la deuda entre los barzonistas. El segundo apartado reflexiona sobre la genealogía del *derecho de barzonear* y describe acciones de resistencia realizadas para enfrentar las deudas. Asimismo, en el tercer apartado se analiza el proceso de aprendizaje sobre las negociaciones con las deudas. El cuarto apartado trata sobre el contexto en que surge el Fobaproa y se describe la manera en que el pretexto de la deuda es usado por funcionarios y banqueros para secuestrar y hacer pagar a toda la sociedad mexicana los platos rotos de la deuda interna y el colapso del sistema bancario (Román, 2000). La quinta sección hace un análisis del impacto de este movimiento en la sociedad mexicana respecto de la cultura de pago-no pago. La conclusión establece un balance de los logros del movimiento de deudores.

#### I. EL SURGIMIENTO DEL MOVIMIENTO DE DEUDORES

El Barzón como organización social tiene su origen en 1993. Desde sus inicios, sus acciones y retórica se significaron por el uso de varios simbolismos. Uno de estos fue el adoptar los versos del corrido agrarista “se me reventó el barzón y la yunta sigue andando”, como consigna para comunicar el sentido de su lucha social. Otro signo de identidad colectiva ha sido el tractor verde, que hace referencia al plantón inicial de 200 tractores que se extendió por más de 52 días en el quiosco de la plaza principal de Guadalajara. El uso de estos símbolos buscaba establecer paralelismos entre las condiciones de vida que rodeaban a los peones de la hacienda y la mayoría de familias campesinas de fines de los noventa.

De esa manera, la referencia a El Barzón (nombre de la correa o sogas que unía los bueyes con el arado) en los tiempos de la revolución servía para describir la suerte de los peones acasillados de la época porfirista, quienes en realidad vivían en semiesclavitud y sujetos al sistema de la tienda de raya, dado que en muchas haciendas se



acostumbraba que las deudas contraídas con el patrón pasaran de padres a hijos. Con el cambio de escenario, El Barzón representaba, en 1993, a miles de familias y productores rurales que aparecían como explotados y subordinados a los designios de los banqueros, quienes aparecían como los nuevos hacendados<sup>133</sup>.

Pero, ¿cuál es el motivo de la rebelión de los agroproductores? Las explicaciones pueden darse desde varias vertientes. Una de ellas se refiere a una crisis estructural del sector rural que estaba muy presente desde fines de los años setenta. Dicha crisis se significaba por el intercambio desigual con la ciudad y la transferencia de recursos (granos y mano de obra barata *versus* maquinaria, combustibles y otros insumos). Entre otros efectos, se identificaba el descenso de la productividad por debajo del nivel del incremento poblacional y una fuerte descapitalización del sector primario de la economía como causantes del desastre rural. Además, la crisis estaba salpicada de conflictos clasistas, como tomas de tierras y diversas luchas por los precios, así como por fenómenos estructurales de incierta explicación (hacia los años setenta) como la fuerte migración a las ciudades y a los Estados Unidos. Dichos conflictos expresaban mayormente la lucha por la sobrevivencia de los jornaleros, los ejidatarios y los medianos productores. Los sectores modernos y grandes productores hasta fines de los ochenta todavía se alineaban en contra de los intereses de clase campesinos y reclamaban al gobierno que alentara demandas populistas (entrega de tierras y sindicalización), que atentaban contra la productividad de sus empresas y propiedades<sup>134</sup>.

Otra vertiente apunta, como causa determinante de la crisis estructural de la producción del campo, al proceso de ganaderización (producto de la nueva división internacional del trabajo) que había

<sup>133</sup> En esta traducción de circunstancias, el tractor se ha convertido en el logotipo de las organizaciones de deudores que se consideran barzonistas.

<sup>134</sup> Es el caso de connotados empresarios que compraron empresas quebradas a precio de risa para luego declararse en moratoria frente a los bancos e integrarse a un cartel de deudores.

contribuido a empobrecer a los productores de granos y a polarizar la sociedad rural. Por otro lado, se observaba que los conflictos, en vez de resolverse, se postergaban y tendían a agravarse. En la coyuntura del 92-93, se reconocía la generalización de la falta de rentabilidad en casi todos los sectores productivos rurales y se establecía que muy pocas ramas de la producción rural se podían considerar como gananciosas y eficientes. Otro indicador de números rojos que se mencionaba entonces era el hecho de que la producción agrícola per cápita había decrecido hasta un 19.4% (Quintana, 1995).

Lo anterior indicaba que ya no eran únicamente los ejidatarios que, por lo demás, siempre se habían considerado como quebrados, los que estaban en quiebra, sino también muchos de los grandes productores. Asimismo, se señalaban otras distorsiones que afectaban a toda la gama de sectores productivos rurales (horticultores, ganaderos, cerealeros, maiceros, etcétera). Por lo mismo, la quiebra se estimaba como generalizada. Lo anterior explica la convergencia de agroproductores ricos y pobres en la protesta. Como en tiempos de la Revolución Mexicana, era más que sintomático que la resistencia hubiera aparecido en el campo, con todo y el atraso acumulado y otras ambivalencias de conciencia atribuibles a los productores rurales. El hecho es que ahí se genera un movimiento social que luego pasaría a multiplicarse por las ciudades y, de ahí, a todo el país.

Tocaría al régimen salinista, famoso por sus deseos de profundizar la política neoliberal, acelerar el proceso de descomposición productiva rural, aunque esa descomposición, en varios sentidos, se venía generando desde tiempo atrás. La mentalidad neoliberal, como indica Quintana (1995: 6), suponía la posibilidad de homogeneizar las diferencias y reducir los sectores rurales del 17% de la PEA a niveles equiparables a los del Primer Mundo por abajo del 6%. Eso significaba, en concreto, desplazar en el corto o mediano plazo a unos 2 millones de productores y sus familias (de 8 a 10 millones de personas). El desplazamiento, en parte, se ha dado por la vía de la migra-

ción, pero el impulso fue mayor al suprimir los incentivos y otros apoyos que, efectivamente, se fueron retirando a partir de 1989.

Entre los agroproductores metidos a la protesta se dio una convergencia explicativa que identificaba una cadena de causas y efectos nefastos de las medidas neoliberales. Me resultó sorprendente escuchar el discurso emblemático de uno de los dirigentes fundadores de El Barzón en los días de la parada de tractores en el centro de Guadalajara:

Me he encontrado con más de 100 historias semejantes a la mía que me permiten afirmar que no somos delincuentes y que la situación de bancarrota que se vive en el campo es, mayormente, un resultado de política equivocada y de maniobras que de la ineficiencia de los agroproductores. Resulta que nos subieron los insumos 1,500% en 10 años, mientras que los precios se quedaron abajo de 150% y, por si no fuera suficiente, habría que agregar que se contrajo la inversión federal en el campo y se abandonaron los programas de comercialización<sup>135</sup>.

Como lo hemos explicado en otro trabajo (Rodríguez, G., y Torres, 1996), el programa de modernización del campo (con sus cuatro medidas clave: privatización de empresas paraestatales, transformación del sistema de crédito, desregulación y apertura de la economía, así como la reconfiguración del sistema de subsidios) se convirtió en un factor que profundizó la crisis estructural que agobiaba a la mayor parte de los sectores productivos rurales. Rodríguez Gómez (1998) contextualiza las medidas modernizadoras como una iniciativa que insertaba a México y su economía en la ruta de la globalización. Ese proceso de cambio se aceleró tras la firma de los acuerdos significativos establecidos en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, que profundizó la neoliberalización

<sup>135</sup> Entrevista con Maximiliano González, dirigente de El Barzón Sayula, julio de 1993

del estado mexicano. Calva (2000: 15) caracteriza el «modelo neoliberal» con base en tres medidas clave: apertura comercial a ultranza, liberalización de los mercados financieros, retiro del estado de sus funciones como regulador, conductor y promotor activo del desarrollo económico y social. Precisamente motivado por los efectos y medidas relacionadas con proyectos de dominación como el TLCAN, se explica la emergencia de El Barzón como movimiento social y varias de sus acciones de resistencia.

Desde sus inicios, la relevancia de El Barzón se ligó al problema de las carteras vencidas, que era el problema político clave que englobaba y le daba sentido a su rebeldía. Mestries (1997: 3) equiparaba la cartera vencida con un cáncer que primero desgastó a los ejidatarios y pequeños productores y luego dismanteló a casi todo tipo de entidad productiva. En una explicación más detallada, Calva (1997) señala que la cartera vencida se convirtió en un megaproblema resultante de la reforzada instrumentación del modelo neoliberal, impulsada a partir de 1988, y que en diciembre de 1995 llegaría a representar el 18.65% de la cartera crediticia total de la banca mexicana. El monto de la cartera del sector agropecuario, según Quintana (1995), se multiplicó poco más de doce veces entre 1988 y 1995, al pasar de 395 millones hasta 7,382 millones de pesos.

La cartera vencida, hacia 1982, era importante, pero todavía se mantenía dentro de las normas internacionales del 1.5% global. Hasta 1988 se podía señalar que el mapa de los deudores se localizaba mayoritariamente en los sectores rurales. La expansión urbana de la deuda es un fenómeno de los noventa y tuvo que ver con lo que Calva denomina la circulación del dinero de plástico. En sus cálculos, hacia 1992 un tercio de la población urbana ocupada contaba con tarjetas de crédito. Los créditos hipotecarios crecieron 775.5% y los créditos al consumo se cuadruplicaron entre 1988 y 1994. Liliana Flores Benavides (dirigente barzonista y candidata a la gubernatura de Nuevo León) en un debate con sus contendientes (Canal 40, 3 jun, 1997)

señalaba c  
bios del C  
las tasas c  
echaron e  
estipulado

Calva  
fue un ve  
intermedi  
al 17%, o  
tumbrado

Para e:  
tera venci  
nizaciones  
presenta  
que ofrec  
ñala que  
ron deud:  
global, 5'

En rea  
de todos l  
hecho, er  
de una sc  
barzonist  
otras agr  
septiemb  
maba a lo  
tos apro:  
producto

<sup>156</sup> Entre las  
Asociación  
liar y el Mo

señalaba que «la cartera vencida se tornó inmanejable con los cambios del Código Civil a partir de 1989, que ligaron la variación de las tasas de interés a los Cetes (y con ello a la especulación) y desecharon el criterio de la tasa de incremento salarial, como estaba estipulado».

Calva (*ibid.*) señala que lo que se construyó entre 1988 y 1994 fue un verdadero oligopolio bancario que elevó los márgenes de intermediación financiera en más de diez dígitos, llegando a situarse al 17%, o sea, más de 13 puntos por arriba de los márgenes acostumbrados en Estados Unidos.

Para establecer un cálculo aproximado del crecimiento de la cartera vencida y de los posibles miembros que se integraron a las organizaciones de deudores, hay que referirnos a los datos globales que presenta Calva (1997: 31) para de ahí ponderar la información que ofrecen los barzonistas. En cifras de agosto de 1995, Calva señala que había un total de 7'885,217 deudores; 6'033,955 contrajeron deudas vía tarjeta de crédito; 866,218 hipotecarios, y del total global, 5'961,224 contrajeron deudas menores de \$200,000.

En realidad, El Barzón nunca logró adjudicarse la representación de todos los deudores, sobre todo de aquellos de mayor cuantía. De hecho, entre los pequeños y medianos deudores no se puede hablar de una sola organización que los agrupara. Aun en el caso de los barzonistas, éstos crearon varios barzones. Junto a éstos se formaron otras agrupaciones<sup>136</sup>, que fueron creciendo en membresía. Hacia septiembre de 1993, el número de integrantes de El Barzón se aproximaba a los 10 mil miembros. Hacia fines de 1996, se ofrecieron datos aproximados a los dos millones, entre los que se contaba: productores rurales, tarjetahabientes, casatenientes, comerciantes y

<sup>136</sup> Entre las más significativas, están la Asociación Nacional de Usuarios de la Banca, la Asociación Nacional de Tarjetahabientes, la Alianza para la Defensa del Patrimonio Familiar y el Movimiento Ciudadano Salvemos Nuestra Casa, surgidas a partir de 1995

empresarios (pequeños, medianos y grandes) tanto del medio rural como del urbano<sup>137</sup>.

## II. LA GENEALOGÍA DEL DERECHO DE BARZONEAR

En una reunión de mujeres de El Barzón Unión, celebrada en Guadalajara en agosto de 1995, escuché por primera vez la idea del *derecho de barzonear*. Varias barzonistas (que discutían en grupos de trabajo) insistieron en la necesidad de *barzonear*. Se referían a la necesidad de convencer a la gente agobiada por las deudas de unirse a ellos para mantener una actitud más firme entre todos. Por ello, planteaban la idea de *barzonear* con el círculo de amistades, en el taxi y en cualquier lugar, con el fin de hacer conciencia y difundir los derechos y oportunidades que ofrecía El Barzón a otros deudores. Éstos, en realidad, no eran otros que el derecho que asiste a todo mexicano de defender su patrimonio familiar. En ese sentido, cualquier persona se podía convertir en barzonista de la noche a la mañana, siempre y cuando fuera un deudor. Vistas así las cosas, la posibilidad de expansión de la organización que podría ofrecer esa idea era muy amplia.

<sup>137</sup> La membresía de los barzones es un dato confidencial y muy variable que se maneja con diversos objetivos políticos. Aunque en las oficinas centrales de ambos barzones se usan computadoras para llevar el registro, por razones de seguridad no se divulgan públicamente sus datos. Pero también es porque existen diversos grados de organización entre los grupos y por la concurrencia de diversos factores subjetivos. En la práctica, existen diversas formas de contabilizar a los miembros en las listas o censos internos de cada grupo local y, de ahí, a los estatales y nacionales, que corresponden a distintas circunstancias (los que asisten a un plantón; los que abren expedientes para un juicio contra los bancos; los militantes que van a todo; los que se dan de baja o apáticos y hasta los traidores). Por lo mismo, hay que suponer variaciones de datos conforme a las coyunturas y los diversos usos de la imagen de la fuerza política de El Barzón. Pero esto no quiere decir manipular la información en todos los casos. Como un ejemplo del tipo de cálculos de la membresía, Juan José Quirino, dirigente de El Barzón Unión, explicaba que en sus registros, actualizados semana a semana, había un millón de barzonistas (*Proceso*, núm. 1018, México, 6 may, 1996, p. 9).

El antecedente de tal derecho hunde sus raíces en la tradición agrario-campesina que surgió en varias regiones de México a partir del cardenismo, la cual nutrió a muchos de los barzonistas fundadores. Eso hace referencia a un contexto de relaciones sociales estado-campesinos sobrepolitizadas. En ese sentido, el problema del pago-no pago de los créditos y otros beneficios dependía del buen o mal clima de entendimiento y de las oportunidades que ofrecía una alianza política con el estado mexicano. De ahí se establecían los territorios de exclusión e inclusión de las mayorías o minorías campesinas; éstas se articulaban de distinta manera, dependiendo de las coyunturas y condiciones políticas. La necesidad del voto y la presencia política del campesinado se ligaban a fenómenos como el compadrazgo y el estilo político que diferenciaban las formas de actuar de las redes políticas, a nivel municipal y estatal. Una brillante descripción de ese tipo de relación clientelar y subordinada que ha rodeado por muchos años a miles de familias campesinas mexicanas nos la ofrece la imagen propuesta por Arturo Warman (1972) de los «hijos predilectos» de los regímenes priistas. Tal imagen, empero, no era monolítica, sino que admitía expresiones de ambigüedad dentro del contexto de creciente politización del problema de las deudas y créditos rurales. Otro efecto de tal politización daba por sentado que los créditos concedidos, por ser dinero del gobierno, tenían un sentido de recuperabilidad más laxo y dependían de otros factores aparte de la ley de la oferta y la demanda (Warman, 1972: 83).

Pero la politización también servía de cortina de humo para hacer varios tipos de negocios con las pérdidas totales y los créditos vencidos. Tales prácticas llegaron a considerarse comunes en muchos ejidos y comunidades rurales, donde se acostumbraron a ver cómo los principales, los caciques y los acaparadores sabían hacer buenos negocios con los derechos sobre las parcelas perdidas y se hacían de capitales que resultaban de las indemnizaciones pagadas por el seguro; por ello, hasta se peleaban por adquirir carteras vencidas. Lo

anterior confirma que en el medio campesino se funcionaba con sobrentendidos que daban sustento a la hipótesis del paternalismo del estado mexicano, que se distinguía por el subsidio a los adeudos rurales.

Desde esa óptica, muchos campesinos mexicanos aprendieron a sobrevivir en condiciones de quiebra bajo el supuesto de que la cultura del pago era ambivalente. La tradición barzonista enraíza en ese mundo campesino de lealtades o complicidades sobrentendidas, que se relacionaron con el manejo de los dineros y las humillaciones o experiencias derivadas de las exclusiones-inclusiones. Seguramente por ese aprendizaje cultural en el que han sobrevivido los agroproductores es que tienen razones sobradas para desconfiar de las neutralidades y tecnicismos legales.

La extensión del *derecho de barzonear* a otros medios ha provocado nuevas traducciones que no siempre están libres de manipulación, pero que han asegurado una difusión muy amplia de la protesta social que llegó hasta sectores inimaginados. Definitivamente, algunos deben tomarse como regresivos. Tal es la situación de grupos campesinos que con su no pago atentan contra sus propias organizaciones y pueden llegar a cancelar esfuerzos autogestivos mantenidos por años. Otro caso retardatario podría ser el llamado «Barzón de los ricos», dado que éstos utilizaron el estilo de la organización hacia fines menos justicieros. Se trata de gente pudiente que, inclusive, no se atrevió a dar la cara abiertamente en las asambleas barzonistas, pero que sí supieron beneficiarse del movimiento y sus formas de hacer<sup>138</sup>.

En el medio urbano, existen otras raíces genealógicas del *derecho de barzonear*. Una de ellas se refleja en la solidaridad colectiva surgida en los vecindarios y barriadas populares de varias metrópolis mexicanas. Grupos de vecinos organizados, tras la llamada del cohétón o la campana parroquial, actuaban por derecho propio para impedir

<sup>138</sup> Opinión vertida en la asamblea de El Barzón Unión el 30 de julio de 1996 en Guadalajara.



los desalojos subsecuentes a las alzas de rentas dictadas por los intereses de propietarios sin escrúpulos. Dichos intereses no entendían de la pérdida del poder adquisitivo ni tampoco del empeoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores, subempleados o desempleados que habitaban dichas viviendas. Dichas acciones lograban equilibrar las fuerzas dispares y permitían a los inquilinos negociar el pago de la renta con un sentido más igualitario o de plano declarar la moratoria de pagos.

### III. EL PROCESO DE APRENDIZAJE SOBRE EL CARÁCTER DE LA DEUDA Y SUS EFECTOS EN LA RESISTENCIA CIVIL Y LAS NEGOCIACIONES POLÍTICAS

El argumento inicial de los barzonistas, como se desprende del testimonio del dirigente presentado en la primera parte de este trabajo, partía de definir la deuda o cartera vencida como una circunstancia de la crisis y que, por lo mismo, no representaba ningún estigma. En ese sentido, era un planteamiento defensivo que buscaba echar por tierra la acusación de delincuencia que venía de los banqueros ante el incumplimiento de las condiciones en los contratos de crédito. Además, se buscaba que un árbitro político y no judicial (en este caso, el presidente de la República) interviniera para meter en cintura los intereses leoninos de los banqueros.

Para los abogados y funcionarios bancarios, las carteras vencidas se definían sólo en términos legales (Rodríguez, 1998: 205). Por cartera vencida se entendían los préstamos que no habían sido pagados en la fecha pactada. Sin embargo, aunque los funcionarios reconocieran extraoficialmente que los costos del dinero a pagar eran muy altos, las deudas comprendían un sobreprecio a los intereses normales, a los intereses sobre los intereses y al capital no pagado. En otros términos, eso significaba seguir creando deudas artificiales que llegarían a ser prácticamente impagables. Como afirma Rodríguez Gómez

(*ibid.*), hacia 1994, el 80% de la cartera vencida estaba constituida por intereses sobre intereses y sólo un 20% representaba el monto de los créditos originalmente prestados.

En el transcurso del proceso social de la lucha de los deudores se han manejado diversas nociones de deuda. Las primeras se pueden considerar como ecos de la cosmovisión de tiempos del corporativismo agrario. En ese sentido, los campesinos veían las deudas como indicadores de la descapitalización y se les consideraba como un derecho o pago por las desigualdades sociales que prevalecían en el campo mexicano. Por lo mismo, se sentían menos responsables y dejaban que las deudas fueran resueltas por el gobierno. La costumbre era intercambiar favores con los funcionarios que necesitaban de sus votos, a cambio de que el gobierno activara el borrón y cuenta nueva.

Con el tiempo se fue destilando otra noción, que consideraba que la descapitalización era producto de las erróneas políticas agropecuarias implementadas por varias entidades de gobierno o que, también, creía que el gobierno dejaba manos muy sueltas a los acaparadores y financieros que expoliaban a los campesinos. A resultas de esto, los campesinos se acostumbraron a navegar entre disputas y grillas interinstitucionales y a distinguir a los funcionarios agraristas respecto de los que no lo eran.

Una tercera noción, más compleja, se relaciona con políticas globales que se suponía habían sido impuestas desde fuera por procesos como el TLCAN (un pacto que había firmado el gobierno, sin plena consulta con los campesinos). El TLCAN traería consigo políticas como la apertura comercial y la supresión de subsidios, que habían acelerado los procesos de quiebra y el abandono a su propia suerte a los agroproductores. Al concebirse las deudas como derivadas de políticas estructurales impuestas desde fuera, se llega a la concepción de un gobierno desnacionalizado y permeado por intereses anticampesinos.

De esas nociones, que bien pudieran tomarse como explicaciones generales y abstractas del deterioro productivo y la descapitalización, surgen luego otras que van de la mano de la lucha legal y las negociaciones con los banqueros y funcionarios. Así es como se llega a concebir la deuda como ficción legal. Una manera de identificar esa ficción es similar a la acuñada por Calva cuando hablaba de *dinero de plástico*. En esos términos, se enfatiza la volatilidad y facilidad con que circulaba el dinero en los contratos y tarjetas bancarias, pero esa noción todavía podía entenderse como producto de la cosmovisión tradicional campesina, que conceptuaba a la deuda como *dinero de papel*. Desde esa perspectiva, se interpretaba que los contratos firmados y otro tipo de documentos dictados por abogados y funcionarios eran injustos. Los campesinos acostumbraban firmarlos como vía para recibir subsidios o beneficios para sobrevivir.

Lo anterior refleja cómo se va incubando un vaciamiento del sentido legal que definía las deudas y sus obligaciones. Por esa vía se va a llegar hasta el extremo de conceptualizar la deuda como un mero papel sin mayor valor moral, dado que el papel se creía que estaba manipulado y sólo consideraba los números que quisieron ponerle los banqueros (agiotistas y acaparadores). En esencia, en lo que parecen coincidir las distintas nociones de deuda acuñadas desde la visión de los agroproductores era en criticar la artificialidad de los precios del dinero, que en buena medida se fundaban en acuerdos y tratos discrecionales entre banqueros y funcionarios de Hacienda.

Los términos de la famosa consigna barzonista, «debo no niego, pago lo justo», confirman la percepción de que la deuda era injusta y moralmente inaceptable. Tal noción se convierte en idea central del movimiento y deviene en una estrategia política de moratoria que podrá adecuarse a acciones de resistencia civil operadas conforme a diversas circunstancias. De esa manera, libres de estigmas, los barzonistas trataron de voltear la tortilla y pasaron al terreno de la amenaza política que buscaba cobrar en las

urnas los malos tratos recibidos y, sobre todo, realizaron protestas más efectivas a lo largo y ancho del país. La fuerza de sus presiones se refleja en las distintas localidades cuando se llega a establecer ciertas formas de presión que se vuelven cotidianas y que son distinguibles como luchas de los deudores. Entonces se plantean cambios en el estilo de las negociaciones y en el carácter de las deudas contraídas.

Ya desde 1994, el carácter de la deuda y los costos del dinero dejaron de tener un significado exclusivamente técnico o legal para el movimiento de deudores y ese es un aprendizaje muy claro logrado al cabo de varios sucesos. De ahí se llega a atribuirle otros significados a las deudas, que se interpretaron bajo diversos esquemas de simulación y cálculos. Pero el aprendizaje también se dio en los otros sectores (funcionarios y banqueros). En ese sentido, la deuda se convirtió en un artefacto político que era usado por los contendientes para sacar ventajas en una negociación que empezaba a flexibilizarse en niveles insospechados.

La definición de deuda se desliza, así, desde el monto impagable que representaba el triple costo dictado por los bancos, hasta la secuencia de diversos pagos revisables que incluían diversos tipos de intereses por demás variables; ahora sí se reconocía que no todos debían endosarse al deudor. El cambio de interpretación permitía considerar una quita parcial de intereses o hasta la dispensa de la totalidad porcentual de algún rubro (intereses moratorios, costos administrativos o las sumas de intereses acumulados), porque podían ser absorbidos por el estado o por los bancos. Justo es decir que no se trataba solamente de concesiones gratuitas o generosas de parte de funcionarios o banqueros, dado que el pretexto de la deuda abría posibilidades insospechadas que podrían servir para fortalecer al sistema bancario. ¿Qué tal si todo el país se ponía en deuda? Imaginar tal situación justificaría el nacimiento de monstruos, como el

Fobaproa<sup>139</sup>, surgidos a partir de una velada declaración de emergencia nacional.

De esa manera, resultaba completamente coyuntural discutir cuestiones sobre la negociación grupal, en vez de la individual, que con anterioridad sirvieron para descalificar las protestas barzonistas en las circunstancias de 1994. Lo que se abrió paso fue encontrarle salida a las deudas de más cuantía que pudieran enfrentar con eficacia las acciones de moratoria de mayor envergadura que estaban planteando miles de deudores.

Pero esto también fue un proceso de aprendizaje que se fue incubando entre avances y retrocesos. Desde la retórica de los deudores, se veía que los programas de restructuración planteados seguían siendo parciales y que no reconocían las dimensiones de las deudas reales. Lo que se demandaba era abrir estructuras de oportunidad más amplias y posibilidades de negociación que trascendieran el cambio de coyuntura y dejar de lado el protagonismo presidencial. Éste dejaría su lugar a la comunidad política ampliada (Cámara de Diputados, de Senadores y otros grupos sociales) que finalmente intervendrán como factores de mediación en el conflicto con los bancos.

Este camino se fue abriendo a través de las negociaciones relacionadas con las diversas propuestas de restructuración de la cartera vencida bancaria. Esto se hizo a partir de que las restructuraciones se volvieron más atractivas para los banqueros y los grandes deudores. De esa manera, a partir de la segunda iniciativa de restructuración general de la cartera vencida (1996), se generó cierta competencia

<sup>139</sup> El Fobaproa (Fondo Bancario de Protección al Ahorro) surge a la luz pública en 1990, pero la operación más importante se lanza en 1998. Tomado como un supuesto exagerado o realista, el dato que justifica su lanzamiento es la quiebra del sistema financiero mexicano y, de ésta, se deriva la necesidad de salvar la economía nacional. Irónicamente, se recurre al pretexto de salvar a los ahorradores para convertir en deuda pública las deudas acumuladas de los grandes deudores y la cartera vencida bancaria, en general, que en conjunto representaron cerca de 60,000 millones de dólares que serían pagados a costa del presupuesto y los impuestos de todos los mexicanos. Tal operación maestra fue cocinada y sancionada por el Congreso Mexicano después de varios meses de negociación y escándalos.

entre los bancos grandes, los medianos y hasta los chicos, que se atrevieron a ofrecer esquemas más generosos en lo particular, a despecho de los que habían sido ofrecidos oficialmente por la Comisión Nacional Bancaria y por Hacienda. Pero es sobre todo cuando los banqueros lograron afinar una estrategia orientada a absorber el mayor monto de deuda, y de paso dismantelar las protestas de los deudores inconformes, que se avizora una estrategia de solución integral.

Un paso previo importante se dio al restablecerse el control legal, aunque éste sólo fuera visualizado como solución de corto plazo. La distinción entre deudas viejas (las contraídas antes de 1997) y deudas nuevas no sólo representaba un trato diferenciado a los deudores, sino que evidenció una estrategia eficaz que logró parar las posibilidades de crecimiento de las organizaciones de deudores existentes. En la práctica, los diputados barzonistas y sus aliados no pudieron impedir que se cambiara el encaje legal que hace posible distinguir las deudas. El cambio legal impide que los nuevos deudores puedan equipararse a los viejos, dado que el tipo de contrato y las garantías cambiaron sustancialmente. En el caso de las deudas contraídas a partir de 1997, se establecían condiciones más definidas en los contratos (que estaban claramente contempladas en los nuevos códigos civiles), que prescribían contar con mejores garantías prendarias y un sistema de afectación más expedito de los bienes hipotecados. En ese sentido, la protesta de los deudores viejos tendió a aislarse en lo político, condición que se buscó reforzar mediante toneladas de propaganda, coacciones diversas y cooptaciones orientadas a bajar el protagonismo de las organizaciones de deudores y *desinflar* sus presiones políticas.

#### IV. EL SECUESTRO DE LA SOCIEDAD A TRAVÉS DEL FOBAPROA

Además de las modificaciones del encaje legal que mencionamos antes y que lograron evitar el crecimiento de los grupos de deudores, el

engendro del Fobaproa representó la operación maestra que permitió a los bancos y al gobierno apropiarse de las ventajas alcanzadas por los deudores mediante las distintas prácticas de moratoria y resistencia civil y encontrarle salida a los grandes montos de la deuda.

Para legitimar el Fobaproa, el gobierno mexicano construyó un poderoso argumento, articulado en torno a la idea de salvar a México del quebranto financiero, dado que los bancos, y en general las instituciones financieras, habían llegado a una situación de quiebra o insolvencia inmediatas. La Secretaría de Hacienda (1998: 48) identificaba una cadena de causalidades para explicar que la crisis bancaria había crecido demasiado por las deficiencias legales. Entre otras causas, se hacía referencia a: 1) las fallas del funcionamiento de los tribunales del fuero común y federal que tenían acumuladas sin resolución miles de demandas prendarias de deudores; 2) las acciones de moratoria de los diversos grupos que propalaron desmedidamente «la cultura del no pago» y 3) el hecho de que los delitos financieros no fueran considerados como graves, a pesar de que eran muy cuantiosos, lo que se traducía en el fenómeno de la impunidad rampante de los llamados «delincuentes de cuello blanco».

Por otra parte, se señalaba que los intentos de rescate de la cartera vencida anteriores, que habían sido exitosos en aligerar las cargas de unos cuatro millones de deudores (sobre todo pequeños y medianos), no habían sido suficientes. Todas esas circunstancias provocaron una gran expectativa y harta indignación social, que exigía del gobierno emprender una acción de mayor envergadura para resolver la crisis bancaria y se suponía que ese era el propósito del Fobaproa. Según la Secretaría de Hacienda, si el gobierno no hubiera activado el Fobaproa a tiempo, el capital de los bancos se hubiera agotado y eso hubiera provocado grandes trastornos a los ahorradores. Un efecto adicional de una intervención tardía hubiera significado que la deuda considerada en el Fobaproa hubiera pasado de los 552,000 millones

de pesos (que representan el 14.4% del PIB nacional) a más de un billón, esto es, más del 25% del PIB.

Lo que sucedió es que, al dejarse en manos de los bancos y no directamente de los deudores, la parte del presupuesto nacional destinada a la restructuración de las deudas, se aseguraron los recursos para los bancos, que de esa manera suplantaron a los ahorradores y deudores. Así, los bancos se acercaron una palanca muy poderosa que los convierte, por las vías de hecho, en representantes exoficio de millones de deudores a los que conminan a negociar en las condiciones que finalmente les imponen. Ciertamente, éstas se mejoraron muchísimo respecto a las anteriores propuestas, pero no se equipararon a lo que proponían los barzonistas en su fideicomiso de la concordia y tampoco equivalen a los borrones y cuenta nueva que habían realizado los gobiernos populistas del pasado.

El Fobaproa, y ahora el IPAB, funcionan como una perfecta caja negra que tiene varios candados, cuyas llaves están bajo el resguardo político del PRI, el PAN y Hacienda. Además, el pretexto de que el Fobaproa fuera creado como institución financiera destinada a favorecer a miles de pequeños deudores que representaban al 90% de la cartera vencida nacional y cuyos montos de deuda ascendían a cantidades menores al millón de pesos, sirve de cortina de humo. De esa forma, con el paraguas protector de los pequeños y medianos deudores se logró proteger de la quema pública al otro diez por ciento de deudores, entre los que se escondieron operaciones millonarias que vinculan a varios de los mismos banqueros, empresarios, funcionarios públicos, así como diversas operaciones de financiamiento del gobierno, del PRI y de otros personajes conocidos de la política nacional. Lo anterior ha hecho resurgir una y otra vez el debate y el escándalo político en torno a la lista de los beneficiarios del Fobaproa.

Se busca señalar a los defraudadores y al PRI aprovechando la coyuntura electoral, pero hasta ahora todo ha quedado en mucho ruido, porque los bancos ya se agenciaron nuevos recursos y transfi-



rieron los grandes montos de deuda al erario público para que sean pagados por los contribuyentes mexicanos. Irónicamente, les ha tocado a dos dirigentes barzonistas jugar el rol de supervisores del proceso del Fobaproa. Pero esto significa, más que otra cosa, un premio de consolación, dado que han perdido posibilidades de negociar en mejores condiciones la solución definitiva de las deudas contraídas que, curiosamente, desde la visión del exsecretario de Hacienda José Ángel Gurría, pueda ser programada «en paquetes grandes que incluyan a miles de deudores de una vez por todas». Esto contrasta con el énfasis anterior de negociar caso por caso.

#### II. LA CULTURA DEL PAGO-NO PAGO Y EL MODELO DE DESARROLLO NACIONAL

Frente a la crítica barzonista, el presidente de la República y el secretario de Hacienda reiteraron en distintas ocasiones la idea de defender la cultura de pago como base del sistema financiero mexicano y de la nación misma. El presidente Zedillo se refirió a la cultura del pago como el «fundamento ético e institucional» que le da sentido de obligatoriedad a los tratos crediticios, además de que lo consideraba como algo indispensable para el sano funcionamiento del sistema financiero y de la economía. Desde su planteamiento, se trata de un principio que se supone no está contaminado por ideologías y es objetivo. Por ello, se propone como conducta válida para todos los mexicanos. En las circunstancias de tiempos de crisis, la cultura del pago se tomaba como un pilar fundamental que respaldaba el proceso de reprivatización y saneamiento financiero de los bancos. Pero, también, hay que indicar que la cultura de pago fue poco mencionada en los días en que se discutía el caso del Fobaproa.

Por extensión, la cultura del pago es puntal del modelo económico y expresa la actitud moral con que México rige su conducta para

cumplir sus compromisos financieros internacionales. Es, desde esa óptica, una expresión del modelo de país que debemos ser y, en consecuencia, se propone como condición que se pretende manejar más allá de toda discusión democrática interna. Sin embargo, en el transcurso de las negociaciones entre banqueros y deudores hubo varios bandazos, que a fin de cuentas desenmascaran a los defensores y/o beneficiarios de la cultura del pago. Hay que decir que, por la vía de los hechos, la salud financiera de los bancos se convirtió en el objetivo prioritario del gobierno. En consecuencia, para el rescate a los bancos no se escatimaron apoyos; por eso se decidió destinar una parte importante del presupuesto nacional, que en proporción equivale al 15 o 20% del PIB, para tal fin. Eso representa cantidades muy superiores a las asignadas al combate a la pobreza y para toda la política social.

Para resumir, la noción de cultura del pago se usa como argumento ideológico que busca deslegitimar a las organizaciones de deudores que promovieron el pago justo y que fue interpretado por funcionarios y banqueros como cultura del no pago. En otro sentido, la cultura del pago puede tomarse como argumento para legitimar y/o encubrir los intereses de la banca en general, elevados a la categoría de valores nacionales y que actúan en nombre de millones de ahorradores y pequeños deudores. Tales interpretaciones fueron argüidas por los contendientes a lo largo de meses y meses de negociaciones. Para el gobierno, la cultura del pago justificaba los programas de restructuración, cuya intención era aligerar la carga financiera a aquellos deudores que estuvieran al corriente de sus pagos.

Un caso paradójico de anatocismo a la inversa, planteado por una ahorradora (Celia Reyes, viuda de Nieto) que ganó un juicio para reclamar el pago de intereses sobre intereses de su capital ahorrado por años, nos muestra otro aspecto ambivalente de la interpretación ideológica de la cultura del pago. Por tratarse de un banco que se declaró en quiebra (Banco del Atlántico), las autoridades hacendarias

no han mencionado públicamente la necesidad de cumplir con la cultura del pago por parte de la institución que se hizo cargo de las deudas: Banco Vital, a pesar de que la Suprema Corte decidió en favor de la ahorradora y ordenó que se le pague, como corolario de un juicio legal que duró más de diez años. Sin embargo, en la práctica se han mencionado muchísimas complicaciones que impiden hacer el pago en forma expedita. O sea que valen más los razonamientos prácticos que los principios al interpretar el significado o significados que se atribuyen a la cultura del pago.

Por otra parte, las interpretaciones especiales de la cultura del pago presentes en el caso Fobaproa hablan de los mecanismos usados para encubrir a varios de los grandes deudores y operaciones especiales, además de que, bajo el anonimato, se ocultaron los nombres de otros personajes incluidos en los datos comprendidos bajo secreto bancario. Lo anterior confirma el hecho de que los intereses de los más (pequeños y medianos deudores) fueron usados para cubrir los de los menos y, sobre todo, para respaldar el *saneamiento* de los bancos y la rearticulación de capitales comprometidos en apuntalar el modelo de desarrollo de un capitalismo neoliberal y globalizado. A la opinión pública mexicana se le dejó entretenerse con imágenes parciales y espejismos. A fin de cuentas, el derecho a la información se sustituyó con escarceos propios de la coyuntura de la discusión en la Cámara de Diputados. Como quiera que sea, se dio pie a pensar que algo había de más fondo y eso sirvió para especular sobre las responsabilidades de las instituciones financieras y de los funcionarios que permitieron los malos manejos con los créditos.

Lo anterior hace ver que hay pesos distintos entre los intereses y fuerzas políticas que se ocultan en las instituciones financieras y, también, que existen diferentes actitudes para expresar los valores de la cultura del pago. Existe, en ese sentido, discriminación y posibilidades de exclusión-inclusión que son discrecionales. Por otra parte, la casi nula posibilidad de fincar responsabilidades y enjuiciar a los res-

ponsables presentes en el Fobaproa nos confirma el hecho de que la sociedad fue secuestrada por los banqueros, en complicidad con los partidos y Hacienda. Para liberarla se le ha impuesto pagar con fondos públicos buena parte de las grandes deudas con el fin de ofrecerles una mesa «copeteada» a los bancos para que armen su restructuración y se consigan nuevos capitales o ventas de acciones que garanticen seguir operando con grandes ganancias, pero con bajos niveles de eficiencia, si se compara con los estándares internacionales.

#### LO QUE HAN GANADO LOS DEUDORES Y LOS EFECTOS POLÍTICOS DE SU LUCHA SOCIAL

Para evaluar los logros de las organizaciones de deudores hay que irse a los beneficios tangibles, esto es, ver lo que se ha evitado en términos de mayores despojos. Sin ser catastrofistas, hay que reconocer que hubo pérdidas irreparables, como en el caso de deudores que se suicidaron por no encontrar salidas al problema de las deudas y otros que, mejor, dejaron perder su patrimonio por no pelearle a los bancos. Calculando el número de estos deudores afectados podemos señalar a un 3% de los deudores del país que en números redondos representan unas 120,000 familias desposeídas o afectadas por la pérdida de vidas y bienes materiales.

Otros deudores se plegaron a las negociaciones en el segundo o tercer intento y siguen sufriendo demasiado con los esquemas que pactaron. Pero también hay deudores que lograron quitarse por completo toda la carga, lograron condiciones semejantes a las que prevalecían antes de la crisis y salvaron sus casas y otros bienes. Incluso hubo algunos que supieron imitar a los grandes deudores, aprendieron a hacer negocio y hasta lograron vender dos o tres casas, ranchos y terrenos, a partir de que supieron negociar con los bancos y de esa manera rehicieron sus capitales.

La lucha social de los deudores no encontró una solidaridad gubernamental, como se pudiera decir que la hubo en tiempos del cardenismo. Pero sí consiguió apoyos gubernamentales por vías indirectas y se supo aprovechar de las diferencias y competencias entre bancos y banqueros. De esa manera, consiguieron condiciones de negociación más accesibles. Pero eso no permite hablar de logros definitivos y de la consolidación de una fuerza opositora, aunque sí hubo logros importantes al coincidir con la protesta y los reclamos de varios sectores sociales golpeados por las políticas neoliberales. En la búsqueda por evitar perder todo o parte de su patrimonio familiar, muchos deudores recurrieron a firmar una o dos reestructuraciones con los bancos, sin abandonar del todo el frente de lucha, que les permitía seguir resistiendo. Eso explica la emergencia y desarticulación de varias organizaciones de deudores que no llegaron a consolidarse o que volvieron a resurgir una o varias ocasiones.

Lo que ha distinguido a las organizaciones de deudores es lo contingente y fragmentario de su vida institucional, así como la relevancia coyuntural de sus acciones. Además, éstas son las mediaciones que nos permiten conocer los efectos de su politización. Aquí hay diferencias entre lo que dicen los dirigentes con su intención de impactar en lo social e intervenir políticamente y las bases de los grupos más interesadas en defenderse frente a graves perjuicios u orientadas a sacar beneficios. En ese caso, la interpretación de declaraciones o argumentos esgrimidos por los dirigentes serían equivalentes a los de una elite intelectual o partidista. Pero el hecho de que muchos de ellos sean deudores y gente dedicada a tareas rutinarias los hace ver como que se rodean o confunden como personas ordinarias y eso establece una gran diferencia. Como quiera que sea, hay que distinguir entre la retórica y la práctica de los dirigentes y las bases. Esto conduce a tomar más seriamente, al conceptualizar los logros de la organización, las condiciones en que

se desarrollan sus actuaciones (inspiradas en razones inmediatistas) y sujetas a múltiples interrupciones. Por lo mismo, tales grupos y personas no calculan el efecto de su acción, como lo hacen otras organizaciones profesionales, gremiales o partidistas. Más que un discurso elaborado, narran distintas y agitadas intervenciones que reflejan la vehemencia con que han irrumpido en el escenario político de México y les permite increpar a diversos actores con distintos prestigios históricos, de ahí que su atrevimiento y las formas en que se violentan jerarquías políticas e institucionales puedan sonar, por lo menos, ingenuas y, en muchos casos, completamente irreverentes. El efecto práctico es que acaban deslegitimando-legitimando a autoridades de diversos niveles y no dejan de meterse en caminos equivocados y círculos viciosos.

En resumen, los efectos políticos del movimiento social de los deudores mexicanos se reflejan primordialmente en el crecimiento insospechado de la desobediencia civil y en la diversidad de experiencias surgidas para defender el *derecho de barzonear*. Sus protestas reflejan diversas formas de articular (en forma implícita y explícita) la democracia ciudadana, la democracia social y la democracia política. Tales articulaciones echan por tierra la ilusión de la neutralidad o el economicismo con el que la ideología neoliberal pretende reducir o controlar a cualquier tipo de conflicto social. En ese sentido, es una falacia fincar el ideal o modelo de democracia de un país en el escamoteo o concesión de unos derechos para inhibir otros. El ejercicio real de los derechos ciudadanos es un punto nodal para evaluar la calidad de la vida democrática de una nación. En ese sentido, no hay modelo de desarrollo que valga sin mejoramiento de las condiciones de vida de las mayorías, porque también resultaría grotesco establecer estándares de vida elevados o excluyentes al lado de actitudes de infancia política y de evidentes exclusiones en la toma de decisiones importantes para el desarrollo nacional.

RE  
CA  
CA  
FOV  
FAR  
LÓP  
MES  
PAD  
QUI  
ROD  
T  
ROD  
F  
v  
ROM  
F  
SAM  
b  
SHCP,  
bi  
WAR  
T  
WILL  
M  
15

## REFERENCIAS DOCUMENTALES

- CALVA, José L., «Crisis de los deudores», en *Crisis bancaria y carteras vencidas*, Alicia Girón y Eugenia Correa (comps.), Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM/UAM/La Jornada, México, 1997
- CALVA, José L., *México: más allá del neoliberalismo*, Plaza & Janés, México, 2000
- POWERAKER, J., *Theorizing Social Movements*, Pluto Press, London-Boulder Colorado, 1995
- FARBER, G., coord., *Fobaproa: la bomba del tiempo*, Times Editores, México, 1998
- LÓPEZ OBRADOR, Andrés M., *Fobaproa: expediente abierto (reseña y archivo)*, Grijalbo, México, 1999
- MESTRIES, F., «La crisis financiera rural y el agrobarzón», ponencia mimeo, LASA, UAM-A, Guadalajara, 1997
- PADIERNA, D., *La historia oculta del Fobaproa*, Ediciones Biblioteca Plural, México, 2000
- QUINTANA, V., «¿A quién beneficia el cambio estructural de la agricultura en México?», en *La Otra Cara de México*, núm. 42, Deca-Equipo Pueblo, 1995
- RODRÍGUEZ G., Guadalupe, y TORRES, G., «El Barzón y Comagro: la resistencia de los agroproductores a la política neoliberal», en *Los nuevos actores sociales y procesos políticos en el campo*, de Hubert C. De Grammont y Héctor Tejera Gaona (coords.), INAH/UAM/UNAM/Plaza & Valdés, México, 1996
- RODRÍGUEZ G., «Making a Globalized Nation in the Countryside: El Barzón, A Popular Movement In Contemporary México», in *Urban Anthropology*, vol. 27, 1998
- ROMÁN MORALES, Luis I., «La sociedad secuestrada por las finanzas: el caso Fobaproa», *Avances*, núm. 12, ITESO, Guadalajara, 2000
- SAMPERIO, Ana C., *Se nos reventó el Barzón: radiografía del movimiento barzonista*, Edivisión, México, 1996
- SHCP, *Fobaproa: la verdadera historia*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1998
- WARMAN, A., *Los campesinos, hijos predilectos del régimen*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1972
- WILLIAMS, Heather L., *Planting Trouble: The Barzón Debtors' Movement in México*, Center for US-Mexican Studies, University of California San Diego, 1996

CHAPTER I. THE FOUNDING OF THE NATION

The first step in the formation of the United States was the signing of the Declaration of Independence in 1776. This document declared the thirteen colonies to be free and independent states, no longer bound to the British Crown.

The next step was the signing of the Constitution in 1787. This document established the framework for the federal government, including the executive, legislative, and judicial branches.

The Constitution was signed by the delegates to the Constitutional Convention in Philadelphia. It was then ratified by the states, becoming the supreme law of the land.

The Constitution provided for a strong central government, but it also protected the rights of the states and the individual citizen. This balance of power is one of the key features of the American system.

The Constitution was a landmark document in American history. It has served as the foundation for the nation's government for over two centuries.

The Constitution is a living document that has been amended several times. These amendments have allowed the government to adapt to changing circumstances and needs.

The Constitution is a source of pride for Americans. It represents the values and principles that have guided the nation since its founding.

The Constitution is a testament to the American people's desire for a better government. It is a document that has shaped the course of the nation's history.

The Constitution is a source of inspiration for Americans. It reminds us of the values and principles that have made the United States a great nation.

The Constitution is a source of strength for Americans. It provides the framework for a government that is fair, just, and free.

The Constitution is a source of hope for Americans. It is a document that has guided the nation through many challenges and triumphs.

CHAPTER II. THE EARLY YEARS OF THE NATION  
The early years of the United States were a time of growth and development. The nation expanded its territory and established new states. The federal government worked to build a strong and unified nation. The American people sought to create a better life for themselves and their children. The Constitution provided the framework for this journey. The American dream was a reality for many. The United States became a world power. The American flag flew over a vast and diverse land. The American people were proud of their nation and its achievements. The Constitution was a source of pride and inspiration. The American people were united in their love for their nation and its values. The Constitution was a source of strength and hope. The American people were confident in their future and their government. The Constitution was a source of unity and harmony. The American people were proud of their nation and its achievements. The Constitution was a source of pride and inspiration. The American people were united in their love for their nation and its values. The Constitution was a source of strength and hope. The American people were confident in their future and their government. The Constitution was a source of unity and harmony.



## EL MOVIMIENTO NACIONAL DE CAJAS DE AHORRO DEL SECTOR SOCIAL

ARMANDO SÁNCHEZ ALBARRÁN<sup>140</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

El seguimiento del movimiento de ahorradores de cajas populares en el periodo reciente se sustenta, principalmente, en el estudio de los movimientos sociales, cotejando con información hemerográfica de 1999 a 2001, encontrando que el movimiento de ahorradores ha mantenido una doble lucha: la exigencia de un marco jurídico incluyente y la demanda de indemnización a los socios defraudados.

A simple vista, hablar de cajas de ahorro popular en México es sinónimo de fraudes y *lavado de dinero*, mientras que en otros países, como España, Francia, Inglaterra, Bélgica, Alemania y Canadá<sup>141</sup>, más de la mitad del sistema financiero es operado por cajas populares. En países subdesarrollados destaca la experiencia en la India del Grameen Bank, en Bangladesh, que ha logrado beneficiar a la población de bajos recursos operando de manera eficiente<sup>142</sup> (Gentil, 1997; Rojas, 1997; Mansell, 1999).

<sup>140</sup> Profesor-investigador. Departamento de Sociología, UAM-A. Agradezco la lectura previa y comentarios de Estela Sánchez y Leonor Paz, así como el apoyo hemerográfico de alumnos de la materia de economía del trimestre 2000-O de la UAM-A.

<sup>141</sup> En Canadá, la Développement International Desjardins apoya con asesoría a las cajas de ahorro de varios países, entre ellos México.

<sup>142</sup> En Bangladesh, India, un profesor de economía, Muhammad Yunus fundó, en 1982, el Grameen Bank, que se especializó en prestar a mujeres pobres; ahora presta 35 millones de dólares al mes a 2.3 millones de clientes, en 37 mil aldeas. El banco cuenta con sólo 12 mil empleados que administran créditos de 200 dólares.

Contrariamente a lo que han mostrado los medios de comunicación entre 1999 y 2000, el problema de las cajas de ahorro no es exclusivamente un hecho aislado y localizado de algún defraudador en perjuicio de ahorradores, ni tampoco el lugar utilizado por narcotraficantes para el lavado de dinero con la complicidad de algún dirigente corrupto<sup>143</sup>, sino que se trata de una lucha obcecada, de más de una década, protagonizada por organizaciones de ahorradores para crear condiciones de mercado más justas.

Tal visión del asunto impide captar la trascendencia histórica de este tipo de formas populares de ahorro y crédito, así como su gran capacidad organizativa y de autorregulación, en un contexto en que la banca comercial y de desarrollo no han podido salir de su crisis y, por el contrario, han demostrado su falta de voluntad para responder a los pequeños ahorradores (Sánchez, 1997).

Hablar del movimiento de ahorradores de cajas de ahorro popular es hablar de un movimiento social más amplio: es heterogéneo en su composición social; su dirigencia de federaciones y confederaciones tiene cuadros cada vez más profesionalizados; cuentan con una estructura organizativa que abarca el ámbito local-comunal, regional, estatal y nacional; aunque no tienen una identidad ideológica<sup>144</sup>, sí hay un objetivo común: luchar contra la inflación y el desempleo, así como una lucha por mejorar la calidad de vida de sus socios; sus protagonistas principales son los viejos y nuevos actores sociales<sup>145</sup>; el movimiento ha logrado una cierta autonomía frente al estado, pero lucha

<sup>143</sup> La mayor cobertura de los medios de comunicación al escándalo del fraude ha provocado en la opinión pública la estigmatización hacia todo tipo de caja de ahorro, al ser presentadas como instancias poco confiables.

<sup>144</sup> Ideológicamente, existen posiciones encontradas, entre la ideología de tipo empresarial asumida por el estado y sus instituciones y, por el otro, la existencia de varias corrientes de izquierda al interior del movimiento de cajas populares.

<sup>145</sup> Los viejos actores sociales se encuentran asociados a grupos como obreros, campesinos o empresarios; en cambio, los nuevos actores sociales no tienen explícitamente una descripción sociocupacional, ya que lo mismo pueden ser estudiantes, amas de casa, profesionistas o pequeños empresarios, como es el caso de las cajas de ahorro en los últimos veinte años, ya que sus cuadros administrativos se han ido profesionalizando.

contra la pretensión de su transformación legal en entidades exclusivas para el lucro capitalista contrario a la filosofía cooperativista, así como contra la tendencia hacia el neocorporativismo; lo que le da identidad al movimiento es su lucha contra «el otro», que es el estado<sup>146</sup> (Rojas, 1997).

El movimiento de ahorradores cuestiona los supuestos éxitos de la política económica gubernamental, ya que desde los años cuarenta y cincuenta, cuando se impuso el modelo de sustitución de importaciones, surgen las primeras cajas de ahorro para luchar contra la pobreza. También en la actualidad, con la política neoliberal y globalizante impulsadas por los gobiernos priistas de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo y su continuación panista, con Vicente Fox, los beneficios económicos no han llegado a todos los rincones del país, en particular a la población de menos recursos del campo y la ciudad, entre ellos los ahorradores. Igual que ayer, la existencia del movimiento de las cajas de ahorro expresa la manera en que la población de escasos recursos pretende paliar la desigualdad social y económica (Durand, 1992).

Lo que observamos en el movimiento de ahorradores de las cajas de ahorro es la renegociación de los viejos y los nuevos actores sociales por su inclusión en el sistema político y económico de principios de este siglo. En síntesis, el actual movimiento de ahorradores es un nuevo movimiento social protagonizado por los viejos y nuevos actores: sociales, políticos e institucionales.

El objetivo principal de este movimiento es doble: primero, se trata de una demanda de creación de un marco jurídico que les sea favorable, que, además de regular y supervisar este tipo de formas de ahorro y préstamo, sea lo bastante inclusivo como para permitir el funcionamiento de diversas formas asociativas para el ahorro y que

<sup>146</sup> Para Víctor Manuel Durand Ponte, la identidad del movimiento social se constituye frente a un «otro», que en este caso es el estado, como encargado y responsable de regular y vigilar las figuras asociativas para el ahorro y préstamo (Durand, 1992).

fomente el espíritu cooperativo; segundo, la demanda de indemnización a los ahorradores defraudados a consecuencia de la intervención por parte de las autoridades de Hacienda en algunas sociedades de ahorro y préstamo que fueron señaladas por cometerse fraude y lavado de dinero.

La gran lección del movimiento nacional impulsada por los socios ahorradores de estas cajas consiste en que se trata de un proceso organizativo que arranca desde los años cincuenta, que va desde abajo en cada comunidad, pueblo o colonia hacia arriba, es decir, desde el ámbito cotidiano de las familias pobres y de clase media del campo y de la ciudad hasta la conformación de complejas federaciones, confederaciones y asociaciones nacionales de ahorro y préstamo con representantes en casi todo el país. Por lo tanto, abarca los niveles planteados por Hugo Zemelman referentes a la constitución de sujetos sociales<sup>147</sup>: «El momento de lo individual (de lo familiar, de lo cotidiano), el momento de lo colectivo (de la identidad, del horizonte histórico compartido), el momento de la fuerza (del proyecto como capacidad de desplegar prácticas dotadas de poder)» (Zemelman, 1990).

De acuerdo con los objetivos, estrategias, metas, ideología y recursos utilizados por los ahorradores, su lucha la encuadramos en un movimiento social<sup>148</sup>. Este movimiento tiene un claro carácter defensivo frente a los efectos nocivos del capital: el desempleo y la inflación. Esto se manifiesta en la organización y participación en congresos y encuentros regionales, nacionales e internacionales, donde los re-

<sup>147</sup> Zemelman considera tres niveles: en el primero se consideran las necesidades básicas de las familias de escasos recursos que se unen para fines de ahorro y préstamo; el segundo es el de las experiencias compartidas, como el saberse parte de una federación o confederación de ahorradores; el tercero puede consistir en las marchas, mítines y manifestaciones con carácter estatal o federal cuyos efectos son los compromisos de autoridades para solucionar los problemas a los ahorradores (Zemelman, 1990).

<sup>148</sup> Por movimiento social se entiende, siguiendo a Touraine, como los «actores opuestos por relaciones de dominación y conflicto (que) tienen las mismas orientaciones culturales y luchan precisamente por la gestión social de esta cultura y de las actividades que produce» (Touraine, 1987).

presentantes de los ahorradores tratan de influir en las políticas económicas al transformarse en sujetos sociales capaces de incidir en las políticas hacendaria y financiera. Se trata, como lo plantea Touraine (1997), de un sujeto con pretensiones no sólo de influir sino de transformar y hacer más justo el sistema económico que hoy lo excluye<sup>149</sup>.

## 2. CAJAS DE AHORRO: DE ESTRATEGIAS DE SOBREVIVENCIA

### A BANCA SOCIAL

Los antecedentes de las cajas de ahorro popular lo encontramos desde 1951, cuando la iglesia católica, a través del Secretariado Social Mexicano, promovió las tres primeras cajas populares, con 136 socios<sup>150</sup>. El éxito fue tal que para 1954 ya existían 34 cajas, con 2,339 socios y en este mismo año se celebra el primer congreso de cajas populares que van a dar forma al Consejo Central de Cajas Populares que adoptan los principios asociativos y filosóficos igualitarios del cooperativismo, fincados en la ayuda mutua. Para 1964 ya existían cajas populares en 25 estados y contaban con 28,624 socios; en este mismo año se crea la Confederación Mexicana de Cajas Populares (CMCP) (Rojas, 1997; Mansel, 2000) (cuadro 1).

Será hasta 1991 cuando se legisle en favor de sociedades de ahorro y préstamo, pero con un contenido empresarial alejado del espíritu cooperativista y, además, excluyendo a la mayoría de las formas

<sup>149</sup> Los ahorradores, en tanto actores sociales, son también sujetos sociales que se encuentran constituyéndose como tales. En este sentido, Touraine señala: «El sujeto... se construye imponiendo a la sociedad instrumentalizada, mercantil y técnica principios de organización y límites conformes a su deseo de libertad y a su voluntad de crear formas de vida social favorables a la afirmación de sí mismo y al reconocimiento del otro como sujeto» (Touraine, 1977: 89-90).

<sup>150</sup> Para la historia de las cajas de ahorro se recomienda el trabajo de Juan José Rojas, *Modelos de integración cooperativa en la historia del movimiento mexicano de cajas populares* (Rojas, 1997). Ésta primera caja de ahorro de 1951 tenía la finalidad de combatir el agio y promover el ahorro entre la población de bajos recursos; luego existirían, aproximadamente, 700 cajas (*Reforma*, México, 02-03-99).

de ahorro y préstamo populares<sup>151</sup>. La segunda reforma se dio en 1994; en esta ocasión se modificó la Ley General de Sociedades Cooperativas, que se encontraba vigente desde 1938, y se dio lugar a la figura de Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo (SCAP) (Rojas, 1997). Las reformas al marco jurídico de las cajas de ahorro pueden entenderse como parte de las reformas del estado promovidas durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, que regulaban las cajas de ahorro. Dichas reformas, iniciadas desde los años ochenta con el propósito de hacer eficiente al aparato estatal y que, junto con otras reformas, ocasionaron un abandono del compromiso estatal de protección a obreros, campesinos y, en este caso, a los socios de cooperativas de acuerdo con la ley de 1938, provocaron un déficit de legitimidad en los tradicionales mecanismos de obtención de lealtades políticas y de erosión en los mecanismos de representación, ya que con ello se han debilitado las alianzas y compromisos por nuevos acuerdos y concertaciones<sup>152</sup>.

Sin embargo, el universo de figuras asociativas de ahorro y crédito es más amplio, ya que abarca las siguientes figuras: a) unas doscientas Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, agrupadas en unas 25 federaciones y dos confederaciones nacionales: la Confederación Nacional Mexicana de Cooperativas de Ahorro y Préstamo

<sup>151</sup> En efecto, en este mismo año, el gobierno de Carlos Salinas promovió la Ley General de Sociedades y Actividades Auxiliares de Crédito, a partir de la cual surgió la Sociedad de Ahorro y Préstamo (SAP), quedando el registro a cargo de la SUCP. De 200 solicitudes sólo fueron aceptadas 12 y se caracterizan por la excesiva fiscalización por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV); sin embargo, no se instrumentaron acciones de vigilancia por parte de Hacienda. Las reformas hacendarias de 1991 privilegiaron solamente a aquellas grandes organizaciones con más de 500 socios y refuerzan el carácter de empresa capitalista promoviendo la transformación de la empresa social y cooperativa a empresa con rasgos capitalistas cuya base es el lucro individual (Rojas, 1997).

<sup>152</sup> Hasta antes de 1991, las cajas de ahorro se regulaban por la Ley General de Sociedades y Actividades Auxiliares de Crédito y por la Ley General de Sociedades Cooperativas de 1938. Sin embargo, dichas leyes resultaban obsoletas ante los cambios que sufrían las cajas, mientras que otras operan como asociaciones civiles sin fines lucrativos. La confusión existente hacía necesario reformas al marco jurídico que, como veremos, no fue suficiente y continuaron las lagunas legales.

(CNMCAAP), creada en 1996, y la Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de los Estados Unidos Mexicanos (CAPEUM); b) las ocho Sociedades de Ahorro y Préstamo que operan en 29 estados, con excepción de Chiapas, Querétaro y Baja California Sur, se encuentran agrupadas en la Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo (AMSAP) como sociedad civil y agrupa a unos 500 mil socios<sup>153</sup>. Una de las más importantes, es la Caja Popular Mexicana, que logró su registro como SAP en 1996 y agrupa a unos 171 mil socios, con 288 sucursales en 25 entidades; c) los fondos de autoaseguramiento creados en 1993 y que para 1997 eran 257 en 11 estados. En 1993, la Asociación Nacional de Fondos de Aseguramiento (ANFA) se creó con 200 fondos y 67 mil 500 socios, así como 656 mil hectáreas aseguradas; d) las cajas solidarias, en 1993, a iniciativa del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (Fonaes) y con una estructura local comunitaria, pasando por la Caja Solidaria Regional, el Consejo Coordinador Estatal y el Consejo Consultivo Nacional de Cajas Solidarias y que operan desde 1995 como sociedad civil, son actualmente unas 207 cajas solidarias en 24 estados y agrupan a 183 mil socios (Fonaes, 2000); e) las cajas populares, de las cuales existen unas 200 cajas sin ningún registro o que operan como sociedad civil, las integran unos 300 mil socios. Algunas de estas cajas participan, desde 1993, en la Unión Regional de Cooperativas (Anurco); f) las uniones de crédito, integradas por unos 43 mil socios, agrupadas en la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS) (Rojas, 1997) (cuadros 2 y 3).

En resumen, el sector financiero social lo integran unas 800 entidades asociativas y aproximadamente dos y medio millones de so-

<sup>153</sup> La SAP son personas morales de capital variable con personalidad jurídica y patrimonio propio en las que la responsabilidad de los socios se limita al pago de sus aportaciones, operan sólo en el territorio nacional y tienen por objeto la captación de recursos exclusivamente de sus socios. La colocación de dichos recursos también debe hacerse sólo entre los propios socios o inversionistas para su beneficio.

cios, con activos calculados en 12 mil millones de pesos, que representan apenas el 1% de activos financieros del país, lo cual resulta insignificante si lo comparamos con el 50% en países como España, Canadá o Inglaterra. Un diagnóstico más reciente, a cargo de la SHCP, es el siguiente: existen en el país 650 cajas; de ellas, entre 200 y 350 son cajas populares que operan como cooperativas y no están afiliadas, mientras que 158 son cooperativas y se agrupan en alguna federación, 207 son cajas solidarias, 12 son sociedades de ahorro y préstamo (SAP), de las cuales sólo operan 10, así como asociaciones y sociedades civiles<sup>154</sup>. Explicaremos ahora cómo funcionan las cajas de ahorro.

## 2.1 Formas de funcionamiento de las cajas de ahorro

En otro trabajo me ocupé de explicar con más detalle la manera en que operan dos cajas de ahorro en el municipio de Acolman, Estado de México, La Barca y La Asunción. Además ahí se señalan: los requisitos, derechos, obligaciones y la estructura de organización interna, entre otros aspectos; sin embargo, conviene aclarar cómo opera en términos generales el criterio de interés limitado al capital<sup>155</sup> (Sánchez, 1997).

<sup>154</sup> Diagnóstico del sector de ahorro y préstamo del 1 oct, 2000 a cargo de la shcp.

<sup>155</sup> Las cajas de ahorro operan por mecanismos de solidaridad y ayuda mutua. Predomina el criterio de las garantías morales y sociales sobre las materiales o económicas. Una de las reglas básicas para ser considerado socio es la de ser vecino de la población. Su propósito es el beneficio social de los integrantes de la caja de ahorro. Algunas de las bases de sustentación son los principios cooperativistas: educación para todos, puerta abierta, un hombre, un voto, interés limitado al capital, dividendos según las operaciones, neutralidad política y no confesionalidad, venta al contado, venta al precio corriente, métodos de sana finanza y cooperación entre las cooperativas. Fieles a los principios católicos, en cada cambio de mesa directiva se hace una invocación, se da lectura a una promesa y a los principios cooperativistas. En un fragmento de la invocación se lee: «...Señor, apaga en nosotros el espíritu de egoísmo y de lucro y enciende en nuestros corazones la sed de servir a nuestros prójimos». De los principios cooperativistas, destaca el cuarto: interés limitado al capital.



En estas formas de financiamiento lo esencial es el ahorro y no la obtención de altos rendimientos sobre el capital, como sería en un banco comercial. El interés que reciben los socios ahorradores es del 4.8% anual, o bien del 0.4% mensual, generado por el interés que pagan los socios que solicitan un préstamo, es decir, el 1.5% mensual<sup>156</sup>. El interés que pagan por el monto de crédito solicitado es de 0.05% diario, que multiplicado por treinta días resulta 1.5% mensual<sup>157</sup>.

Para ilustrar lo anterior, supongamos que un socio solicita \$1,500.00 pesos. Si el porcentaje a pagar es de 1.5% mensual, entonces paga de interés cada mes \$22 pesos y cincuenta centavos. Aunque no obtiene un interés mayor, por otro lado, paga un interés muy bajo, porque el ahorro no es depositado en una cuenta bancaria, ya que el capital se mantiene en constante movimiento (ahorrar y pedir prestado) para beneficio de los mismos ahorradores<sup>158</sup>.

A diferencia de las sociedades cooperativas, en donde se respeta el límite de crédito máximo, ya que no puede rebasar el 2.5 % del total de la cartera crediticia, en las cajas defraudadas se privilegia la especulación y ello supone mayor rendimiento y beneficio del capital, ya que en ellas se ofrece un interés mensual del 6 al 7 %<sup>159</sup>, mientras que en las cooperativas el porcentaje de interés mensual que paga no rebasa de 1 a 3%.

En síntesis, en cuanto a la organización interna de las cajas de ahorro los participantes son socios; realizan asamblea general; los

<sup>156</sup> Los datos que se proporcionan aquí corresponden a un estudio de caso con información de 1997 (Sánchez, 1997).

<sup>157</sup> La forma de manejo de los intereses es similar a los bancos. La tasa de interés es anual y puede variar de acuerdo con la inflación, aunque los bancos asignan una parte proporcional al mes.

<sup>158</sup> En cambio, el dinero en la banca comercial, en términos generales, da un interés por abajo de la tasa de inflación. Así, por ejemplo, el martes 15 de julio de 1997 la inflación anual era de 20.35% y la tasa de interés interbancaria promedio (TIIP) de 19.56%, mientras que en los Cetes a 28 días era de 18.37%.

<sup>159</sup> En las cajas administradas por el Jov incluso se ofrecía el pago del 45% de interés, ya que el 90% del recurso se encontraba invertido en bancos o se encontraba invertido en cajas de juego en Rusia, como forma de lavar dinero del narcotráfico.

ahorradores participan en alguna forma de control (comisión de vigilancia, comisión de educación, comisión de ahorro y préstamo, etc.); los ahorradores conocen a los administradores (que son sus parientes, vecinos o amigos); algunas cajas tienen más de 20 años; tienen arraigo en las comunidades. El diagnóstico anterior coincide con la idea de que las cajas de ahorro son autorregulables y en principio no debería haber lugar a fraudes.

### 3. CRISIS DEL SISTEMA FINANCIERO Y CARENCIA DE CRÉDITO PARA LOS POBRES

La crisis de las cajas de ahorro populares tiene sus raíces en el colapso financiero de 1994, pero, además, es consecuencia de la apertura comercial, el retiro de subsidios y la desregulación financiera que provoca la disminución del crédito, así como el desempleo y la falta de apoyos productivos (Mestries, 1997).

En la actualidad, la banca privada y la banca de desarrollo no cuentan con capacidad para atender la demanda nacional de crédito. Para el año 2001, entre el 65.7 y el 70% de empresas chicas o grandes no contaban con crédito bancario (*Reforma*, 22-02-2001). Durante la gestión de Ernesto Zedillo no hubo crédito ni a la pequeña ni a la mediana industria, resultándoles casi imposible a los pequeños ahorradores el acceso al crédito, ya que estas instituciones exigen en garantía más de lo que se pide y quienes se aventuran a solicitar crédito corren el riesgo de perder sus bienes inmuebles. Lo anterior quedó demostrado con la experiencia de los deudores de la banca que, ante el desastre financiero de 1994 y 1995, se vieron en la necesidad de agruparse en el movimiento El Barzón para exigir solución al problema del aumento del interés bancario y al pago de intereses de los intereses, razón por la que fueron perseguidos judicialmente para obligarlos a pagar sus deudas a los bancos (Mestries, 1997). Así, debido

a la carencia de crédito, los pobres del campo y la ciudad, muchos de ellos jubilados y mujeres, se vieron obligados a recurrir a los mecanismos informales de crédito.

El financiamiento al campo se caracteriza por ser limitado y excluyente. De acuerdo con los censos agrícolas de 1991, David Myhre encuentra que solamente el 9.6% de las unidades agrícolas campesinas de dos hectáreas o menos han recibido crédito. Durante los años noventa, gracias a las reformas económicas practicadas por el gobierno, el sistema financiero rural excluyó aproximadamente a 500 mil agricultores medianos y pequeños (Myhre, 1997). En el campo, las instituciones financieras clasificaron a los productores en cuatro tipos: *a*) agricultores comerciales o empresarios agrícolas atendidos por la banca comercial; *b*) agricultores comerciales y ejidatarios pequeños y medianos, considerados como productivos y redituables; *c*) campesinos (particularmente ejidatarios) atendidos por el FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura en el Banco de México), considerados potencialmente productivos, atendidos por Banrural y *d*) productores de subsistencia, calculados en aproximadamente 1.1 millones, no considerados como sujetos de crédito, mal llamados PBI (productores de bajos ingresos) por las instituciones bancarias. Para este último sector estarían destinados los programas de Crédito a la Palabra del Pronasol, que tienen en garantía la «palabra de honor» del prestatario, los Fondos Regionales de Solidaridad (FRS), establecidos principalmente en zonas indígenas, pero que no se encuentran formalmente reconocidos como instituciones de crédito (Diego, 1997); las Cajas Solidarias de Fonaes (Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad), ubicadas en comunidades urbanas y rurales, pero también en zonas indígenas y no indígenas<sup>160</sup>.

<sup>160</sup> Según algunos analistas, los programas de Crédito a la Palabra, Fondos Regionales de Solidaridad o las Cajas Solidarias no constituyen, en sentido estricto, un mecanismo de ahorro y crédito, o bien, sólo ejercen algunas de estas funciones; por lo tanto, se trata de instituciones financieras incompletas; además, no se encuentran legalmente reconocidos como instituciones de crédito (Myhre, 1997).

Pero la crisis real de los ahorradores estalla cuando la SHCP decide intervenir varias cajas acusadas por la PGR de *lavado de dinero*, en 1999.

#### 4. CARACTERIZACIÓN DEL MOVIMIENTO DE CAJAS DE AHORRO

El movimiento de cajas de ahorro se expresa en la demanda histórica de un marco legal más incluyente, puesto que las reformas de 1991 y 1994 fueron soluciones a medias que ocasionaron huecos jurídicos en las figuras asociativas para el ahorro y el préstamo; además, permitieron malos manejos por parte de algunos directivos corruptos que ocasionaron el funcionamiento de una banca paralela, fraudes y lavado de dinero del narcotráfico, mientras que la demanda de indemnización es más coyuntural y es consecuencia también del vacío jurídico provocado por las autoridades hacendarias.

Para los fines de este análisis, se expondrán por separado los acontecimientos: en primer lugar, la lucha del movimiento nacional de cajas de ahorro del sector social por un marco jurídico incluyente; en segundo lugar, las acciones protagonizadas por el movimiento de pago a ahorradores defraudados y, en tercero, la respuesta institucional a los dos movimientos.

##### **4.1 El movimiento para incidir en una nueva legislación para las cajas de ahorro del sector social**

El sector social, liderado por el Consejo Coordinador Nacional de Cajas Populares (CCNCP), adscritas principalmente a la filosofía cooperativista, había logrado que los diputados de filiación perredista tomaran cartas en el asunto y trabajaran en un proyecto de ley de cajas de ahorro popular que requería de la aprobación en la Cámara

de Diputados y de Senadores. Sin embargo, las denuncias de fraudes en dos sociedades de ahorro y préstamo, en 1999, así como la proximidad del proceso electoral del año 2000, detuvieron dicha iniciativa de ley y en su lugar fueron propuestas otras iniciativas alejadas del espíritu asociativo cooperativista: una de ellas, por legisladores del PRI y otro por la SHCP. Sin embargo, será hasta principios del 2001, con el gobierno foxista, que, como resultado de las movilizaciones de ahorradores, se legisla en términos más incluyentes.

Habría que aclarar que la mayoría de cajas de ahorro, unas 650, sí funcionan desde hace varias décadas de manera adecuada, aunque no todas se encuentran regidas por el mismo marco jurídico, ya que algunas cajas existen como sociedades anónimas, cajas solidarias o bien como ONG. Las que no funcionan con una adecuada supervisión y carecen de un espíritu cooperativista son algunas de las diez Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAP) y fue en éstas en donde se cometieron, principalmente, los fraudes a los socios. En síntesis, hay una dispersión de sus figuras asociativas que ha ocasionado que en algunas de ellas se cometan fraudes.

Ante la falta de regulación jurídica y de indefinición en que se encontraban las cajas de ahorro popular, la Subcomisión de Proyectos Financieros de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a través del diputado Gonzalo Augusto de la Cruz Elvira, del PRD, promovió el Primer Foro Nacional de Financiamiento de Cooperativas y Solidarias, del 23 al 25 de septiembre de 1998.

El 27 de abril de 1999 se creó el Consejo Coordinador Nacional de Cajas Populares (CCNCP) promovido por el diputado Octavio Hernández Calzada, del PRD; sin embargo, para ese entonces el escándalo del fraude ya se encontraba acaparado por los medios de comunicación<sup>161</sup>. Tras dos años de deliberación para regular las cajas

<sup>161</sup> Los medios de comunicación muy raras veces aclaran la diferencia entre sociedades cooperativas, que en términos generales funcionan bien, y las sociedades de ahorro-préstamo, que es en donde hubo fraude, y con ello confunden al público y desacreditan a todas las cajas de ahorro.

de ahorro, en la cámara baja del Congreso de la Unión, el 7 de febrero de 2000, 18 diputados (8 del PRD, 7 del PAN y 3 del PRI) aprobaron por unanimidad la iniciativa de ley. Así, el 29 de abril de 2000 se discute la iniciativa de ley en el pleno de la Cámara de Diputados; sin embargo, diputados del PAN y del PRI solicitaron la moción de suspensión, que resultó aprobada y pasó prácticamente la solución a la siguiente legislatura<sup>162</sup>.

El 13 de febrero de 2001 se creó el Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular (Comacrep), cuyo presidente es Ramón Imperial Zúñiga y se encuentra integrado por siete organizaciones activas; dicho Consejo demandó a las autoridades la incorporación de la banca social al sistema financiero formal (*El Financiero*, 13-02-01). Hasta el 20 de febrero de 2001 el presidente Fox dio a conocer el programa de banca social del gobierno de la República que, junto con el sistema de cajas de ahorro, será reconocido como parte del sistema financiero formal y como instancia de financiamiento segura, debido a que las instituciones participantes están debidamente reglamentadas y con tradición de servicio y seriedad comprobada (*La Jornada*, 20-02-01).

El 26 de febrero de 2001 se anunció que el gobierno enviaría al Congreso una iniciativa para convertir el Patronato del Ahorro Nacional en el Banco de Ahorro y Crédito Popular, con el propósito de fomentar el ahorro, aumentar el crecimiento de la economía y crear empleos. Dicha iniciativa es complementaria de la que creara la Ley de Ahorro y Crédito Popular con el propósito de incorporar a todo intermediario bajo un mismo ordenamiento jurídico, con facultades y obligaciones para todos. La vocera de la SHCP, Patricia Quesada, indicó, además, que se pretendía establecer dos figuras jurídicas: la de cooperativa de ahorro y crédito, que retoma los principios cooperativos, y la sociedad financiera popular, que brinda servicios de ahorro y crédito popular (*La Jornada*, 26-02-01).

<sup>162</sup> Esto último, a pesar de que la SHCP había declarado la imposibilidad legal e institucional para el pago a ahorradores

El 8 de marzo, Fox anunció una iniciativa encaminada a reformar el sector financiero, destinada a establecer la supervisión y regulación y evitar *delitos de cuello blanco*<sup>163</sup>. Las modificaciones al sector financiero del país incluyen, también, el establecimiento de una ley de ahorro y crédito popular con el objetivo de ordenar este rubro (*La Jornada*, 08-03-01). Ante el anuncio de la aprobación de la Ley de Ahorro y Crédito, el lunes 23 de abril, los líderes del movimiento de ahorradores por una ley inclusiva se organizan para oponerse, ya que la consideran un retroceso, debido a que sólo contempla grandes organizaciones, y las confederaciones, en tanto supervisoras, obstaculizarían el funcionamiento de las pequeñas cajas, además de que existía el peligro de generar un neocorporativismo, entre otras. El mecanismo es que, después de publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, cuentan con un mes para presentar firmas y argumentar en contra.

En síntesis, la propuesta de iniciativa de ley impulsada por el sector social, y apoyada por diputados del PRD, resultó bloqueada por diputados del PAN y del PRI, a raíz de la efervescencia del proceso electoral, pero también por el escándalo de fraude cometido por José Cirilo Ortega y por la reticencia de las autoridades hacendarias para reconocer su responsabilidad por la falta de supervisión de cajas y, por lo tanto, para pagar a los defraudados, como veremos más adelante.

#### **4.2 El movimiento en defensa de los ahorradores defraudados en las Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAP)**

El fraude a las cajas de ahorro se dio, únicamente, en dos de las diez Sociedades de Ahorro y Préstamo promovidas por las autoridades

<sup>163</sup> La iniciativa incluye modificaciones en la regulación de grupos financieros, banca privada, banca de desarrollo, créditos para la vivienda, ahorro y crédito popular, seguros y mercado de valores (*La Jornada*, 08-03-01).

hacendarias en 1991 y no en las cerca de 640 cajas de ahorro popular organizadas como cooperativas, con más de 20 años de operación y que, en su mayoría, funcionan de manera eficiente. Una de ellas es la Caja Popular Mexicana, que obtuvo su registro como SAP en 1995<sup>164</sup>.

El escándalo por fraude pasó por las siguientes etapas: lavado de dinero y fraude cometido por unos cuantos vivales; intervención de cajas por parte de autoridades hacendarias y judiciales; quiebra de cajas insolventes y denuncias a las autoridades por los defraudados. Lo anterior fue el prelude que activó las movilizaciones protagonizadas por ahorradores, defraudados por Cirilo Ocampo Verduzco, demandando el pago por el monto defraudado.

Una vez que los ahorradores de cajas de ahorro realizaron denuncias por fraude y lavado de dinero, las autoridades hacendarias, bancarias y judiciales intervinieron las cajas y, con ello, el dinero de los mismos ahorradores. Aunque se trató de casos aislados de fraude, los medios de comunicación coadyuvaron para crear un clima de descrédito contra todo tipo de cajas de ahorro popular. Tanto las autoridades como los medios de comunicación dieron un trato de delincuentes y narcotraficantes a todas las cajas de ahorro, aunque el fraude solamente se dio en las SAP y no en el resto de figuras asociativas de cajas de ahorro.

José Cirilo Ocampo inició sus operaciones desde mediados de los años ochenta<sup>165</sup> (*El Economista*, 8-03-2000), aunque las autorida-

<sup>164</sup> Antonio Carranco Castillo aclaró por qué es difícil constituirse como SAP: «Se deben tener entre 400 y 500 socios, un capital mínimo de 250 mil pesos, tener el 15 por ciento de los depósitos en liquidez para cubrir posibles retiros de socios, reserva del 50 por ciento sobre su cartera vencida. Además, una persona no puede tener más del 2.5 por ciento del total de los depósitos y un socio no puede tener más del 2.5 por ciento sobre el total de los préstamos; con ello se evita el lavado de dinero» (*Reforma*, 20-03-2000).

<sup>165</sup> Ocampo administraba 28 cajas, en 28 estados de la república, con 400 sucursales y con un total de 4,000 empleados. Después de la detención de *El Jov*, las autoridades dieron a conocer que desde 1986 Ocampo había adquirido propiedades en Colima, Querétaro y Veracruz y creó sociedades cooperativas con el gancho de ofrecer 45% de ganancias netas en la Caja de Ahorro de Colima, Puerto Vallarta y Pacífico (*El Economista*, 8-03-2000).



des hacendarias y bancarias ya conocían de los fraudes desde 1994<sup>166</sup>. Aclaremos que, más que al fraude, Ocampo se dedicaba al *lavado de dinero*<sup>167</sup> (*Proceso*, 12-10-1999), mientras que en otras SAP las cajas funcionaban como banca paralela. En estas cajas había socios, desde grandes empresarios, medianos y, sobre todo, población con bajos ingresos: campesinos, jornaleros, pensionados, jubilados, obreros, amas de casa, estudiantes y niños.

Desde febrero de 1999 a mayo de 2000, quebraron por fraude dos SAP (las Cajas del Sol, de Guadalajara, y las cajas manejadas por José Cirilo Ocampo Verdugo); dichas cajas cuentan con sucursales en 28 estados del país y han afectado a unos 200 mil socios. Una vez que las autoridades intervinieron, las cajas dejaron de operar; al igual que en otras cajas, los socios se encontraron con que la oficina se encontraba cerrada sin recibir ninguna explicación. Ante ello, la acción de los afectados consistió en acudir a levantar denuncias por fraude a las procuradurías de cada entidad (*Reforma*, 02-03-99; *El Universal*, *Infolatina*, 16-07-99; *El Economista*, 8-03-00; *Reforma*, 20-03-2000; *Infolatina*, 14-04-00; *El Norte*, 02-05-00; *El Norte*, *Infolatina*, 24-05-00).

En Toluca, Estado de México, apresaron a José Ocampo en los primeros días de marzo de 2000 y con ello dieron a conocer el meca-

<sup>166</sup> Los fraudes a cajas de ahorro ya habían sido conocidos por las autoridades bancarias y hacendarias desde mediados de los años noventa, con José Ocampo como responsable. Lo encontramos en octubre de 1994, cuando la Sociedad de Ahorro y Préstamo de Nuevo León fue intervenida por Hacienda ante la acusación de fraude por parte de los socios (*Proceso*, 8-10-1997). Tres años después, el 28 de febrero de 1997, se dio a conocer que la CNBV detectó irregularidades en la Caja de Crédito y Ahorro del Noroeste conocida como El Arbolito y también administrada por *El Jov*.

<sup>167</sup> Entre las principales irregularidades encontradas, se mencionaron: excesos de inversiones en mobiliario, equipo, inmuebles e instalaciones de oficinas; reservas preventivas globales en porcentajes mínimos para enfrentar pérdidas; tasas de interés discrecionales en inversiones; préstamos en ambiente de oportunismo; recepción de depósitos millonarios de inversionistas no socios que excedieron los límites legales de los cuales se desconoce su naturaleza e identidad. Higinio Reynoso Loza (exgerente interventor) determinó que un 76% del dinero defraudado es irrecuperable, por lo que se espera una quiebra de un mil 134 millones, 737 mil 200 pesos (*Proceso*, 12-10-1999).

nismo de *lavado de dinero* que realizaba con capitales de origen lícito que luego mezclaba con el procedente del narcotráfico para blanquearlo<sup>168</sup> (*El Economista*, 8-03-00).

Ante los acontecimientos, la SHCP pretendió deslindarse de la responsabilidad en la regulación y vigilancia de las cajas de ahorro. Por la actitud de la dependencia, los defraudados se organizaron para exigir el pago de lo timado; primero, en sus entidades de origen, con paros, marchas y mítines dirigidos y, posteriormente, se dirigieron a la capital de la República Mexicana con marchas, mítines y manifestaciones ante la SHCP y la Cámara de Diputados, principalmente (*La Llovizna*, 16-04-00).

Una vez que se dieron a conocer los fraudes a las Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAP), desde mediados de 1999 a mediados de 2000, surgió una segunda vertiente del movimiento de ahorradores, en esta ocasión por la defensa de los ahorradores defraudados, que denominaremos movimiento para el pago de ahorradores defraudados (MPAD).

Ante la nula respuesta de las autoridades hacendarias, los ahorradores defraudados se vieron obligados a utilizar medidas de acción directa más eficaces, como marchas y mítines, aunque también tuvieron acercamientos con candidatos de partidos políticos y

<sup>168</sup> Una de las irregularidades encontradas fue el otorgamiento de créditos preferenciales a unos cuantos empleados, sin respetar las normas y sin una adecuada supervisión de la CNBV. Además, presumiblemente lavó más de un mil 891 millones de pesos de los hermanos Adán, Luis Ignacio y José de Jesús Amezcua Contreras, calificados por Estados Unidos como los reyes de las anfetaminas, del cártel de Colima. De 1997 a 1999, las cajas reportaban ingresos de 164 millones 235 mil 536 pesos y egresos desbordados por 1,706 millones 888 mil 715 pesos, teniendo una diferencia de egresos de 1,542 millones 653 mil 179 pesos. Al *Jov* le encontraron inversiones por 380 millones 246 mil 618 pesos y 313 millones 466 mil 460 pesos. Parte de ese dinero lo envió al Líbano, en Medio Oriente, con destino a la lotería rusa, de donde obtuvo 122 millones 510 mil pesos adicionales. La FOR informó que se siguen líneas de investigación de cuentas transferidas a Miami, Italia y Rusia, por lo cuál se deduce que *El Jov* no actuaba sólo. En el negocio de lavado de dinero se contabilizó 667 millones 247 mil, 407 pesos, de los cuales no entregaba «utilidades» ni a personal y ni a socios, ya que los socios sólo recibían de dos a ocho pesos de préstamo por cada 100 que depositaban, según datos de las auditorías a cerca de 380 sucursales (*El Economista*, 8-03-2000).

diputados, principalmente del PRD, aprovechando el proceso electoral de 2000. Las movilizaciones de los ahorradores defraudados se dirigieron a los gobiernos estatales, así como a las oficinas de hacienda en provincia, destacando Zacatecas, Jalisco, Puebla, Sonora, Veracruz, entre otros (*La Jornada*, 21-07-00, y 26-09-00); además, contaron con la cobertura de los medios de comunicación, obligando a las instituciones involucradas (SHCP, CNBV, gobiernos estatales y la Secretaría de Gobernación) a ensayar varias soluciones, tales como el embargo a los bienes e inmuebles de Cirilo Ocampo Verduzco; préstamo de dinero por parte de gobernadores a cuenta de los bienes embargados a Cirilo Ocampo; creación de un fideicomiso tipo Fobaproa; aprobación en el Congreso de una partida para liquidar a los defraudados y la concreción de una política de banca social, por parte del presidente Fox<sup>169</sup>.

En mayo, la SHCP ya había aceptado su responsabilidad en la supervisión de las cajas de ahorro. También, en mayo, la CNBV decidió apoyar al millón y medio de afectados del aseguramiento de cuentas en las cajas de ahorro popular, aceptando como pruebas los balances, estados de cuenta y pagarés para descongelar las cajas (*La Jornada*, 12-05-00). Los ahorradores acudieron a la CNDH y exigieron a su titular, Jorge Madrazo, que descongelara las cuentas de las sucursales intervenidas por la PGR. Los ahorradores pedían que se les deslindara del narcotráfico y del lavado de dinero (*La Jornada*, 18-05-00).

Para entonces la vía del pago a los defraudados se complicaba cada día más, aunque la demanda, como tal, se hacía más legítima. Las movilizaciones de ahorradores defraudados rebasaron la instancia estatal y se volcaron, por afinidad de intereses, hacia la ciudad de

<sup>169</sup> Los representantes de socios defraudados de las cajas populares de 25 estados del país se presentaron ante la PGR con las denuncias de fraude por un monto de 2 mil 400 millones de pesos (*Reforma*, 9-05-00). También, en ese mes, los ahorradores plantearon destrabar las cuentas bancarias y los bienes inmuebles, propiedad de los dueños, y además propusieron ponerlos a trabajar para que así se recuperara parte del dinero incautado en las cajas.

México, agrupándose, para tal efecto, en el Consejo Nacional de Ahorradores. El propósito de las marchas y plantones era llamar la atención respecto a los compromisos institucionales de promesa de pago incumplidas y para ello dirigieron sus baterías hacia la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y la SHCP<sup>170</sup> (*La Jornada, Infolatina*, 26-09-00; *Infolatina*, 31-10-00; *Infolatina*, 15-11-00) (CNI, *Infolatina*, 23-11-00).

Así, el miércoles 15 de noviembre del 2000 se dio a conocer la noticia de que las fricciones entre el Fica y los procuradores de justicia estatales provocaron que el 6 de noviembre el presidente del consejo técnico consultivo de este órgano, Nemi Dib, renunciara a su cargo, de forma irrevocable, debido a la negativa de las procuradurías estatales para aportar los 2 millones de pesos a los defraudados (*Reforma*, 15-11-00). El 30 de noviembre, los ahorradores se encontraban impidiendo el acceso al Palacio Legislativo, el cual era necesario para la ceremonia de transmisión de poderes<sup>171</sup> (*La Jornada*, 30-11-00).

El 1 de febrero de 2001 el Consejo Nacional de Ahorradores, cuyo presidente es José Franco y cuyo asesor jurídico es el exdiputado independiente Marcelo Ebrard, demandaron que se aceleraran los convenios entre el Fideicomiso Cajas de Ahorro (Fica) y los estados

<sup>170</sup> Según los diputados Marcelo Ebrard y Juan García Salvidea, el número de personas afectadas por los fraudes asciende a 1,5 millones y proceden de 25 entidades del país. Los defraudados demandaron que el gobierno federal pagara los cerca de 5,000 millones de pesos perdidos en las cajas de ahorro después de que la PGR interviniera dichas cajas. Entregaron un pliego petitorio a los coordinadores de las fracciones parlamentarias y propusieron crear un fondo de protección a los pequeños ahorradores. Recibieron muestras de apoyo por parte del coordinador de la fracción del PRD, Martí Batres Guadarrama, comprometiendo los 51 votos de su partido en favor de los ahorradores. El representante del Consejo Nacional de Ahorradores, Salvador Soto, informó que el presidente electo, Vicente Fox Quesada, les expresó su compromiso de solucionar el problema del quebranto (*La Jornada, Infolatina*, 26-09-00).

<sup>171</sup> Existía un empujamiento, ya que «el PAN no quiere incrementar el monto (de mil 700 millones a 2 mil millones de pesos), que es una petición del PRD; los perredistas no ceden en el mecanismo para establecer la recuperación de los bienes asegurados a Cirilio Ocampo y los gobernadores ahora no ceden en aportar una parte de los recursos provenientes de la regularización de los autos *chocolate* (...)» (*La Jornada*, 30-11-00).

para el pronto pago a los deudores defraudados, puesto que ya había quedado constituido el comité técnico (*El Financiero*, 01-02-01).

### 4.3 La respuesta de los actores institucionales a los dos movimientos

Del año 1999 al 2001, los actores institucionales más involucrados cambiaron su posición, radicalmente, gracias a los dos tipos de movimientos: el movimiento que pugnaba por incidir en una nueva legislación y el movimiento en defensa de los defraudados.

En relación con el primer movimiento, la SHCP atravesó por tres momentos: en el primero, ante la iniciativa de ley a cargo de los diputados del PRD, la SHCP más bien guardó silencio, tratando de evitar que el asunto entrara a la agenda de esa institución; en el segundo, una vez que estalló el escándalo por el fraude y los legisladores del PAN y del PRI abortaron la iniciativa inclusiva del PRD, la SHCP pretendió, aprovechándose de la confusión, proponer otra iniciativa de ley con un espíritu lucrativo y sin reconocer que eso era lo que había permitido la simulación en las cajas y los fraudes en la SAP y, en el tercero, ante la doble presión del movimiento para incidir en una nueva legislación y de las movilizaciones de ahorradores defraudados, heredadas del sexenio anterior, el nuevo gobierno panista y las nuevas autoridades se vieron obligadas, a principios de 2001, a proponer una iniciativa de ley más inclusiva.

Los actores institucionales, la SHCP y la CNBV, respondieron al movimiento por la defensa de los ahorradores defraudados (MDAD), de cuatro maneras: la primera se caracterizó por el rechazo por parte de la SHCP de su función de supervisión y vigilancia, argumentando que las cajas de ahorro eran autorregulables; en la segunda, posterior a las elecciones, la SHCP y la CNBV cambian sus posiciones, aunque la SHCP trataba de evitar ser la encargada del pago a los socios defraudados; en la tercera, tanto la SHCP como la CNBV quedaron en evidencia por

omisión, ya que el movimiento por el pago a los ahorradores defraudados planteó juicio político contra el secretario Gurría; y la cuarta, con el cambio de gobierno a nivel federal, queda claro que la SHCP y la CNBV sí deberían haber supervisado y vigilado a las cajas de ahorro en todas sus modalidades. Los gobernadores de los estados, en ocasiones cediendo a las presiones, decidieron, en algunos casos, apoyar a los defraudados, otorgando un préstamo a costa del pago futuro, una vez solucionado el embargo a los bienes de Cirilo Ocampo, como es el caso de los gobiernos de Veracruz y Sonora.

La salida inicial de las autoridades de la SHCP y la CNBV ha sido: a) tratar de impulsar sólo o preferencialmente cajas de ahorro que pueden transformarse en empresas capitalistas y que, en consecuencia, se oponen, por principio, a aceptar y adoptar la iniciativa de ley de cajas de ahorro para el sector social; b) tratar de evitar asumir la función de vigilancia y supervisión y, con ello, evadir la responsabilidad de pago a los ahorradores defraudados; c) con la acción en contra de las cajas de *El Jov*, las autoridades hacendarias y bancarias han aprovechado, de manera indirecta, para descalificar a las cajas que operan con criterios cooperativos, con el propósito de desmotivar este tipo de cajas de ahorro y d) las propuestas de solución impulsadas por la SHCP sólo responden coyunturalmente al problema de las cajas, ya que no se trata de una reforma a fondo, es decir, con principios cooperativos y que incluya a todas las figuras asociativas de ahorro y préstamo que pudieran fomentar el ahorro interno.

El 10 de marzo de 1999, cuando el fraude ya era del dominio público, la SHCP dio a conocer un comunicado con ocho puntos en el que precisa su posición ante las cajas populares; en los dos primeros puntos se deslinda de su responsabilidad en la regulación<sup>172</sup>.

<sup>172</sup> «1. Las cajas de ahorro populares fundadas por el señor José Cirilo Ocampo Verdugo son por su propia naturaleza autorregulables. Los miembros que las conforman son responsables de mantener una vigilancia constante sobre el origen y aplicación de sus recursos. 2. Dichas entidades no son entidades del sistema financiero. Por lo tanto, no se encuentran reguladas

El argumento esgrimido por Hacienda era falso, ya que, de acuerdo con los lineamientos jurídicos, su función era la de regulación y supervisión<sup>173</sup>. Ya para estos meses y dadas las circunstancias, el movimiento de ahorradores defraudados comenzó a hablar de una solución tipo Fobaproa, que fue cobrando forma en la medida en que se aproximaba el proceso electoral. La SHCP se escudó en la falta de atribuciones para no autorizar ni supervisar, en los términos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, a las Cooperativas Cajas Populares de Ahorro; sin embargo, desde 1991 dichas cajas se establecieron en casi todo el país<sup>174</sup>. El total de sucurs-

o supervisadas por la SHCP o por alguna otra autoridad financiera, quienes carecemos de atribuciones o competencia para intervenir en el funcionamiento y administración de dichas sociedades» (SHCP, 8-03-00). En el punto siete y ocho señala que la SHCP no puede intervenir debido a que el ordenamiento de las cajas corresponde a la Ley General de Sociedades Cooperativas y, además, señala que se trata de un conflicto entre particulares: «7. La SHCP no tiene facultades para intervenir sociedades cooperativas como las ya mencionadas. Estas son tuteladas por un ordenamiento ajeno al sistema financiero, como lo es la Ley General de Sociedades Cooperativas. 8. Los actos de autoridad no pueden ir más allá de lo que la propia ley permite. Al no contar la SHCP con facultades de intervención, estamos, por lo tanto, ante un conflicto entre particulares y ante el cual las personas que resulten afectadas pueden defender sus derechos ante los tribunales del fuero común» (SHCP, 8-03-00).

<sup>173</sup> Tal argumento era falso, ya que las cajas debían someterse el artículo 5º de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito que señala: «Se requerirá autorización de la SHCP para la constitución y operación de sociedades de ahorro y préstamo, adjuntando lo señalado en el artículo 38-C de la misma ley». Además, de acuerdo con el cuarto párrafo de la misma ley, cada autorización otorgada por Hacienda y sus modificaciones debió publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y no se realizó de esa manera. La CNBV también incurrió en omisiones, ya que según el artículo 2º y 4º de la ley que la rige y, de manera particular, las fracciones aplicables a las sociedades de ahorro y préstamo mencionan: *i*. Realizar la supervisión de las entidades, así como de las personas físicas y demás personas morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero. *ii*. Emitir, en el ámbito de su competencia, la regulación prudencial a que se sujetarán las entidades. *iii*. Dictar normas de registro de los activos y, en su caso, de las obligaciones y responsabilidades de las entidades, en los términos que señalan las leyes (...), entre otras disposiciones que dejan ver que dicha institución no cumplió con sus funciones (denuncia de juicio político contra José Ángel Gurría, 24-03-00).

<sup>174</sup> Los lugares en donde se establecieron son: Aguascalientes, la Caja Popular La Número 1 de Aguascalientes; en Colima, la Caja Popular del Pacífico; en Chiapas, la Caja Popular de Chiapas, SCL; en Durango, la Caja Popular Número 1 de Durango, SCL; en Guanajuato, la Caja Popular Insurgentes, SCL; en Guerrero, la Cooperativa Caja Popular Guerrerense, SCL; en Hidalgo, la Caja Popular Número 1 de Hidalgo, SCL; en Jalisco, la Caja Popular Puerto Vallarta, SCL; en el Estado de México, la Caja Popular Número 1 del Estado de México, SCL;

sales es de aproximadamente de 458, que al no quedar protegidas por la SHCP causaron perjuicios graves a miles de ahorradores.

En mayo de 2000, el movimiento amenazaba con extenderse. Además, se acercaba una de las campañas electorales más reñidas en la historia política del país y, ante ello, la Secretaría de Gobernación, a través de Miguel Ángel Yunes Linares y el subsecretario de la SHCP, Carlos Noriega, se vieron obligados a intervenir en el conflicto de los ahorradores. Así, del 29 de mayo al 2 de julio se formó un equipo de trabajo entre gobierno federal y estatal, reuniéndose, además, con ahorradores afectados. Se propuso la creación de un fideicomiso para apoyar a los ahorradores defraudados, para que se pagara a los afectados mediante recursos obtenidos vía crédito, liquidación de bienes, recuperación de efectivo y cartera de las cajas y otras modalidades que así lo permitieran, pero prometió el pago en ciertas fechas que no fueron cumplidas y con ello provocó que las movilizaciones desbordaran el ámbito estatal para dirigirse a la ciudad de México.

Después de que la SHCP mostrara una actitud constante de evadir la responsabilidad en torno a la regulación de las cajas, esta posición cambió. Así, el 20 de mayo de 2000 autoridades de esta institución dieron a conocer una propuesta alternativa de Ley de Entidades de Ahorro y Crédito Popular, cuyo contenido no es social ni cooperativista, sino jurídico, y cuyo propósito es controlar y supervisar el funcionamiento operativo de organismos financieros solidarios. Lo que destaca en esta nueva propuesta es su carácter anticooperativista y antisolidario, ya que la institución ve a las cajas de ahorro como empresas capitalistas.

en Morelos, la Caja Popular de Morelos, scl; en Nayarit, la Caja Popular Nayarita, scl; en Querétaro, la Caja Popular Querétaro, scl; en Sinaloa, la Caja Popular Número 1; en Tabasco, la Cooperativa Caja Popular la Auténtica de Tabasco, scl; en Tlaxcala, la Caja Popular Número 1 de Tlaxcala; en Veracruz, la Caja Popular de Veracruz, scl; en Zacatecas, la Caja Popular Zacatecana, scl.



Justo once días después de las elecciones del 2 de julio, el día 13 de julio, se constituyó en Nafin el Fideicomiso Cajas de Ahorro (Ficah), propuesto como mecanismo de pago a los defraudados por Cirilo Ocampo. Lo anterior suponía la venta previa de bienes incautados para que, posteriormente, los ahorradores acudirían, a nivel local, ante los gobiernos estatales y a la Comisión para la Defensa y Protección de los Usuarios de Servicios Financieros. Al frente del Fideicomiso se designó a Manuel Pérez Cárdenas<sup>175</sup> (*Excelsior*, 7-07-00). El coordinador de asesores de la Secretaría de Gobernación, Miguel Ángel Yunes, propuso septiembre como fecha de pago: «Antes de 60 días comenzarán a extenderse cheques a favor de ahorradores defraudados mediante las cajas de ahorro de Cirilo José Ocampo» (*La Jornada*, 15-07-00).

Antes de las elecciones de 2000, los diputados se encontraban divididos, de tal manera que diputados del PRI y del PAN frenaron la iniciativa de ley del PRD; después de las elecciones, todas las fracciones parlamentarias apoyaron a los dos movimientos. Incluso el Congreso, en diciembre de 2000, apoyó con una partida especial a los ahorradores defraudados y, a principios de 2001, se emitieron las bases para dicho pago; sobresale el requisito de que se pagaría únicamente el 70% de lo ahorrado.

A finales de 2000 surge el fideicomiso como nuevo actor, con Manuel Pérez Cárdenas como titular, aunque se crea sin recursos y es otra de las causas que provocó la irritación de los socios defraudados. Manuel Pérez Cárdenas aclaró que los defraudados no eran 1.5 o 2 millones, sino 180 mil socios y señaló que había unas 60 mil denuncias contra José Cirilo Ocampo y que ya habían concluido las auditorías en 25 estados; algunas ya habían sido pagadas por los eje-

<sup>175</sup> Los representantes de ahorradores pronto exhortaron a los defraudados a entregar fotocopia de pagaré, de su credencial de ahorrador y una identificación oficial certificada (*Excelsior*, 7-07-00).

cutivos estatales y no por el dinero de los ahorradores<sup>176</sup> (*El Financiero, Infolatina*, 28-09-00).

Miguel Hakim, del equipo de transición de Vicente Fox, propuso la idea del proyecto de banca social con la finalidad de proporcionar microcréditos a núcleos solidarios de 15 a 20 personas (*Infolatina*, 23-10-00). En este mes se propuso una nueva fecha para el pago a los ahorradores defraudados. El director general del fideicomiso liquidador de socios de cajas populares, Manuel Pérez Cárdenas, planteó que una forma de dar cauce al pago a los ahorradores defraudados consistió en la tramitación de un crédito puente negociado entre el presidente del fideicomiso y el subsecretario de desarrollo político de Veracruz, Antonio Nemi Dib. Ambos estimaron que, de concretarse dicho crédito (de 420 millones), se podría realizar el pago en diciembre. Aclaró que la necesidad técnica de un crédito puente y recursos fiscales para iniciar el pago a ahorradores se debió a que el fideicomiso contó con los bienes inmuebles de Ocampo Verdugo con valor de 800 millones de pesos, mientras que el monto de los depósitos asciende a tres mil 600 millones, por lo que existe un faltante de 2 mil 800 millones de pesos<sup>177</sup> (*Excelsior, Infolatina*, 22-11-00).

A mediados de diciembre de 2000 aún continuaban desprotegidos los pequeños ahorradores, ya que autoridades de la SHCP confirmaron

<sup>176</sup> Señaló que las auditorías tenían como propósito conocer cuánto aportó cada ahorrador, cuánto ganó por intereses y cuánto adeuda cada uno a las cajas de ahorro. Indicó una nueva fecha de pago, mencionando que la SHCP pagaría, aproximadamente en unas tres semanas, una vez concluidas las auditorías. El senador del PAN Jesús Galván informó que, en parte, el problema de los ahorradores se debió al descuido de la SHCP y la CNBV, ya que conocían con antelación la problemática y no intervinieron. Por su parte, Carlos Medina Placencia criticó al gobierno por hacer compromisos y no responder a la demanda de los ahorradores. Recordó que ya se tenían dos años discutiendo la iniciativa de ley en la Cámara de Diputados, y desde entonces se hacía evidente que se requería de un diagnóstico, un inventario y una revisión de las cajas de ahorro (*El Financiero, Infolatina*, 28-09-00).

<sup>177</sup> La estrategia de pago consistió en pagar a los ahorradores con menores saldos, ya que son mayoría y los más necesitados. En la Cámara de Diputados, la presidenta de la Comisión de Gestoría, Lorena Martínez Rodríguez, anunció la creación de un fondo por 4 mil millones para hacer frente a estas contingencias, así como una ley para regular las operaciones de las cajas de ahorro.

que la nueva iniciativa de ley de ahorro se sometería para el próximo periodo de sesiones del Congreso<sup>178</sup> (*El Universal*, 16-12-00). El miércoles 27 de diciembre de este año se aprobó la Ley de Ingresos 2001, quedando un presupuesto de un billón 361 mil 866.5 millones de pesos. Los diputados, incluso, aumentaron en 29 mil, 924 millones de pesos la propuesta foxista y parte de ese presupuesto, 500 millones, se destinaría a los defraudados por las cajas de ahorro (*Reforma*, 27-12-00). El viernes 29 de diciembre se dio a conocer la ley que crea el fideicomiso que administrará el fondo para el fortalecimiento de sociedades y cooperativas de ahorro y préstamo y de apoyo a sus ahorradores, la cual tendría dos años de vigencia (*Reforma*, 29-12-00).

El 20 de febrero se informó a la opinión pública que el Patronato del Ahorro Nacional (Pahnal) promoverá y coordinará los trabajos que fomenten el desarrollo del sector de ahorro y crédito popular (*Reforma*, 20-02-01). El 12 de marzo de 2001 se dieron a conocer las bases para el pago a los ahorradores. Los recursos provendrían del gobierno federal, que destinaría mil 785 millones de pesos para el pago a defraudados de las cajas El Arbolito y El Sol, de José Cirilo Ocampo. A esta suma se le añadieron otros 24 mil millones de recursos fiscales y otros mil millones de 28 gobiernos estatales. El comisionado para administrar el fondo fue Guillermo Barnes, quien señaló que se pagaría a quienes tuvieran ahorros de menos de 190 mil pesos y solamente se pagaría el 70% del capital. Aclaró, además, que de los 200 mil ahorradores, 130 mil tenían depósitos menores de 30 mil pesos y que se iniciarían los pagos en entidades que han aportado su participación, es decir, en Puebla, Veracruz, Jalisco, Tamaulipas, Nuevo León, Aguascalientes y Guanajuato (*La Jornada*, 12-03-01).

<sup>178</sup> La propuesta de una Ley de Ahorro y Crédito Popular supone la creación de un Fondo de Protección y Saneamiento para depositantes, que cubrirá depósitos, en caso de quebranto o intervención, por un monto máximo equivalente a 5 mil unidades de inversión (udis), así como multas de hasta 5 mil días de salario mínimo o privación de la libertad para los dueños de las organizaciones que incurran en operaciones irregulares.

El 23 de abril se aprobó la iniciativa de Ley de Ahorro y Crédito Popular. Entre otras cosas, con esta ley los recursos de 2.6 millones de ahorradores, de las casi 650 cajas, quedaron asegurados por montos máximos de entre 4 mil y 10 mil unidades de inversión (udis). La CNBV clasificará a las cajas en cuatro categorías, según su cobertura geográfica, el tamaño de la caja, el monto de sus pasivos y la complejidad de las operaciones que realice la institución. En función de esa clasificación se definirá la cuota que pagarán las cajas para el fondo de protección, las cuales oscilarán entre 1 y 3 el millar (*Reforma*, 19-04-2001).

El 26 de febrero de 2001, el secretario técnico de la Comisión de Fomento Cooperativo dio a conocer más detalles relacionados con el funcionamiento de las cajas de ahorro. Todas las entidades que se creen se conformarían, primero, en cooperativas de ahorro y crédito, que se agruparían en federaciones y, luego, se agruparían en sociedades financieras populares que formarían confederaciones, pero, además, tendrían una importante labor de supervisión auxiliar, que formarían un fondo de protección al ahorro, parecido al IPAB (*El Financiero*, 26-02-01).

En síntesis, en el último momento el gobierno hizo anuncios y promesas de solución a las dos demandas del Movimiento Nacional de Cajas de Ahorro: se trata de la iniciativa de Ley de Ahorro y Crédito Popular, por un lado y, por otro, a los ahorradores defraudados se les propone el pago del 70% de su dinero.

## CONCLUSIONES

El movimiento nacional de cajas de ahorro ha utilizado como principales formas de lucha la gestión a través de la Cámara de Diputados y de instituciones encargadas de promover una reglamentación, tales como la SHCP y la CNBV, que ha incluido la organización de diversos foros regionales, nacionales e internacionales para lograr consensos

en cuanto a la forma de esta reglamentación. Pero también han utilizado la acción directa, a través de marchas y manifestaciones frente a instituciones públicas para demandar un marco jurídico y el pago del dinero defraudado.

Uno de los recursos que ha actuado más en su contra que en su beneficio es la intervención de los medios de comunicación masivos, ya que éstos han subrayado el escándalo de *lavado de dinero* y, con ello, han desprestigiado a todo tipo de cajas de ahorro, aunque gracias a lo anterior han llamado la atención respecto a los huecos en la reglamentación y en el papel errático de las instituciones, como la SHCP y la CNBV.

A pesar de las alianzas con algunos partidos políticos durante la coyuntura electoral, existe una tensión entre el rechazo a los partidos y la tentación de participación política, pero parece dominar el rechazo a las organizaciones partidistas, ya que la composición social de los socios ahorradores está compuesta de mujeres, jubilados y ancianos con poca identificación hacia lo político.

En la primera línea de intervención —la demanda de un marco jurídico— observamos una lucha de nuevo movimiento social que busca la inclusión, es decir, participar del desarrollo; ya no sólo se trata de un simple movimiento contestatario. En cambio, la segunda línea de análisis de la lucha —la demanda de pago de indemnización— es más bien coyuntural y defensiva. En el transcurso de movilizaciones, ambas demandas se entrelazaron y la presión fue tal que obligaron a las instituciones hacendarias a realizar cambios en su postura inicial. Una solución estructural requiere de una política que considere a todos los actores involucrados.

Al movimiento nacional de cajas de ahorro del sector social aún le queda mucho camino por recorrer. El futuro es incierto, aunque promisorio, ya que ha demostrado sus bondades en otros países. Por sí sola, la filosofía humanitaria de las cajas no basta para equilibrar los enormes desequilibrios entre ricos y pobres, pero es un paso en ese camino.

## BIBLIOGRAFÍA

- Caja Popular de Veracruz, *Memoria de las acciones para la recuperación del patrimonio de los socios*, Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, México, 2000
- DIEGO, R., «Financiamiento rural social: los Fondos Regionales de Solidaridad en retrovisión y prospectiva», en *Cuadernos Agrarios*, núm. 15, México, ene-jun, 1997
- DURAND, P., «Sujetos sociales y nuevas identidades», en *Crisis y sujetos sociales en México*, CIIH-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, México, 1997
- FONAES, «Reglas de operación 2000», 2000
- GENTIL, D., «Las vicisitudes del modelo Grameen Bank», en *Cuadernos Agrarios*, núm. 15, México, ene-jun, 1997
- MANSEL, C., *Las finanzas populares en México. El redescubrimiento de un sistema financiero olvidado*, CEMLA-ITAM, México, 1999
- MESTRIES, F., «La crisis financiera rural y el agrobarzón», en *Cuadernos Agrarios*, núm. 15, México, ene-jun, 1997
- MYHRE, D., «Créditos agrícolas adecuado, pieza faltante de la reforma agraria mexicana», en *Cuadernos Agrarios*, núm. 15, México, ene-jun, 1997
- ROJAS, Juan J., «Modelos de integración cooperativa en la historia del movimiento mexicano de cajas populares», en *Cuadernos Agrarios*, núm. 15, México, ene-jun, 1997
- SÁNCHEZ, A., «Las cajas de ahorro popular como formas alternativas de crédito», en revista *Cuadernos Agrarios*, 15, México, ene-jun, 1997
- TOURAINÉ, A., *Producción de la sociedad*, UNAM, México, 1995
- \_\_\_\_\_, *¿Podremos vivir juntos? La discusión pendiente: el destino del hombre en la aldea global*, FCE, México, 1997
- ZEMELMAN, H., *Conocimiento y sujetos sociales. Contribución al estudio del presente*, Colmex, México, 1990 (Serie Jornadas, 111)

## HEMEROGRAFÍA

- AGUILAR, A., corresp., «Cajas de ahorro, historia sin fin; nuevo reglamento listo; habría amparos por lo fiscal; la cooperación sin control; sólo 12 sap en pie», en *Reforma*, 2 mar, 1999
- AMADOR, Ángel, *et al.*, corresp., «Resarcirá el gobierno de Colima en su totalidad a los ahorradores», en *El Universal*, 16 dic, 2000
- ANÓNIMO, «Defraudan a 42 mil ahorradores. La Caja de Ahorro del Noroeste no puede responder a depósitos por mil 400 mdp», en *La Jornada*, 3 mar, 1999

- , «Protestan 10 mil ahorradores que fueron defraudados», en *La Llovizna*, Universidad de Zacatecas, 16 abr, 2000
- , «Casi 3,000 ahorradores defraudados protestaron el martes en la ciudad de México para pedir la devolución de su dinero», *La Jornada, Infolatina*, 26 sep, 2000
- , «Ahorradores defraudados se manifiestan en San Lázaro», *CNI, Notimex, Infolatina*, 14 nov, 2000
- , «Ahorradores cierran insurgentes», *CNI, Notimex, Infolatina*, 23 nov, 2000
- , «Levantar bloqueo a San Lázaro, piden a ahorradores defraudados. La mesa directiva de la Cámara, por transmitir los poderes sin incidentes», *La Jornada*, 30 nov, 2000
- , «Toman delegaciones de la SHCP. Movilización de ahorradores defraudados en siete estados. Piden la devolución de su dinero congelado desde marzo pasado», *La Jornada*, de los corresponsales y *La Jornada de Oriente*, 15 nov, 2000
- APONTE, David, y Ciro Silva, «Presentará el gobierno al Congreso iniciativa de ley para la reforma del sector financiero. La enviará a la Cámara de Diputados en dos partes, una en marzo y otra en septiembre. El objetivo central, establecer supervisión y regulación y evitar delitos de cuello blanco. Ahorro, crédito popular y mercado de valores, temas que figurarán en el primer paquete», en *La Jornada*, 8 mar, 2001
- Cámara de Diputados, «Denuncia de juicio político en contra de José Ángel Gurría Treviño, Secretario de Hacienda y Crédito Público», 24 mar, 2000, página de internet de la SHCP, *webmaster (sep.gob.mx)*
- CASTELLANOS, A., corresp., «Propone Ebrard un fondo público para pagar a los defraudados», en *La Jornada*, 27 sep, 2000
- , «Hacienda solapó el fraude en la Sociedad de Ahorro el Arbolito», en *La Jornada*, 30 nov, 2000
- , «Sustituirá al Patronato del Ahorro Nacional: SHCP. Anuncia el gobierno la creación del Banco de Ahorro y Crédito Popular», en *La Jornada*, 26 feb, 2001
- , «Nafin: recursos fiscales por \$1,785 millones a ahorradores defraudados. Se suman a los 24 mil millones con los que se saneará la banca de desarrollo», en *La Jornada*, 12 mar, 2001
- CASTRO, J., corresp., «Bloquean ahorradores carretera. A punto de ser linchado el chofer de un camión por aventar la unidad a personas defraudadas», en *El Heraldo*, 2 jul, 2000
- DÍAZ, E., corresp., «Encuentran vía legal para pagar \$19 millones a 1,336 ahorradores: CNACC. Existe voluntad del gobierno para pagar a ahorradores defraudados», en *Excelsior*, 22 nov, 2000

- FLORES, L., «En 2 frentes, el rescate a ahorradores defraudados. Innumerables trabas en el fondo privado», en *El Financiero*, 1 feb, 2001
- \_\_\_\_\_, «Proliferan cajas populares por bajo acceso crediticio. Atractivas para jubilados y mujeres», en *El Financiero*, 8 feb, 2001
- GALÁN, V., «Defienden con ley ahorro popular. El seguro de depósitos sería administrado hasta por cuatro años por las federaciones. Agruparán a las cajas populares, explicó Silva Nava», en *Reforma*, 19 abr, 2001
- GALÁN, Verónica, y ASCENCIO, Alejandro, «Transformarán a PAHNAL en instituto de apoyo para este sector. Fortalecen el ahorro popular», *Reforma*, 20 de feb, 2001
- \_\_\_\_\_, «El gobierno federal destinará \$200 millones y ONG se encargarán de administrar los microcréditos para changarros con intereses de hasta 72% anual», en *Reforma*, 20 feb, 2001
- GARCÍA, M., corresp., «Ahorradores defraudados tendrán su dinero en septiembre: Yunes, L.», en *Excelsior*, 8 jul, 2000
- GARCÍA, Juan M., «Ahorradores que resultaron afectados por la Caja Popular Número Uno impidieron ayer que se llevaran a cabo las actividades administrativas en las oficinas del SAT como medida de protesta ante la negativa de las autoridades a devolverles los recursos que depositaron en dicha institución», en *La Jornada de Oriente*, México, 15 nov, 2000
- GONZÁLEZ, V., corresp., «En 60 días pagarán a defraudados por Ocampo», en *La Jornada*, 29 jul, 2000
- \_\_\_\_\_, «Trabaja el legislativo sobre iniciativa de ahorro popular», en *El Financiero*, 26 feb, 2001
- MIRANDA, J., corresp., «Cierre vial de ahorradores defraudados», en *El Universal*, 9 may, 2000
- NARVÁEZ, Jesús, *et al.*, corresp., «El quebranto de veracruzanos, cubierto: PGJE. Caso de las cajas populares de Cirilo José Ocampo Verdugo», en *La Jornada*, 21 jul, 2000
- OLIVARES, P., «La PGR pide datos sobre inversionistas, sin orden judicial. Las cooperativas fraudulentas ofrecen alto interés mensual (6 a 7%)», en *Reforma*, 20 mar, 2000
- PANTOJA, Sara, y Agustín Vargas Medina, «El Fideicomiso Cajas de Ahorro (Ficah) pagará casi 3 mil 700 millones de pesos a 180 mil ahorradores defraudados por Cirilo José Ocampo Verdugo, los cuales han sido identificados mediante las auditorías que se realizaron en las cooperativas establecidas en 25 estados de la República», en *Proceso*, 10 oct, 2000
- PÉREZ, Ciro, y José Galán, corresp., «Diputados revisarán estado de cajas de ahorro», *La Jornada*, 16 jun, 2000
- PROA VILLAREAL, E., corresp., «Cierre vial de ahorradores defraudados», en *El Universal*, 8 may, 2000



- RIVERA, L., enviado, «Aumentan denunciantes contra cajas de ahorro», en *El Norte*, 27 oct, 2000
- RODRÍGUEZ, Leticia, y Víctor González corresp., «La cifra de ahorradores defraudados es de 180 mil, no de 2 millones», en *El Financiero*, 28 sep, 2000
- ROMÁN, R., «Pospone SHCP Ley de Ahorro», en *El Universal*, 16 dic, 2000
- SALAZAR, Emmanuel, y Alfredo Valadez, corresp., «Ordena un juez de Durango aprehender a Ocampo Verdugo. Se aceptan como pruebas los balances, estados de cuenta y pagarés para descongelar las cajas», en *La Jornada*, 12 may, 2000
- SÁNCHEZ, A., corresp., «Se crea un fideicomiso para pagar a defraudadores en cajas de ahorro», en *Excelsior*, 7 jul, 2000
- SHCP, *webmater (sep.gob.mx)*, SHCP, 8 mar, 2000
- SHCP, «Postura de la SHCP ante los problemas de las cajas de ahorro administradas por Ocampo Verdugo», *Infolatina*, 20 jun, 2000
- TORRES, R., «Pide la PGR intervención de 25 sociedades de cajas de ahorro popular», en *El Economista*, 8 mar, 2000
- VALDEZ, Alfredo, *et al.*, corresp., «Movilizaciones de ahorradores defraudados en siete estados», en *La Jornada*, 15 nov, 2000

Búsquedas hemerográficas en internet por el servicio de *Infolatina*, *Yahoo* y *Google* (indicado en referencias), desde el periodo de enero de 1999 a mayo de 2001

**Cuadro 1**  
**Historia de las cajas de ahorro**

Año	Número de cajas	Número de socios	Organización	Objetivo
1951	3	136	Iglesia católica, Secretariado Social Mexicano (SSM)	Combatir el agio y promover el ahorro en población de escasos recursos
1954	34	2,339	Consejo Central de Cajas Populares (CCCP)	Organizar el Primer Congreso de Cajas
1964	cajas en 25 estados	28,624	Confederación Mexicana de Cajas Populares (CMCP)	

Fuente: elaboración propia, con información obtenida de Rojas, 1997, y Mansel, 2000

**Cuadro 2**  
**Figuras asociativas de las cajas de ahorro**

Número de cajas	Figura (millones de pesos)	Socios	Asociación de 2do nivel	Asociación de 3er nivel
158 a 200 son cooperativas con registro	Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo (SCAP) a) activos \$ 2,348.3 b) activos \$ 5,456.7	1,500,000 a) 249,121 (CNMCAP) b) 436,229 (CCACEUM)	25 Federaciones	Dos confederaciones: Confederación Nacional Mexicana de Cooperativas de Ahorro y Préstamo (CNMCAP) de 1996 y la Confederación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de los Estados Unidos Mexicanos (CCACEUM)
8 a 10 en 29 estados, con 288 sucursales	Sociedad de Ahorro y Préstamo (SAP) activos \$1,666.6	171,000 (200,000 en el año 2000) a) 499,660 en 1997 b) 602,000 en 1998		Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo (AMSAP) 1996
257 en 11 estados	Fondos de Autoaseguramiento 1993	67,500 y con 656 mil hectáreas		Asociación Nacional de Fondos de Autoaseguramiento (ANFA)
207 cajas solidarias en 24 estados	Cajas Solidarias 1993	183,000	Dependiente de Fomae/Sedesol Caja Solidaria Regional/Consejo Coordinador Estatal	Consejo Consultivo Nacional de Cajas Solidarias
200 a 350 son Cajas Populares sin registro	Cajas Populares	300,000		Unión Regional de Cooperativas (ANURCO) 1993
32 a 80 Uniones de Crédito	Asociaciones y Sociedades Cíviles, Uniones de Crédito			Asociación Mexicana de Uniones de Crédito (AMUCS)
Totales: 800 aprox.	Activos de 12 a 16 mil millones de pesos	2.5 millones aprox.	25 Federaciones	6 Instancias a nivel Nacional

Fuente: Rojas, 1997; CNBV, 1999; "Diagnóstico del sector de ahorro y préstamo del 1º de octubre de 2000, a cargo de SHCP", *Reforma*, México, 20-02-01

**Cuadro 3**  
Cajas de ahorro del sector social

Institución	Número de socios	Activos	Cartera vigente	Número de préstamos otorgados	Índice de morosidad
Caja Popular Mexicana	776,906	3,858.3	2,219.4	275,220	11%
Amsap	153,594	1,666.6	896.7	89,958	12%
Prodesarrollo	109,660	962.9	1,130.5	229,811	4%
Anurco	243,861	1,932.1	1,157.8	171,762	16%
AMUCCS	43,043	355.9	201.5	28,817	9%
CCACEUM	436,229	5,456.7	2,202.8	220,115	9.8%
CNMCAp	249,121	2,348.3	1,582.3	386,406	8.7%
<b>Totales</b>	<b>1,712,369</b>	<b>16,580.9</b>	<b>9,390.9</b>	<b>1,402,089</b>	<b>10.1%</b>

FUENTE: *Reforma*, 20-02-01, con datos del Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular

NOTA DE SIGLAS: AMSAP: Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo; Anurco: Asociación Nacional de Uniones Regionales de Sociedades de Ahorro y Préstamos; AMUCSS: Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social; CCACEUM: Confederación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de los Estados Unidos Mexicanos; CNMCAp: Confederación Nacional Mexicana de Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

**Cuadro 4**  
Actores sociales, políticos e institucionales  
El movimiento nacional de ahorradores de cajas de ahorro

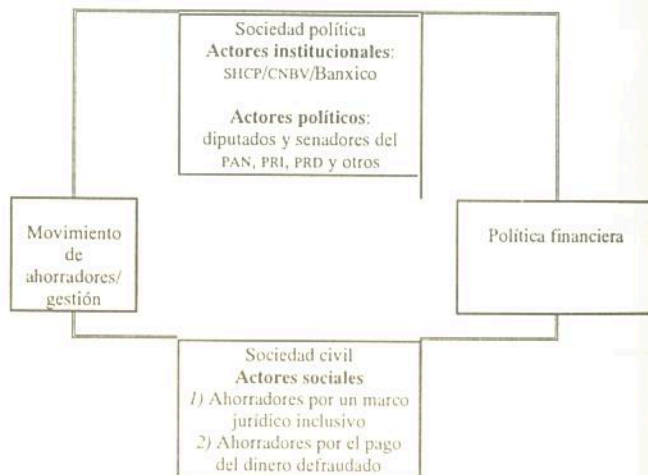
Fecha	Actores sociales	Actores políticos	Actores institucionales
1938	Surgimiento de cajas, 1951, por SSM		Ley de Cooperativas/ Control institucional, STPS- Fomento Cooperativo
1938-1991	1964, Confederación Mexicana de Cajas Populares (CMPC)	Corporativismo/ clientelismo político del PRI	Vacío legal/ Problema: falta de apoyos
1991	Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo (AMSAP)		Ley General de Sociedades y Actividades Auxiliares de Crédito/ Autorización de Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAP)
1994	Confederación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (CCACEUM) Congreso Nacional Mexicano de Cooperativas de Ahorro y Crédito (CNMCP)		Ley General de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SCAP)
1994-1995	Endeudamiento de deudores por altas tasas de interés	El PRI pierde entidades, incluyendo el DF	Crisis económica financiera
1991-2000	Multiplicación de organizaciones de ahorro sin supervisión		Vacío legal/Falta de supervisión/Problema: Banca paralela/Lavado de dinero

1998	Consejo Coord. Nal. de Cajas Populares Demanda Ley (CCNCP)	Dip. PRD- Proy. Ley Cajas Populares. Subcomisión de Proyectos Financieros	SHCP y CNBV guardan silencio
1998 y 1999	<i>El Jov</i> ofrece 45% de intereses mensuales y <i>lava dinero</i> de los hermanos Amezcua		SHCP y CNBV conocen de los fraudes de <i>El Jov</i>
1999 marzo	Denuncian a <i>El Jov</i> por fraude en SAP		Intervención SHCP, vía PGR, de 2 SAP
1999 marzo a 2000 mayo	Quiebra de las cajas de ahorro y sucursales intervenidas/ Caja del Sol y Cajas del <i>Jov</i> / Surge el movimiento para el pago de ahorradores defraudados (MPAD). Hay marchas, manifestaciones, paros	Marcelo Ebrard, diputado independiente, es asesor jurídico del Consejo Nacional de Ahorradores	Marzo de 2000, <i>El Jov</i> es apresado en Toluca SHCP: embargo a bienes de <i>El Jov</i>
2000 marzo a julio	Defraudados MPAD. Hay marchas, manifestaciones y paros a nivel local y estatal		Algunos gobernadores aceptan pagar a defraudados
2000 marzo	Después del CGH los medios privilegiaron los fraudes a cajas de ahorro	Diputados del PAN y PRI frenan la iniciativa de ley/ Ante ahorradores se propone fideicomiso tipo Fobaproa	Marzo y abril: SHCP y CNBV no reconocen el papel para vigilar y supervisar las cajas/ propuesta de tipo capitalista
2000 julio	Acercamiento de ahorradores MPAD con candidatos	Elecciones Federales 2 de julio de 2000	Interviene Srio. de Gobernación, se retoma propuesta de Fideicomiso.
Agosto	Defraudados MPAD. Hay marchas, manifestaciones y paros a nivel local, estatal y nacional	PAN, PRI y PRD apoyan un nuevo marco jurídico y el pago de ahorradores	Mayo a julio: SHCP y CNBV aceptan su responsabilidad y proponen iniciativa de ley

Sep. a noviembre	Marchas, manifestaciones, paros a nivel local, estatal y nacional		Creación del Fideicomiso de las Cajas de Ahorro (Ficah), sin recursos
2000 diciembre	Marchas, manifestaciones, paros a nivel local, estatal y nacional	27 diciembre, la Cámara de Diputados y de Senadores aprueban presupuesto en diciembre	Febrero: Fox habla de banca social
2001 enero-febrero	Consejo Nacional de Ahorradores demanda aceleración convenios Ficah y estados	No hay consensos en quienes aportarían	Algunos gobernadores no aceptan el pago
2001 marzo			Marzo: propuesta del Patronato del Ahorro Nacional en Banco de Ahorro y Crédito Popular
2001 marzo-abril y mayo	Nuevo movimiento en contra de la Ley de Ahorro y Crédito	23 abril: aprobación de Ley de Ahorro y Crédito	Marzo y abril: se comenzó a pagar 70% a ahorradores

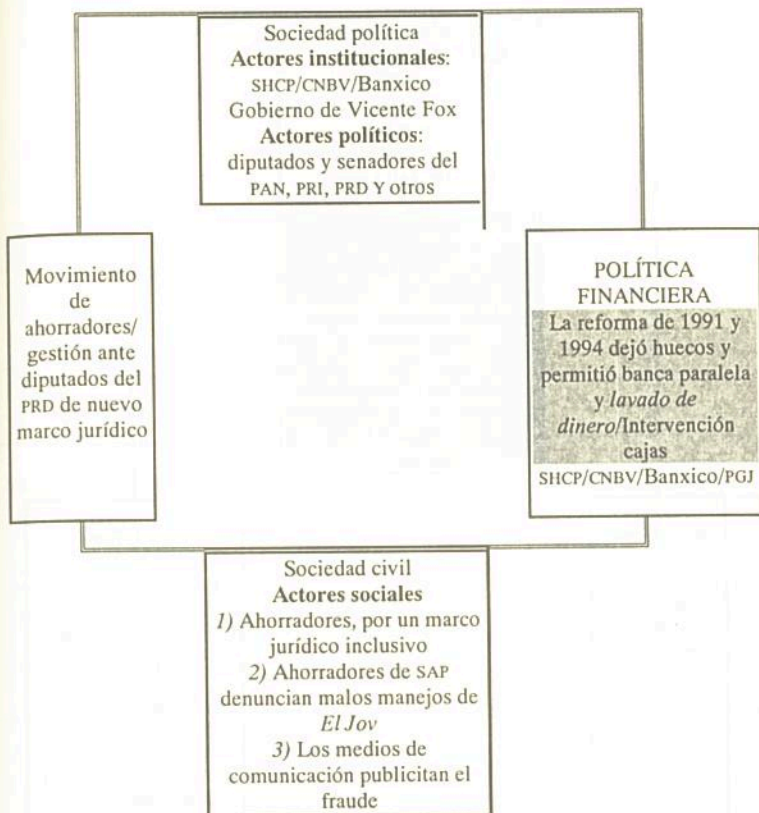
Fuente: propia, con información hemerográfica, 1999-2001

Esquema 1. Sistema político y el movimiento de ahorradores de cajas de ahorro popular



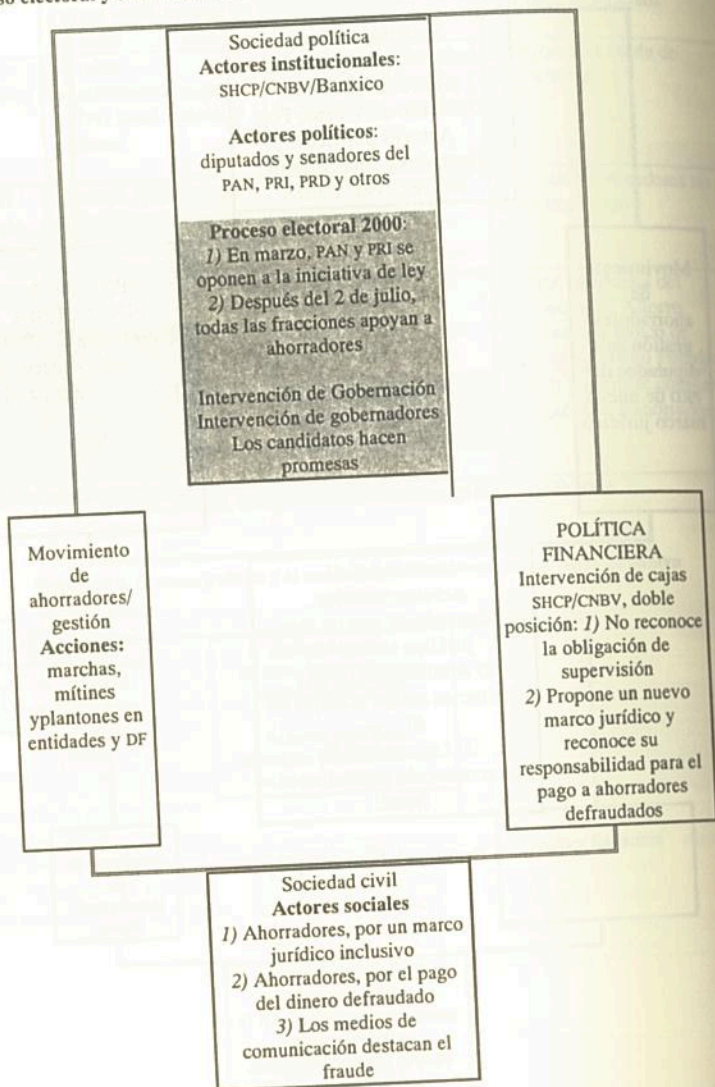
Fuente: elaboración propia

Esquema 2. Sistema político. Año 1999: la iniciativa de ley del PRD y la intervención a sociedades de ahorro y préstamo (SAP)



Fuente: elaboración propia

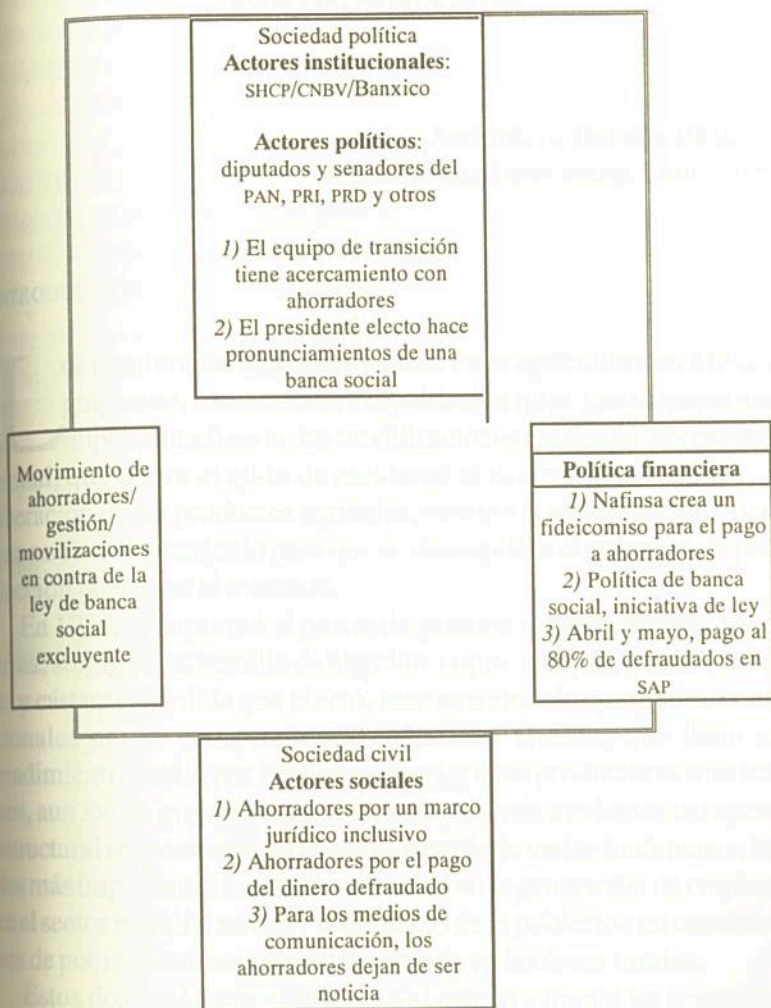
Esquema 3. Sistema político. Año 2000:  
el proceso electoral y el escándalo de los ahorradores de cajas de ahorro popular defraudados



Fuente: elaboración propia



**Esquema 4. Sistema político 2001:  
pago de ahorradores defraudados y banca social**



Fuente: elaboración propia

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS



THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

## MICROFINANCIAMIENTO Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA: FONDOS REGIONALES INDÍGENAS

ANTONIETA BARRÓN PÉREZ<sup>179</sup>

JOSÉ MANUEL HERNÁNDEZ TRUJILLO<sup>180</sup>

### INTRODUCCIÓN

Los cambios de ajuste estructural en la agricultura en México golpearon, fuertemente, a la población rural. Los cambios más importantes fueron: las modificaciones al artículo 27 constitucional, que libera al ejido de mantener el usufructo de la tierra; la liberación de los productos agrícolas, excepto el maíz y el frijol, pero que no fueron obstáculo para que se desregulara el volumen de producción puesto en el mercado.

En 1989, se suprimió el precio de garantía de diez cultivos: trigo, arroz, sorgo, soya, semilla de algodón, copra, ajonjolí, girasol, cebada y cártamo, medida que afectó, fuertemente, a los productores nacionales por la competencia con Estados Unidos, que tiene un rendimiento medio por hectárea superior a los productores mexicanos, aun los de mejores tierras. Los efectos más evidentes del ajuste estructural se mostraron en México, a partir de varios fenómenos; los dos más importantes fueron la reducción en la generación de empleos en el sector manufacturero y el aumento de la población en condiciones de pobreza extrema, particularmente en las áreas rurales.

Estos dos fenómenos obligaron al estado a iniciar un programa amplio de combate a la pobreza, que permitiera la generación de

<sup>179</sup> Profesora de la Facultad de Economía-UNAM

<sup>180</sup> Profesor del Departamento de Economía-UAM-A

empleos e ingresos permanentes para la población en condiciones de extrema pobreza; uno de ellos fue el apoyo a las microempresas.

### 1. CÓMO SE HAN COMPORTADO LAS MICROEMPRESAS EN MÉXICO

Las microempresas en México, en todos los sectores de actividad económica, surgieron como una forma de compensar la reducida generación de empleos, particularmente en el sector manufacturero. Proliferaron tanto en este sector como en el comercio, afectando tanto a las áreas rurales como las urbanas.

Según la Encuesta Nacional de Micronegocios, entre 1992 y 1998, las razones por las que la población se dedicó a las actividades microempresariales fueron las siguientes:

**Cuadro 1**  
Población con trabajo actual y motivo de abandono del trabajo anterior

Motivo de abandono	1992	1994	1996	1998
<b>Despido o recorte de personal</b>	<b>14.2%</b>	<b>18.3%</b>	<b>22.8%</b>	<b>21.2%</b>
Cerró o quebró el negocio	7.6%	9.4%	11.6%	10.1%
Se terminó el trabajo para el que estaba contratado	3.0%	2.5%	2.7%	3.1%
Cambió de domicilio el negocio	2.5%	2.3%	1.2%	1.8%
Término temporada de trabajo o de ventas	0.0%	0.2%	0.5%	0.9%
Escasez de materiales en el mercado	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%
Falta de dinero o clientes	0.0%	1.0%	0.6%	1.3%
Descompostura de vehículos o maquinaria	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
<b>Bajos ingresos</b>	<b>19.9%</b>	<b>26.5%</b>	<b>23.4%</b>	<b>22.9%</b>
Matrimonio, alumbramiento o cuidado hijos	8.1%	9.1%	9.7%	5.8%
Enfermedad o incapacidad	3.3%	5.0%	3.9%	3.6%
Cambio de actividad o giro	0.0%	12.7%	7.8%	10.2%
No tenía tiempo de atenderlo	0.0%	0.6%	1.0%	0.2%
Se jubiló o lo pensionaron	2.6%	3.4%	3.3%	2.5%
Otro	37.8%	8.9%	11.4%	16.3%
No especificado	1.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: INEGI/STYPS. Encuesta Nacional de Micronegocios, 1992, 1994, 1996 y 1998

Como puede observarse, es el despido o recorte de personal la principal causa de crear una microempresa.

La creación de micronegocios surge, principalmente, como iniciativa personal, pero el estado, a través de programas sociales, ha impulsado la creación de éstos. La Sedesol, a través de sus diferentes dependencias, Nafin y otras dependencias gubernamentales y no gubernamentales han apoyado, decididamente, a los micronegocios. El principal argumento del apoyo a proyectos productivos o microempresas es el aumento de la pobreza extrema, aunque el discurso lleva a suponer, de forma implícita, la incapacidad del sistema de generar empleos e ingresos regulares.

El propósito de este trabajo es analizar cómo ha funcionado el Programa de Fondos Regionales Indígenas (FRI), en Chiapas, programa dependiente del Instituto Nacional Indigenista (INI), dependiente, a su vez, de la Sedesol.

## 2. LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DE CHIAPAS

Chiapas, junto con Guerrero, Hidalgo y Oaxaca, es una entidad donde la presencia de indígenas es importante. De la población total en la entidad, según el Censo de Población de 1990, el 22% es indígena.

**Tabla 1**  
Población total y población indígena  
en Chiapas, 1990

	Absolutos	%
<b>Población total</b>	<b>3,210,496</b>	<b>100.0%</b>
<b>Indígena</b>	<b>716,012</b>	<b>22.3%</b>
Tzeltzales	258,480	36.1
Tzotziles	226,976	31.7
Cholos	114,562	16.0
Tojolabales	35,801	5.0
Zoques	35,085	4.9
Mames	8,592	1.2
Chinantecos	716	0.1
Cakchikqueles	285	0.0
Otros	35,515	5.0
Total indígenas	716,012	100.0%
<b>Total indígenas</b>	<b>10,000,000</b>	<b>100.0%</b>
<b>Indígenas Chiapas</b>	<b>716,012</b>	<b>7.2%</b>

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, la proporción de indígenas respecto al total nacional representa apenas el 7.2% del total, en tanto que en el nivel presupuestal, Chiapas se lleva el 15% del gasto social<sup>181</sup>.

## 2.1 Distribución regional de la marginalidad

La región con mayor atraso relativo en Chiapas es la región selva, ya que su índice de marginación promedio es de 9.851<sup>182</sup>; sin embargo, el 61.81% de los habitantes se encuentra en una escala promedio de 12.475 (muy alta) y sólo el 1.19% se encuentra en condiciones de marginación media. La región sierra ocupa el segundo lugar en condiciones de marginalidad, ya que su promedio es de 9.727; sin embargo, en esta zona, la totalidad de las localidades se ubican en zonas de marginación alta y media. A pesar de que la región norte no cuenta con ningún municipio en condiciones de baja marginalidad y de que en la región altos, el municipio de San Cristóbal se caracteriza como ciudad con nivel medio de marginalidad, la región altos tiene un mayor nivel de marginalidad que la norte, ya que la mayoría de los municipios se ubican en el estrato de mayor marginalidad, mientras que en la norte, el grueso de la población (78.38%) se ubica en localidades de alta marginación.

La población de la región frontera se distribuye en forma equiproporcional entre los estratos de marginalidad muy alta, alta y media; sin embargo, el promedio de marginalidad de la población es alto, ya que es de 6.277. Las regiones frailesca, soconusco, istmo-

<sup>181</sup> Informe del Gobierno Federal, anexo estadístico

<sup>182</sup> La escala de marginación es la siguiente:

muy alta	10.00 y más
alta	0.01 a 9.99
media	-0.01 a -9.99
media baja	-10.00 a -19.99
baja	-20.00 y menos

costa y centro se consideran de marginalidad media, ya que el índice de marginalidad es de -0.646 a -6.307.

Como se observa, una proporción importante de la población se encuentra en condiciones tales de marginalidad que no alcanza a satisfacer sus mínimos de bienestar, por lo que una reducción del nivel de pobreza en el estado requiere fuertes niveles de inversión productiva, más que asistencial, para que sus pobladores logren condiciones productivas que les permitan mejorar su condición de autonomía económica.

### 3. FONDOS REGIONALES INDÍGENAS (ORIGEN Y PROPÓSITOS DE SU FORMACIÓN)

#### 3.1 La creación de los Fondos Regionales Indígenas en Chiapas

La creación de los Fondos Regionales de Solidaridad (posteriormente denominados FRI) se desarrolló como parte de la estrategia del estado mexicano, para reducir su déficit, mediante el abandono de su función de apoyo al desarrollo económico, reduciendo su intervención con personal técnico, con subsidios y con el apoyo a la infraestructura pública. La base de esta estrategia fue el abandono de dichas funciones, y la transferencia de funciones e incluso de recursos. Así, el 19 de marzo de 1990, el presidente Carlos Salinas de Gortari anunció la creación de 100 Fondos Regionales de Solidaridad (FRS)<sup>183</sup>, hoy FRI, con un monto inicial de \$500,000 nuevos pesos cada uno. Cuando el presidente dio inicio al programa, dejó en claro que «el INI

<sup>183</sup> En esta administración le cambiaron el nombre a Fondos Regionales Indígenas (FRI). En adelante, se usarán estas siglas; su función no cambió.

no intervendrá en las decisiones que ustedes tendrán que tomar para la asignación de los Fondos de Solidaridad»<sup>184</sup>.

A partir de ese año, el gobierno federal aportaría dotaciones anuales de capital a las organizaciones indígenas, a través de los FRI. Los recursos serían asignados por el entonces Programa Nacional de Solidaridad, y estarían destinados al financiamiento de proyectos productivos autosostenibles, rentables y recuperables<sup>185</sup>. Con esta medida, los FRI<sup>186</sup> se constituyen en organizaciones regionales de indígenas con estructura y patrimonio propios, con el propósito de desarrollar proyectos productivos recuperables, que promuevan el desarrollo de las comunidades en las que se realizan los proyectos.

Los objetivos generales son:

- Promover la participación activa de las comunidades indígenas en la programación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos, mediante el fortalecimiento de los procesos organizativos.
- Crear una agrupación de organizaciones y comunidades en cada una de las regiones indígenas, que actúe como interlocutor de todas las acciones que realiza el Instituto y otras dependencias del sector público tanto federales como estatales.

Los objetivos específicos son:

- Fortalecer la autonomía de las organizaciones y comunidades indígenas, a fin de que manejen, de manera directa e independiente, sus recursos.

<sup>184</sup> INI/Sedesol, *Instituto Nacional Indigenista, 1989-1994*, México, 1994

<sup>185</sup> INI/Sedesol, *Instituto Nacional Indigenista, 1989-1994*, México, 1994, p. 99

<sup>186</sup> A partir de 1995, cambia el nombre de Fondos Regionales de Solidaridad (FRS) por Fondos Regionales Indígenas (FRI).



- Lograr que las organizaciones y comunidades indígenas participen, activamente, en la planeación de todos los proyectos orientados a su desarrollo.
- Fortalecer procesos organizativos en las comunidades, a fin de evitar la concentración de recursos en organizaciones que, por lo general, tienen acceso a otras fuentes de financiamiento.
- Establecer proyectos productivos con criterios de rentabilidad, sobre la base de una verdadera corresponsabilidad con las comunidades indígenas.
- Impulsar la diversificación productiva, y elevar la productividad de los pueblos indígenas, mediante la entrega de recursos y la capacitación de sus miembros.
- Lograr el reconocimiento formal de las figuras asociativas que las comunidades determinen, para que tengan acceso a las distintas fuentes de financiamiento existentes.
- Propiciar que los beneficios derivados de las acciones productivas tiendan a capitalizar a las organizaciones y comunidades indígenas.
- Generar más empleos en las comunidades, que redunden en mejores condiciones de vida de la población indígena<sup>187</sup>.

### 3.2 Estructura organizativa

Los FRI se conformaron, a partir de la convocatoria que llevaron a cabo los Consejos Coordinadores Indigenistas (CCI) a todas las organizaciones de la región, para conformar la Asamblea General de cada Fondo. De acuerdo con las reglas de operación propuestas por el INI, la Asamblea General de Representantes constituye el máximo

<sup>187</sup> Sedesol/Solidaridad Fondos Regionales de Solidaridad-INI, *Manual de operación*, Ed. INI, México, 1993, p. 10-11

órgano de decisión del FRI, y se integra por los delegados electos en el seno de sus organizaciones.

Cada FRI cuenta con un Consejo Directivo nombrado por la Asamblea General de Representantes. Los integrantes del Consejo duran dos años en su cargo y no existe la posibilidad de reelección en el período inmediato. El cargo es honorífico y no tiene remuneración económica, aunque se proporcionan apoyos financieros para gastos de transportación, hospedaje y alimentación cuando el trabajo así lo requiere.

Todos los consejos directivos cuentan con al menos tres comisiones: comisión financiera, comisión técnica y comisión de evaluación; cuentan, además, con un secretariado técnico, que se integra por el personal directivo, técnico y administrativo de los CCI y por los módulos de apoyo. Su función consiste en orientar, acompañar, apoyar y asesorar a las organizaciones, pero respetando, invariablemente, sus acuerdos y decisiones. Este secretariado es corresponsable con los FRI de la ejecución adecuada del programa y de realizar el traspaso de los recursos financieros hacia las organizaciones indígenas. En las reuniones de las diversas instancias del los FRI, tiene derecho a voz, pero no a voto. Los módulos de apoyo se integran por técnicos, cuya función es dar asesoría, apoyo y capacitación específica a los FRI y sus organizaciones, en aspectos administrativos, contables y técnicos que el secretariado técnico no pueda proporcionar.

### 3.3 Normatividad para el manejo de los recursos

Las comunidades indígenas, en general, y los indígenas, en lo individual, no sólo enfrentan condiciones complejas para ser sujetos de apoyo crediticio, sino que incluso con el programa de transferencias fiscales de los FRI se presentaron dificultades en la comprobación de los recursos transferidos a cada beneficiario.

En la normatividad de los FRI, se consideraba que los recursos deberían de estar orientados a financiar proyectos productivos, rentables, autosostenibles y con un amplio número de beneficiarios. Asimismo, deberían responder a una demanda de la organización promotora, y tender a dinamizar procesos productivos más amplios. Como el propósito del programa es apoyar a una población lo más amplia posible, se estableció una regla que señalaba que ningún proyecto debería de recibir más del 20% del capital total de los FRI ni el 10% si la organización tuviese otros proyectos en ejecución, lo anterior, con el propósito de evitar la concentración de recursos por parte de las organizaciones más fuertes.

#### 4. FINANCIAMIENTO DE LOS FONDOS REGIONALES INDÍGENAS

En este apartado, se expondrá, brevemente, la forma en que se han canalizado los recursos a los diferentes Fondos, la forma en que se han distribuido los recursos por tipo de proyecto, así como la forma en que los beneficiarios se han organizado, para recibir los apoyos y potenciar su capacidad productiva, y la manera en que esto ha influido en los procesos de recuperación de inversiones. Se finaliza con una breve exposición sobre los principales beneficios que adquirió la población objetivo.

##### 4.1 Distribución del presupuesto por Fondo

La evolución de los FRI en la entidad se puede resumir de la siguiente manera: hasta antes de 1996, había nueve Fondos Regionales y una Coordinadora Estatal de Comercialización (Coesco), la mayoría de estos Fondos tienen su sede en la localidad donde se ubican las oficinas de los Consejos Coordinadores Indigenistas, salvo Coesco, pues

al ser un fondo que buscaba coordinar las labores de comercialización de los diferentes FRI, se ubicaba en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez.

De los Fondos que se han constituido en la entidad, el único que ha dejado de funcionar ha sido el de Coesco, ya que en sus últimos años de operación fue uno de los Fondos que más recursos concentró; sin embargo, esta coordinación nunca cumplió con su propósito, ya que si bien en algunos casos se encargó de la comercialización de los bienes generados por los socios de los Fondos y logró obtener mejores precios en sus operaciones, éstos no se vieron reflejados en compensaciones a los productores que actuaban como sus proveedores, además de que la mayor parte de los proyectos que presentaba para su financiamiento eran proyectos de comercialización de los miembros de la Coordinadora y no de los Fondos representados. Por ello, cuando se planteó la necesidad de su desaparición, no hubo movimientos en su defensa. Como nunca representó una alternativa para los Fondos, éstos la vieron como una fuerte competencia en la captación de recursos, por lo que al retirársele los recursos fiscales no pudo continuar operando.

Entre 1990 y 1999, se crearon varios FRI como vemos en el cuadro 2; entre 1995 y 1999, no se observa un criterio de asignación de recursos por Fondo. Mientras, en 1995, Ocosingo recibía el 26% del presupuesto federal, para 1996, éste no representaba ni el 2% del total. Lo mismo sucede con el Fondo de Las Margaritas, pues hay una reducción de su presupuesto, aunque para 1999 parece observarse una mejor distribución del presupuesto federal.

Como se puede observar en el cuadro 2, el movimiento zapatista tuvo un gran impacto en las modificaciones en la asignación de recursos a los Fondos, ya que, en primer lugar, se observa que de 1995 a 1996, se incrementaron los recursos en 600%. Éstos pasaron de 9 millones 342 mil pesos a 58 millones 134 mil pesos. A partir de este año, se han sostenido las asignaciones fiscales a los Fondos. Sin embargo, lo anterior no obedece a un mejor funcionamiento de los Fon-

Muj  
Ald  
Mar  
San  
San  
Sab  
San  
Tan  
Teo  
Sita  
Occ  
Am  
Ma  
Reg  
San  
Sar  
Cas  
Co  
Co  
Oc  
Ixt  
Mi  
Sie  
La  
Pa  
Be  
Ve  
Te

de  
ci  
pa  
ca  
u:  
e:  
p  
P

Cuadro 2

Presupuesto federal ejercido por Fondo Regional Indígena (en pesos corrientes), 1995-1999

Fondos	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Mujeres Indígenas					398,753	398,753
Aldama					744,716	744,716
Maravilla Tenejapa					1,000,000	1,000,000
Santiago el Pinar					1,070,869	1,070,869
San Andrés Duraznal					1,200,000	1,200,000
Sabanilla					1,209,310	1,209,310
San Quintín	318,600	768,090	1,596,471	982,100	1,104,600	4,769,861
Taniperlas	501,950	1,177,734	907,795	1,083,015	1,199,971	4,870,465
Teopisca	572,000	550,768	825,700	1,336,700	1,621,940	4,907,108
Sitalá	1,522,775	562,359	949,009	861,768	1,493,086	5,388,997
Ocosingo	2,431,057	1,480,173	785,970	1,082,679	1,198,225	6,978,104
Amatan		1,390,122	1,069,027	2,639,249	1,978,517	7,076,915
Marqués de Comillas		2,212,983	1,730,277	2,251,907	1,800,000	7,995,167
Región Cho'ol tila	190,920	896,834	667,005	4,031,867	2,500,000	8,286,626
Santo Domingo		2,536,784	1,695,500	3,159,346	1,875,500	9,267,130
San Cristóbal de las Casas	1,539,700	1,961,468	1,487,073	2,028,427	2,975,909	9,992,577
Coesco	344,721	5,773,026	4,937,080			11,054,827
Copainalá		2,298,924	2,965,928	3,112,644	3,657,643	12,035,139
Ocozacoautla		4,488,166	3,717,375	5,149,998	5,098,756	18,454,295
Ixtacomitan	700,437	5,305,621	2,820,254	4,714,882	5,089,045	18,630,239
Mazapa de Madero de la Sierra		4,550,708	5,153,278	5,665,066	4,769,392	20,138,444
Las Margaritas	1,220,024	4,373,026	5,642,502	5,495,390	6,200,000	22,930,942
Palenque		5,370,935	6,058,551	6,595,197	5,999,886	24,024,569
Bochil		5,600,556	7,414,320	6,353,444	5,999,998	25,368,318
Venustiano Carranza		7,322,518	8,711,097	8,264,893	6,000,000	30,298,508
Total	9,342,184	58,620,795	59,134,212	64,808,572	66,186,116	258,091,879

Fuente: Sistema de Información de Fondos (SIF)-INI

dos ni a un crecimiento de sus necesidades, sino a que las organizaciones utilizan, con gran frecuencia, la presión como mecanismo para participar en los recursos federales y a que el estado no cuenta con la capacidad para negociar ni con los elementos para solicitar un mejor uso de los recursos.

Otro cambio importante que se opera, a partir de este momento, es que la mayor parte de los Fondos que inician sus operaciones a partir de 1996, como son los de Copainalá, Mazapa de Madero, Palenque, Bochil y Venustiano Carranza, tienden a concentrar la mayor

parte de los recursos asignados en la entidad, ya que entre estos cinco Fondos concentran el 43.3% del total de los recursos asignados, incluyendo un año en el que aún no iniciaban operaciones. Lo anterior se debe a que los nuevos Fondos se están constituyendo por organizaciones de segundo y tercer nivel y con organizaciones con mayor capacidad de negociación política, por lo que se están imponiendo a las organizaciones previamente existentes.

**Cuadro 3**  
Presupuesto ejercido por Fondo y grado de marginación, 1998

Nombre del municipio	Grado de marginación municipal	Presupuesto ejercido	%
Amatan	alto	2,639,249.00	4.1%
Bochil	alto	6,353,444.00	9.8%
Copainalá	medio	3,112,644.00	4.8%
Ixtacomitan	medio	4,714,882.00	7.3%
Margaritas, las	muy alto	5,495,390.00	8.5%
Mazapa de Madero	alto	5,665,066.00	8.7%
Ocosingo	muy alto	4,009,562.00	6.2%
Ocozacoautla de Espinosa	medio	5,149,998.00	7.9%
Palenque	alto	6,595,197.00	10.2%
San Cristóbal de las Casas	bajo	2,028,427.00	3.1%
Sitalá	muy alto	861,768.00	1.3%
Teopisca	alto	1,336,700.00	2.1%
Tila	alto	4,031,867.00	6.2%
Venustiano Carranza	medio	8,264,893.00	12.8%
Benemérito de las Américas	medio	2,251,907.00	3.5%
Marqués de Comillas	alto	2,251,907.00	3.5%
Región Cho'ol	alto	4,031,867.00	6.2%
San Quintín	alto	982,100.00	1.5%
Santo Domingo	alto	3,159,346.00	4.9%
Taniperlas	alto	1,083,015.00	1.7%
Total		64,808,572.00	100.0%

Es decir, que el incremento de Fondos no está relacionado, en los últimos años, con las condiciones de pobreza de las diferentes regiones.

#### 5. ASIGNACIÓN DE RECURSOS POR TIPO DE PROYECTO

En primer lugar, nos encontramos con que los Fondos cuentan con dos tipos de recursos, los más importantes son los recursos fiscales, que son transferidos cada año y que constantemente están incrementando su patrimonio. Con estos recursos, los Fondos enfrentan problemas de cantidad en función de sus necesidades, ya que se tienen que adaptar las solicitudes a los montos esperados, pero el problema de la oportunidad surge de que los recursos son liberados en función del calendario fiscal y no de la temporalidad con la que los productores los requieren. Pero, por otra parte, los FRI cuentan con una gran discrecionalidad para el manejo de las recuperaciones y en el uso de estos recursos no tienen limitaciones en las adquisiciones (las pueden realizar por adjudicación directa), por lo que se pueden utilizar con mayor oportunidad, pero no necesariamente con mayor transparencia.

**Cuadro 4**  
Tipo de proyectos aprobados  
(en porcentajes respecto al total)

Tipo	1990-1996	1997	1999
Agrícola	42.2	43.1	40.4
Pecuario	16.6	36.3	44.4
Agroindustrial	3.8	5	4
Otros	37.4	15.6	11.2
Total	100	100	100

Fuente: SIF-INI

Como se observa en el cuadro 4, conforme pasa el tiempo se ha modificado la estructura de proyectos e incluso cuando la presencia de proyectos agrícolas no ha disminuido, los montos asignados a esta actividad sí lo han hecho, pero, por otra parte, se observa que existe un incremento muy importante de los proyectos pecuarios, tratándose en su mayoría de proyectos bovinos.

En las entrevistas realizadas entre los socios y los miembros de los Consejos Directivos de los Fondos, se observó que en los primeros años de operación de los FRI, existía una fuerte influencia de los directores de los Centros Coordinadores Indigenistas (oficinas del INI en las zonas de influencia de los FRI), por lo que era muy frecuente que éstos definieran por su cuenta los tipos de proyectos a apoyar, así como las líneas de proyectos prioritarias. Por otra parte, debido a la inexperiencia de los miembros de los módulos de apoyo<sup>188</sup>, los técnicos del INI apoyaban en la definición de las líneas de proyectos y en la elaboración de proyectos. Sin embargo, esto fue cambiando rápidamente, ya que en muchos de los módulos de apoyo empezó a trabajar personal despedido (recortado) del INI, con lo que los técnicos de los módulos de apoyo empezaron a reproducir las prácticas y los vicios del INI al interior de los Fondos.

Otra característica de los proyectos promovidos, en esta primera etapa, fue que aparte de promoverse proyectos orientados a la producción de básicos y ganadería ovina y caprina, se les estimuló para constituirse en grupos y trabajar en común, cuando los proyectos no contaban con recursos suficientes para brindar ingresos a todos los miembros del grupo; sin embargo, la inexperiencia tanto en la producción como en las formas organizativas de trabajo en común propició que los proyectos fueran acaparados por unos cuantos socios o que se fueran a la quiebra. Conforme los fondos fueron tomando au-

<sup>188</sup> Los módulos de apoyo de los FRI están constituidos por técnicos contratados por los directivos de los Fondos para que los apoyen en las actividades de administración del mismo y de los recursos, así como en la elaboración de los perfiles de proyectos, el seguimiento y en la administración de la cartera.



tonomía en el manejo de sus recursos, el papel del INI en el desarrollo de los Fondos se fue haciendo cada vez menos importante, con lo que se empezaron a presentar cambios en la estructura de las inversiones, lo que se expresó en un crecimiento acelerado de los proyectos de ganadería bovina, desplazando en número a otros proyectos.

La gama de proyectos apoyados es tan diversa que, al parecer, no hubo líneas de financiamiento determinadas, sino que se apoyó todo aquel proyecto que solicitó el productor o grupo de productores. Por otra parte, no se cuidó el principio de que los proyectos fueran productivos y recuperables, ya que se apoyaron algunos de infraestructura, y una proporción importante de ellos estaban orientados a mejorar la condición productiva de los indígenas, lo que se tradujo en un incremento de la producción y probablemente del consumo, pero no en la capitalización de los beneficiarios. La explicación de este crecimiento acelerado de los proyectos bovinos y el abandono del ovino y la caprinocultura se debe a que los indígenas, independientemente de las condiciones orográficas, tienen una fuerte preferencia por el ganado bovino, ya que independientemente de los márgenes de ganancia que les pueda generar respecto a las otras alternativas de inversión ganadera, les brinda un mayor estatus.

La inexistencia de criterios apropiados para la asignación de recursos ha motivado a que se den fuertes disparidades en la aplicación de los recursos por beneficiario. Por ejemplo, en el Fondo de Mujeres Indígenas, el apoyo por beneficiario fue de \$674.71 pesos, mientras que en el Fondo de Palenque, el apoyo fue mayor a los \$11,000.00 pesos. Los Fondos en los que los recursos asignados por socio son mayores, se caracterizan por asignarse a proyectos de ganadería y, como muchos de estos recursos están orientados a ganadería de engorda, se trata por lo regular de proyectos con una elevada posibilidad de recuperación<sup>189</sup>; sin embargo, las recuperaciones, como se

<sup>189</sup> Se les otorgan apoyos consistentes en becerros, un paquete técnico (que incluye vacunas y hormonas) y un seguro.

verá en otro apartado, no son mejores en estos proyectos que en los agrícolas o de otro tipo.

Como se observa en el cuadro 5, la forma de operar de los Fondos está generando una grave diferenciación social de los beneficiarios; lo que resulta grave es que muy probablemente en los Fondos que están absorbiendo grandes cantidades de recursos se esté atendiendo a una población que no se encuentra en condiciones de marginalidad<sup>190</sup>, mientras que a productores en condiciones de elevada marginalidad se les regatean los apoyos<sup>191</sup>.

Así como no existen criterios para la asignación de determinados montos de apoyo por productor, tampoco existen por tipo de actividad ni para identificar los factores a apoyar. En algunos casos, los proyectos son de fertilizante para maíz; en otros, son de semilla; en otros, son mochilas aspersoras; en otros, son «para el cultivo de maíz», es decir, no hay un estudio de los factores en que el productor requiere apoyo, del impacto que esto tendrá en los productores y en ningún caso se está considerando la recuperabilidad de las inversiones.

En una reunión reciente con los directivos de los Fondos Regionales (abr, 2001) y con los miembros de los módulos de apoyo, se identificó que pretenden mayores apoyos, y saben que los productores requieren más recursos, pero no tienen ni siquiera una idea vaga de para qué sirven los apoyos ni de cómo los productores los retornarán, pero sí tienen claridad de que el estado está obligado a apoyar a los indígenas, porque son pobres.

En ninguno de los Fondos se cuenta con apoyos de asistencia técnica o se trata de vincular otro tipo de apoyos existentes como los de Crédito a la Palabra, Kilo por Kilo o el Programa Elemental de Asis-

<sup>190</sup> En la última reunión en que nos tocó participar, se encontraban productores de papaya y plátano, que contaban con superficies en explotación de 10 a 20 hectáreas; éstos ni son pobres y muy probablemente ni son indígenas.

<sup>191</sup> Algunos directivos de Fondos, que habían recibido apoyos por menos de mil pesos por socio, nos comentaban que la normatividad les impedía apoyar con recursos fiscales a productores que hubiesen recibido apoyos, aun cuando éstos se encontraran sin deuda.

**Cuadro 5**  
**Presupuesto ejercido por el Fondo y productores beneficiados, 1999**

Proyecto	Presupuesto ejercido*	Número de productores	Asignación media
Delegación estatal	1,621,940.00	1,249.00	1,298.59
Teopisca	1,621,940.00	1,249.00	1,298.59
Bochil	5,999,998.00	4,243.00	1,414.09
San Andrés Duraznal	1,200,000.00	445.00	2,696.63
Las Margaritas	6,200,000.00	6,510.00	952.38
Maravilla Tenejapa	1,000,000.00	559.00	1,788.91
San Quintín	1,104,600.00	396.00	2,789.39
Taniperlas	1,199,971.00	275.00	4,363.53
Sitalá	1,493,086.00	1,546.00	965.77
Ocosingo	1,198,225.00	887.00	1,350.87
Ixtacomitán	5,089,045.00	631.00	8,065.05
Región Cho'ol	2,500,000.00	915.00	2,732.24
Sabanilla	1,209,310.00	334.00	3,620.69
San Cristóbal de las Casas			
Los Altos	2,975,909.00	1,000.00	2,975.91
Aldama	744,716.00	595.00	1,251.62
Mujeres indígenas	398,753.00	591.00	674.71
Santiago el Pinar	1,070,869.00	388.00	2,759.97
Copainalá	3,657,643.00	341.00	10,726.23
Venustiano Carranza	6,000,000.00	2,784.00	2,155.17
Ocozacoatlá	5,098,756.00	1,167.00	4,369.11
Mazapa de Madero de la Sierra	4,769,392.00	2,125.00	2,244.42
Santo Domingo	1,875,500.00	192.00	9,768.23
Palenque	5,999,886.00	533.00	11,256.82
Marqués de Comillas	1,800,000.00	244.00	7,377.05
Amatán	1,978,517.00	320.00	6,182.87
<b>Total</b>	<b>65,185,116.00</b>	<b>28,270.00</b>	<b>2,305.81</b>

Fuente: Sistema de Información de Fondos-INI

\* pesos corrientes

tencia Técnica (PEAT), que podrían reducir el monto de los requerimientos de recursos de los asociados, mejorar su capacidad productiva e incrementar el monto global de apoyos. Los indígenas que conforman la población objetivo de los recursos de los FRI son sujetos de apoyo de todas estas políticas; sin embargo, el propósito de los miembros de los grupos de apoyo no se ha considerado que sea la búsqueda de alternativas globales para los productores, sino que, como ya se señaló, se reduce a la administración del recurso transferido.

Un factor que ha actuado como una limitante para el desarrollo de proyectos productivos con viabilidad es el que se refiere al criterio de cobertura, ya que el INI siempre les ha insistido en la necesidad de atender a grupos de población cada vez más grandes, por lo que, frecuentemente, los grupos que participan en los Fondos tienden a proponer proyectos en los que se incluye como socio a toda la comunidad donde se establecen (tortillerías, gasolineras, tiendas de abarrotes, vehículos de transporte y maquinaria agrícola), siendo que son proyectos que se operan con una o dos personas, mismas que terminan apropiándose, pero, como no está plenamente identificada la propiedad ni el deudor, no se cuenta con los elementos para proceder al cobro de la inversión.

En otros proyectos, la cantidad que se le asigna a cada socio es tan ridícula que no la pagan y no existe la posibilidad de cobrarles, ya que no resulta atractivo desarrollar ningún proceso de cobro.

## 6. ORGANIZACIÓN DE PRODUCTORES

En principio, en la mayor parte de los documentos existentes en el INI donde se habla de los FRI se pone especial énfasis en la necesidad de rescatar las formas tradicionales de organización de las comunidades, así como sus usos y costumbres. Por otra parte, se insiste en la necesidad de que las solicitudes deben de ser realizadas por indígenas organizados (asociados) y se debe tratar de que los apoyos se otorguen tratando de lograr la mayor cobertura de población.

Estas condiciones promovieron que los beneficiarios se organizaran en grupos, pero como los recursos a los que se puede acceder son reducidos y las comunidades se encuentran distantes de los lugares donde se pueden constituir figuras jurídicas con capacidad para ser sujetas de crédito, los productores tendieron a conformar organizaciones informales. Así, la mayoría de las organizaciones que constituyen los Fondos son grupos de trabajo,

Un factor que ha actuado como una limitante para el desarrollo de proyectos productivos con viabilidad es el que se refiere al criterio de cobertura, ya que el INI siempre les ha insistido en la necesidad de atender a grupos de población cada vez más grandes, por lo que, frecuentemente, los grupos que participan en los Fondos tienden a proponer proyectos en los que se incluye como socio a toda la comunidad donde se establecen (tortillerías, gasolineras, tiendas de abarrotes, vehículos de transporte y maquinaria agrícola), siendo que son proyectos que se operan con una o dos personas, mismas que terminan apropiándose, pero, como no está plenamente identificada la propiedad ni el deudor, no se cuenta con los elementos para proceder al cobro de la inversión.

En otros proyectos, la cantidad que se le asigna a cada socio es tan ridícula que no la pagan y no existe la posibilidad de cobrarles, ya que no resulta atractivo desarrollar ningún proceso de cobro.

## 6. ORGANIZACIÓN DE PRODUCTORES

En principio, en la mayor parte de los documentos existentes en el INI donde se habla de los FRI se pone especial énfasis en la necesidad de rescatar las formas tradicionales de organización de las comunidades, así como sus usos y costumbres. Por otra parte, se insiste en la necesidad de que las solicitudes deben de ser realizadas por indígenas organizados (asociados) y se debe tratar de que los apoyos se otorguen tratando de lograr la mayor cobertura de población.

Estas condiciones promovieron que los beneficiarios se organizaran en grupos, pero como los recursos a los que se puede acceder son reducidos y las comunidades se encuentran distantes de los lugares donde se pueden constituir figuras jurídicas con capacidad para ser sujetas de crédito, los productores tendieron a conformar organizaciones informales. Así, la mayoría de las organizaciones que constituyen los Fondos son grupos de trabajo,

comunidades y Sociedades de Solidaridad Social, es decir, organizaciones que sólo requieren el consentimiento de los socios, un nombre y un registro ante la asamblea general. El resultado es que estas organizaciones no son sujetos de crédito, por lo que sólo pueden acceder a los apoyos financieros de los organismos de la Sedesol (cuadro 6).

**Cuadro 6**

Formas de organización de los FRI, 1997

Organización	%
Grupos de trabajo	53
Comunidad	22
SSS	14
Unidad de ejidos	2
Ejido	5
Cocopla	1
Otros	3
Total	100

El análisis de la organización lo vamos a desarrollar en dos niveles: el de organización productiva, que se relaciona con la organización de los socios para la integración de solicitudes de apoyo al fondo, y el de gestión del fondo, en términos de la gestión de recursos fiscales, administración de proyectos, recuperación y administración de cartera, promoción de la organización de productores en el área de influencia y el desarrollo regional.

## 7. ORGANIZACIÓN PARA LA GESTIÓN DEL FONDO

De acuerdo con la normatividad de los FRI, es la asamblea general la que decide los montos de apoyo por proyecto, la que selecciona los proyectos que serán apoyados con prioridad e incluso fija las tasas

de interés. Por esta razón, la mayor parte de los entrevistados señala que su participación en el fondo se concreta a la asistencia a las asambleas generales, ya que su participación le ayuda a garantizar la asignación de sus recursos. Pero, por otro lado, se observa que una vez que se les asignan recursos, dejan de ir a las asambleas. El mismo tipo de participación es la que se observa en el interior de los grupos organizados para la petición de recursos. Por otra parte, las organizaciones tratan de participar en la administración del fondo, ya que si forman parte del consejo directivo tendrán la posibilidad de que sus organizaciones obtengan mayores beneficios que las que no se encuentran representadas. Al analizar la estructura de proyectos organizados por organización y relacionarla con las organizaciones de los miembros del consejo directivo, se observaba una fuerte correlación de los apoyos canalizados hacia sus organizaciones en el periodo de su gestión.

Otro fenómeno que se ha desarrollado como resultado de la falta de participación de los socios es que se están promoviendo procesos de caciquismo, ya que algunos dirigentes de organizaciones formales que participan en los fondos, al conocer los procesos de gestión de éstos, terminan apropiándose del manejo del fondo, utilizando a su arbitrio las recuperaciones o desarrollando procesos de corrupción en las adquisiciones. Una de las quejas recurrentes de los directivos de los fondos y de los técnicos de los módulos de apoyo es que la licitación encarece las adquisiciones y retarda la asignación de apoyos. Esto se da debido a que los directivos declaran desierto los concursos para comprar por asignación directa, por lo que el dinero no se puede ejercer cuando se tiene, sino hasta que transcurre el periodo de las licitaciones que se declaran desiertas.

La mayoría de los directivos de los fondos, además de que tienen reducidos conocimientos sobre sus funciones y atribuciones, tienen un acentuado sentimiento de minusvalía frente a los técnicos de los módulos de apoyo, al grado de que aun cuando los técnicos son em-

pleados de los fondos, frecuentemente tienen desplantes de desprecio y prepotencia hacia los miembros del consejo directivo, quienes, en teoría, son sus jefes. Es cierto que los técnicos tienen más conocimientos sobre los procesos de integración de expedientes, administración y gestión de recursos (por eso fueron contratados), pero los técnicos frecuentemente utilizan estos conocimientos para apoderarse de funciones que no les corresponden. La mayoría de los directivos de los fondos no conocen el manejo de administración de los ellos, por lo que son incapaces de solicitar un reporte de avance o de cierre de operaciones y, en caso de obtenerlo, no los entienden. En muchos fondos se observó que los técnicos de los módulos de apoyo han tejido importantes redes de corrupción en los procesos de adquisición. La mayor parte de los técnicos tienen camionetas y viven muy por encima de sus ingresos.

En parte, este proceso se ha desarrollado también debido a las prácticas desarrolladas por el INI para el funcionamiento de los fondos. Como el INI paga una parte importante del sueldo de los técnicos y los fondos otra, frecuentemente los directivos de éstos reconocen a los técnicos como empleados del INI que se encargan de allegarles los recursos.

## 8. EL PAPEL DE LOS MÓDULOS DE APOYO

Los módulos de apoyo se crean como apoyo al consejo directivo y ambos están subordinados a la asamblea general. Sin embargo, en los hechos, se han invertido los papeles por varias razones, que a continuación señalaremos:

1. Los miembros del consejo directivo duran en funciones dos años (es decir, gestionan recursos fiscales sólo dos veces en su gestión), por lo tanto, se constituyen en un organismo temporal que



- sólo en el segundo año concibe plenamente las características de su trabajo.
2. Los miembros del módulo de apoyo tienen una mayor permanencia en el fondo, ya que llegan a trabajar en él tres períodos o más, por lo que tienen un conocimiento preciso de los trámites y las condiciones para acceder a los recursos que se les transfieren a los Fondos y conocen todos los procedimientos administrativos para el manejo interno de los recursos. Ellos son los que realmente tienen el poder.
  3. Los miembros del consejo directivo reconocen la superioridad teórica de los técnicos y la asumen como una superioridad en la cadena de mando al interior y al exterior del fondo. Los dejan que hagan la propuesta, que la presenten, que la defiendan y que la manejen a cambio de que les brinden apoyo preferencial a sus organizaciones.
  4. Como los técnicos «conocen todos los procedimientos para realizar las compras», los miembros del consejo directivo no realizan una supervisión de los procesos de licitación y no cuestionan a los técnicos por que lleven la mayoría de los procesos de adquisición hasta la etapa en que se realiza la asignación directa.
  5. La mayoría de los miembros del consejo directivo no está capacitado para supervisar la función que le corresponde: finanzas, administración, valoración de proyectos, contraloría, etcétera.
  6. En cuanto se cambia el consejo directivo, los técnicos les empiezan a liberar recursos bajo la forma de viáticos y gastos de representación, con lo que, de alguna forma, los controlan financieramente.
  7. Como todos estos factores lo indican, la mayoría de los consejos directivos de los FRI no sólo delegan sus responsabilidades en los técnicos (que sería lo idóneo), sino que les entregan la capacidad de tomar decisiones a todo nivel y ellos sólo terminan convalidando (de manera subordinada) sus decisiones.

8. Todo lo anterior sólo es posible gracias a que la administración de los FRI no implica ninguna sanción por mala administración. Los consejos directivos siempre argumentan que el consejo directivo anterior no hizo ningún esfuerzo de recuperación, pero que ellos sí lo van a hacer. El caso es que nadie recibe dinero en caja, pero tampoco hay procesos de ningún tipo contra quien saquea los fondos comunes.

## 9. CARACTERÍSTICAS DE LA CARTERA DE PROYECTOS Y RECUPERACIONES

Entre las características más importantes de la cartera de proyectos, tenemos las siguientes:

- a) El tipo de proyectos promovidos
- b) Los montos de inversión por proyecto
- c) La identificación precisa del deudor

### 9.1 Tipos de proyectos apoyados

En los fondos no se tiende a diferenciar entre proyectos de infraestructura productiva, infraestructura urbana y proyectos exclusivamente productivos, por lo que, al mezclarlos, se deja entrever que no necesariamente los préstamos que se adquieren son recuperables. Dada la precariedad de las condiciones de vida de los indígenas, de lo reducido de los predios de la mayoría de ellos, así como las desfavorables condiciones de ubicación, en muchos tipos de proyectos se dificulta la obtención de ingresos monetarios para pagar los créditos. Entre estos proyectos, se encuentran los siguientes: fertilizantes para maíz, adquisición de bombas aspersoras,

adquisición de despulpadoras, adquisición de acémilas, yuntas, bocinas y asistencia técnica, pero su impacto en el incremento de los rendimientos es tan limitado que no resulta suficiente para que incrementen sus excedentes comerciales, por lo que, en su mayoría, estos apoyos deberían de ser considerados como apoyos al consumo.

## 9.2 Montos de inversión por proyecto

Existen proyectos, como los orientados a la producción de hortalizas, producción pecuaria y proyectos comerciales y de servicios, en los que por la naturaleza de sus mercados y por las características del consumo de las comunidades indígenas son proyectos orientados al mercado y, por tanto, generan ingresos monetarios netos. Pero para que este tipo de proyectos sea rentable, es necesario que se inviertan ciertos montos que hagan no sólo rentable el proyecto en su conjunto sino atractivo para el grupo que contrae el endeudamiento.

Como se observa en el cuadro 7, en la mayor parte de los conceptos reseñados, los montos de inversión por proyecto y por socio son muy reducidos, por lo que, para que estos proyectos generen ingresos equivalentes a un salario regional y se conviertan en una alternativa real de ingresos para los socios, se requiere que, o bien cuenten con inversiones sustancialmente mayores, o que las actividades que desarrollen tengan niveles de rentabilidad muy superiores a un 300% anual, condición que no logran la mayoría de los proyectos.

Por tanto, en la mayoría de estos proyectos, o bien los productores beneficiados desde un principio lo consiguen como un ingreso complementario a los propios, por lo que podrían realizar la actividad productiva incluso sin el apoyo, o lo ven como una transferencia, donde no es tan importante que se obtengan ingresos adicionales para pagar, sino que simplemente se apoye al productor, para que pueda desarrollar nuevas opciones productivas o para que incremente las

dimen:  
cionad  
Al a  
servan  
en 199  
se obti  
pregur  
y cuan  
socio,

dimensiones de su explotación, pero donde el apoyo no está condicionado al logro de una determinada productividad.

Al analizar los montos de apoyo obtenidos por productor, se observan varios factores que es preciso aclarar. Por ejemplo, en papa, en 1995 se obtiene un apoyo por productor de \$8,971.00 y en 1999 se obtiene, para el mismo concepto, \$4,015. En este caso, es preciso preguntarse por qué en un año los productores solicitan una cantidad y cuando el costo de los insumos se incrementa, piden la mitad por socio, de la que solicitaban al principio.

Cuadro 7  
Asignaciones medias por beneficiario,  
por tipo de proyecto apoyado

Tipo de proyecto	Año 1995	Año 1999
Apoyo a la producción de maíz	879	1324
Apoyo al cultivo del café	501	1324
Adquisición de bombas aspersoras	323	211
Adquisición de despulpadoras	751	
Apoyo al cultivo del frijol	719	
Producción de papa	8971	4015
Cultivo de achiote	527	
Producción de chayotes	1900	
Mecanización agrícola	675	
Cultivo de melón	9036	
Producción de chile	2000	
Cultivo de trigo		359
Cultivo de papaya		6296
Cultivo de jengibre		709
Cultivo de piña		1064
Producción de flor		4834
Ganado bovino de engorda	3085	7649
Dotación de acémilas	1858	5996
Alimento para ganado porcino	2143	2806
Rehabilitación de potreros	2289	2500
Instalación de granjas de pavo	1500	
Bovino de doble propósito	4203	5975
Yuntas bovinas	8240	
Asistencia técnica apícola	2593	
Instalación de apiarios		4733
Infraestructura pecuaria		2200
Unidad bovina de doble propósito		5975
Unidad bovina de reproducción		7121
Unidad ovina de reproducción		4006

Fuente: Sistema de Información de Fondos-INI

Al analizar los tipos de cultivos que se están habilitando observamos, también, que se está desarrollando un proceso de concentración de recursos en proyectos de frutales y de hortalizas que no sólo absorben mayores montos de inversión por unidad de superficie, sino que son desarrollados por productores que cuentan con unidades de producción de mayor superficie y tienen mejores vínculos con el mercado, de donde se deduce que muy probablemente la mayoría de estos beneficiados no son indígenas. No obstante lo anterior, estos productores, al ingresar a los fondos, se aprovechan de las bajas tasas de interés que hay que pagar (regularmente del 12% anual) o en muchos de los casos (más del 50% de los casos) se aprovechan de transferencias (es decir, se declaran en cartera vencida).

#### 10. PROCESOS DE RECUPERACIÓN DE CARTERA

Aun cuando el factor más importante para la recuperación de los recursos es la calidad de los proyectos, existen dos factores adicionales que, si no se manejan adecuadamente, influyen decisivamente en el crecimiento de la cartera vencida y éstos son:

- a) La concepción de los administradores de la institución sobre el carácter de los apoyos.
- b) Las estrategias de recuperación de cartera del fondo.

De acuerdo con las entrevistas realizadas entre los socios y entre los miembros de los consejos directivos, la mayor parte de ellos ven a los FRI como instancias para la obtención de apoyos del gobierno. Por ello, cuando participan en las asambleas del fondo, permanentemente insisten en la necesidad que tienen los socios de pagar los créditos para que otros tengan la oportunidad de recibir nuevos apoyos. Asimismo, se comprometen en las reuniones con el INI a nivel estatal

## Recuperaciones

Rama	% vencido
Básicos	56.0
Frutícolas	37.5
Hortalizas	81.8
Flores	50.0
Otros agrícolas	63.6
Bovino	27.6
Porcino	100.0
Avícola	100.0
Apícola	100.0
Otro ganado	70.0
Pesca	100.0
Deshidratados	88.8
Tortillería	66.6
Otros	100.0
Textiles	0.0
Artesanías	50.0
Transporte	66.6
Tienda, gasolinería	68.4
Otros servicios	50.0
Comercio de productos agrícolas	55.5
Construcción de caminos	0.0
<b>Total</b>	<b>57.0</b>

Fuente: INI, encuesta a socios, 1997

a mejorar las recuperaciones; sin embargo, en su comportamiento como socios es frecuente que ellos mismos tengan fuertes retrasos en sus deudas o que las «paguen» mediante registros contables, es decir, que entreguen su pago a cambio de un crédito mayor, entregado en el momento de su pago. Es frecuente que en los fondos se estimule y desarrolle esta forma de «pago».

**Cuadro 8.**  
Monto a pagar por socio

Rango	%
Menos de 500	11.0
de 501 a 1,000	11.0
1,001 a 3,000	19.8
3,001 a 5,000	6.8
5,001 a 7,000	3.0
7,001 y más	8.4
No contestó	40.1
<b>Total</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Encuesta socio, INI, 1997

La concepción de que los FRI son fundamentalmente administradores de transferencias fiscales se encuentra muy arraigada en toda su estructura. Por ello reviste muy poca importancia el cobro de intereses en las discusiones sobre la operación del fondo y frecuentemente este cobro se observa más como una suerte de comisión por la gestión del crédito, ya que en muchos se estipula el pago de un 10% del monto del crédito al recibir el apoyo. Es decir, se recuperan primero los intereses y posteriormente se cobra el capital y este 10% se considera como «recuperación».

Otro aspecto que no les interesa mucho a los administradores de los fondos es mantener los costos de administración en un margen manejable (de un porcentaje respecto a los intereses captados), lo que más les interesa es que se salden los gastos de administración, por lo que con frecuencia acuden a las recuperaciones para solventarlos. Lo anterior se refuerza por el apoyo del INI, ya que al pagar una proporción de los sueldos de los miembros del módulo de apoyo genera la percepción de que no son empleados de los fondos. En algunos de ellos se ha establecido como estrategia de recuperación de cartera que a los grupos que soliciten apoyo y que tengan un adeudo no se les otorgará un nuevo crédito, pero esta condición se salva si el grupo liquida el 50% del adeudo.

Como se observa en el cuadro 9, más del 50% de los grupos ha recibido más de un crédito y una cantidad importante de ellos ha obtenido tres y más; sin embargo, la mayor parte de los fondos muestran niveles muy bajos de recuperación de cartera, lo que demuestra que, además de utilizarse el procedimiento reseñado, se está incurriendo en otras irregularidades en las recuperaciones y en la aprobación de proyectos.

## II. ORIGEN DE LOS INGRESOS PARA PAGAR LOS CRÉDITOS

Pese a los bajos niveles de recuperación, el grueso de los ingresos para este propósito proviene del propio proyecto.

Cc  
Lo  
pla  
cor  
ger  
cor  
me  
cle  
que  
mir  
enc

**Cuadro 9**  
**Número de apoyos recibidos por grupo**

<b>Apoyos recibidos</b>	<b>Total</b>	<b>% del total</b>
No sabe	9	3.79
Una	103	43.46
Dos	41	17.30
Tres	35	14.77
Más de tres	46	19.41
No dio respuesta	3	1.26
<b>Total</b>	<b>237</b>	<b>100.0</b>

Fuente: encuesta a socios, 1997

**Cuadro 10**

<b>Origen de los ingresos</b>	<b>%</b>
Del propio proyecto	61.0%
De otras actividades	24.0%
De ambas	15.0%

## CONCLUSIONES

Los FRI de Chiapas representan un fracaso en cuanto a los objetivos planteados en su promoción. Uno de sus pocos éxitos es que se han convertido en un instrumento de compensación temporal de los indígenas, pero por los errores cometidos en su promoción y desarrollo, como se pudo observar, están empezando a constituirse en un instrumento que refuerza el poder caciquil y termina apoyando a los núcleos que permanentemente han sido receptores de ayuda oficial y que hoy, con su reconfiguración, han encontrado nuevamente el camino fácil a recursos transferidos a título gratuito.

Existen varios factores que resultan preocupantes, entre los que se encuentran los siguientes:



1. La premura que tenía el gobierno para transferir los recursos y las responsabilidades del desarrollo productivo a los pueblos indios ocasionó que el estado concibiera una estructura organizativa del desarrollo en la que los pueblos indios no podían asumir su propiedad y su control, por lo que éstos quedaron relegados al papel de beneficiarios, con la intermediación de un grupo técnico ajeno; con una estructura organizativa en la que se cuenta con funciones, pero en la que no se tienen responsabilidades; con recursos externos, pero sin compromisos sobre la recuperación y el manejo de los mismos.
2. El tiempo que los miembros del consejo directivo duran al frente de los fondos resulta insuficiente para que aprendan su función y logren desarrollar una gestión autónoma de su organización; por ello, su gestión no sólo es delegada, sino que lo preocupante es que se encuentra subordinada.
3. Los indígenas, ni como socios ni como dirigentes se han apropiado de los fondos, y menos aun, de su propósito, ya que los ven como fuentes de recursos del gobierno, donde los gestores son los técnicos del módulo de apoyo y los recursos son transferencias (y no créditos).
4. El módulo de apoyo, por el «conocimiento de sus técnicos», se ha transformado en la nueva estructura caciquil de las comunidades en que operan los fondos, ya que tienen el control de los recursos y tienen la capacidad para el desarrollo de «nuevos negocios» derivados del manejo de los programas de licitación del fondo. A los miembros del módulo de apoyo lo que más les interesa es que se incrementen los recursos y que se eliminen los procesos de licitación, «ya que retrasan mucho los procesos de compra e incrementan los precios de las adquisiciones».
5. Los apoyos que se otorgan son insuficientes para el desarrollo de proyectos de inversión que brinden un ingreso de cuando menos un salario mínimo neto al mes, por lo que se han transformado

en apoyos compensatorios a la pobreza, sin reconocerse como tales.

6. No existe un programa de desarrollo que involucre otros apoyos existentes y acciones complementarias para que el apoyo que otorga el fondo, por sí mismo, se potencie y tenga un real y profundo efecto en la capacidad productiva y en los ingresos de los beneficiarios, como son el programa Kilo por Kilo, el PEAT, el programa de empleo productivo, etcétera.
7. Existe una tendencia al reforzamiento de fondos que muy probablemente no atienden población indígena ni se encuentran en regiones de elevada marginalidad, en los cuales se están liberando apoyos muy por encima de los promedios estatales hacia cultivos y actividades productivas de alta rentabilidad, sin mejorar sus índices de recuperación de cartera, lo que supone que se están generando fuertes transferencias a población diferente a la población objetivo.

Pese a todo lo observado, se encuentran elementos para que programas como el de FRI sean viables, sobre la base de definir correctamente cuándo los apoyos son a proyectos productivos o microempresas y cuándo de apoyo estrictamente social. De manera adicional, deberá construirse una concepción diferente de proyecto productivo y de tamaño de organización, además de cambiar la concepción de relación estado-sociedad.

#### BIBLIOGRAFÍA

- CAMPOS VARGAS, Emma R., «Crédito para campesinos pobres: análisis institucional de Banrural y Pronasol», en *Pobreza y política social en México*, Gabriel Martínez (comp.), ITAM-FCE, 1997
- CFE, *Estadísticas por entidad federativa*, CFE, México, 1992
- Coplamar, *Necesidades esenciales en México*, vol. 5, Siglo XXI Editores, México, 1983

- HERNÁNDEZ TRUJILLO, José M., «La política de modernización en crédito y seguro y su impacto en los productores de maíz y frijol», *Análisis Económico*, núm. 18-19, México, 1991
- INEGI, *El sector alimentario en México*, México, 1996
- INEGI, *Perfil socioeconómico. XI censo general de población y vivienda*
- INEGI, *XI censo general de población y vivienda 1990, peril sociodemográfico*, México, 1994
- INI-Sedesol, *Fondos regionales de solidaridad*, México, 1993
- LOMELÍ VANEGAS, E., «Los programas de combate a la pobreza en México (1970-1997)», *Economía Informa*, núm. 264, feb, 1998
- OROZCO, M., «Otras políticas para el alivio de la pobreza extrema», en Félix Vélez, *La pobreza en México, causas y políticas para combatirla*, FCE-ITAM, México, 1994
- STPYS-INEGI, *Encuesta nacional de empleo*, Chiapas, 1996 y 1998

## LAS MUJERES QUE TRABAJAN Y LOS SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO

BLANCA SUÁREZ

### INTRODUCCIÓN

**E**l trabajo femenino durante los últimos quince años se ha intensificado, tanto en el ámbito de las asalariadas como en el autoempleo, con una amplia gama de actividades de mujeres pobres que buscan obtener ingresos. Ya sea por razones de carácter estructural o a partir de la crisis económica, lo cierto es que los empleos y los ingresos se reducen, mientras aumentan las necesidades de una población mayor y la participación en el mercado de trabajo de la mujer es cada vez más obligada y en condiciones de incertidumbre. Particularmente, el efecto de las políticas de ajuste para la reforma económica ha significado el cierre de miles de micro, pequeñas y medianas empresas incapaces de alcanzar la competitividad requerida. Para atraer y mejorar las condiciones del capital, los salarios son depreciados. A ello se suma la inflación, que reduce permanentemente el poder adquisitivo.

Como en muchos países, el florecimiento del autoempleo en México es el resultado de la propia crisis del empleo, sobre todo en zonas urbanas, proveyendo una oferta de productos y servicios diversificada y de menor precio. De 1970 a 1995, la participación de la mujer en la PEA aumenta en proporción del 35%. En el 2000, las mujeres representan el 34.2% del total de la población económicamente activa. El 51% de estas mujeres obtienen menos de dos salarios mínimos y, aunado al bajo nivel de ingreso, se registra 1.6 millones de mujeres que no reciben ingresos.

La Encuesta Nacional de la Economía Informal de 1990 reportaba ya que la microempresa informal (con alta prevalencia de autoempleo, de uno o más integrantes en condiciones de compartir el proyecto) proveía casi el 25% de la PEA, 3 millones de empleos generados en 2.5 millones de microempresas, de las cuales el 70% son unipersonales. En 1998, los empleos generados se duplican en un total de 4.2 millones de microempresas.

En las áreas urbanas de bajos ingresos se estima que un tercio de los hogares son encabezados por mujeres, con una participación importante en actividades de autoempleo. Entre el 52 y el 62% de los trabajadores del sector informal son mujeres, incluido el servicio doméstico.

Son características comunes de las microempresas del sector informal y del autoempleo, en principio, la carencia de acceso a cualquier fuente institucional de financiamiento, el uso del agio de elevado costo, así como las limitaciones de tipo tecnológico en cuanto a producción e insumos.

Las microempresas fundan su éxito en su espontánea respuesta a las demandas del mercado; su agilidad para cambiar patrones de oferta de productos y servicios y, asimismo, lograr apoyos laborales (o de préstamos), basados en la familia y el vecindario, lo que redundan en disminución de tiempos y mejor aprovechamiento de esfuerzos.

Son características del trabajo femenino, en cuanto a las que reciben un salario, una proporción mucho menor de mujeres sindicalizadas, sólo el 16%; y respecto al trabajo de autoempleo, se acentúa más la incertidumbre sobre el ingreso en razón de las condiciones de desventaja en que compiten. En la educación y en los centros de trabajo, o en el extremo, socialmente, el esquema es el mismo: la mujer enfrenta condiciones desiguales que favorecen al hombre, lo que al parecer se agrava si la mujer es cabeza de familia.

En síntesis, la disminución del empleo ha propiciado una mayor participación en la actividad laboral de la mujer pobre, como cabeza

de familia, siendo una parte importante de autoempleo, sin que exista prácticamente ningún apoyo institucional a su esfuerzo de trabajo y necesidad de ingreso. Lo anterior se suma a la falta de acceso a fuentes formales de crédito, ante lo cual las mujeres se han visto obligadas a autofinanciarse con escasos recursos o recurriendo al mercado informal de crédito a muy alto costo. Así, la búsqueda de recursos ha sido, a través de diversos mecanismos que permitan a las mujeres acceder a recursos financieros para trabajar, sea el sistema de ahorro-préstamo, las cajas de ahorro, las tandas, entre otros muchos mecanismos, más informal que formal.

El propósito de este trabajo es analizar el impulso que las microempresas rurales y urbanas tienen como un fenómeno cada vez más constante frente a la severa reducción de la oferta de trabajo, pero también relacionado con la búsqueda de ingresos adicionales que permiten contribuir a la generación de ingresos destinados, fundamentalmente, hacia la unidad doméstica. En este sentido, es importante que se analicen cuáles han sido los mecanismos financieros que han permitido a las mujeres el establecimiento de microempresas y cuáles son las limitantes y dificultades que se enfrentan en el ejercicio de las diversas actividades que desempeñan las mujeres.

### 1. ¿CUÁLES HAN SIDO LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO A LAS QUE HAN TENIDO ACCESO LAS MUJERES?

Al hacer un rápido recuento sobre las fuentes de financiamiento disponibles o accesibles para las mujeres, es necesario señalar, en primer lugar, que hasta bien avanzada la década de los setenta era común que tanto los análisis como las políticas hacia la mujer siempre estaban referidas al rubro de política social (Kusnir y otros, 1997); en tal sentido, hay una ausencia evidente que permita identificar, de manera

clara, estadísticas o registros respecto al acceso de recursos financieros destinados o asignados específicamente a las mujeres.

Un antecedente importante en el ámbito rural es el establecimiento de las Unidades Agrícolas Industriales para la Mujer Campesina (UAIM), que surgen con las reformas a la Ley de Reforma Agraria en 1971, cuyos objetivos principales fueron propiciar la incorporación de las mujeres campesinas a las actividades productivas, incrementar los ingresos familiares, proporcionar servicios de apoyo a los grupos organizados de mujeres y elevar los niveles de bienestar de los núcleos familiares rurales (Arizpe y Botey, 1986). Ello permitió que las mujeres campesinas tuvieran la posibilidad de acceso al financiamiento a través de la dotación, primero, de una parcela, y después, del equipo e insumos para trabajar. Lo anterior no significó que en todos los ejidos se dotara de la parcela y, por tanto, el efecto fue de alcance restringido, ya que muchas mujeres campesinas no tuvieron acceso a ella. Una evaluación de la Secretaría de Reforma Agraria en 1994 indica que se habían constituido 5,854 UAIM, de las cuales un 59% se encontraba operando y 41% estaba inactivo<sup>192</sup>. Posteriormente, se instrumentaron diversos instrumentos, como el Programa de Acción para la Participación Mujer Campesina (1983) y el de Desarrollo Comunitario con la Participación de la Mujer (1984); sin embargo, en ambos casos, los recursos crediticios fueron de un monto tan reducido que, nuevamente, el impacto en términos de las beneficiarias tuvo efectos aún menores que los obtenidos por las UAIM (Aranda, Botey y Robles, 2000).

Más adelante, durante la década de los noventa, sería el Programa Nacional Mujeres en Solidaridad el que vendría a representar el instrumento dirigido tanto «a la población femenina de las zonas campesinas, especialmente las indígenas, y de las áreas urbanas popula-

<sup>192</sup> En México existen cerca de 29,158 ejidos y comunidades agrarias; si se considera el número de UAIM que se establecieron, ello significa que sólo en el 20% de los ejidos se organizaron las citadas unidades.

res con más alto índice de marginación» (Kusnir y otras, 1997). Uno de los ejes de dicho programa fueron los proyectos productivos, los cuales se impulsaron mediante los fondos comunitarios, que permitieron el acceso de recursos financieros a las mujeres para atender las necesidades de los proyectos. Sin embargo, en las evaluaciones que se han realizado al respecto, autoras, como Josefina Aranda, revelan que «mientras la inversión federal tuvo incrementos durante todo el periodo (1989-1993), las inversiones estatales y comunitarias tuvieron aumentos sólo durante los primeros años, disminuyendo drásticamente en el último año analizado, y se llegó al nivel de que la inversión comunitaria desapareció totalmente. Llama la atención lo anterior, ya que si comparamos la inversión total de Musol, en ese periodo, con la que tuvieron el resto de programas de Solidaridad, existió una baja presupuestal absoluta para las mujeres» (Aranda, Botey y Robles, 2000: 76) (gráfica 1).

El Programa de Apoyo a Proyectos Productivos de la Mujer Campesina (1991), dirigido a mujeres organizadas en las UAIM, en Sociedades de Solidaridad Social y sociedades cooperativas abrió la posibilidad de que las mujeres organizadas bajo diferentes figuras y en torno a actividades productivas accedieran al crédito para el avance de sus proyectos, como una manera de promover el desarrollo de las mujeres en el campo y fortalecer su integración a actividades generadoras de ingresos. Para dar una idea del ámbito de operación del programa, de 1991 a 1994 atendió 1,232 solicitudes, de las cuales el 80% correspondieron a las UAIM. Entre 1995-1996 se atendieron a 1,591 grupos y en 1998 solamente se otorgaron financiamientos para 474 grupos de mujeres organizadas, con lo que se muestra una reducción considerable en la disposición de financiamientos a los grupos de mujeres en el medio rural e indígena.

El Programa de Atención a las Mujeres Indígenas, también en los noventa, fue un vehículo para la obtención de recursos económicos, a través de los Fondos Regionales de Solidaridad y del Programa Mun-



dial de Alimentos de Naciones Unidas. Estos financiamientos han beneficiado a un número muy reducido de mujeres. En 1998, el informe de la Comisión Nacional de la Mujer (Conmujer) reporta que de los 162 Fondos Regionales, se otorgó financiamiento a 151, de los cuales en 47 de ellos se tuvo participación de las mujeres, apoyando principalmente a proyectos agropecuarios, artesanales y de servicios.

De igual modo, en los noventa se establece el Fondo Nacional de Apoyo a Empresas de Solidaridad, que si bien no es un programa dirigido a las mujeres específicamente, su cobertura permitió que éstas incorporaran sus solicitudes de financiamiento de proyectos para el establecimiento de empresas productivas, con apoyo financiero de esa institución. En 1998, el monto ejercido por Fonaes para financiamiento con capital de riesgo y empleo productivo fue de 41 millones de pesos, de los cuales sólo se destinó a las mujeres el 19.7% del total.

Estos restringidos programas tienen como constante un sesgo asistencialista, probablemente con excepción de las UAIM y de algunos de los grupos solidarios financiados por el Programa de Apoyo a Proyecto Productivos de la Mujer Campesina, que han logrado sobrevivir y que hoy continúan trabajando, en contraste con los otros, que han respondido más a estrategias políticas sexenales, donde el alcance, si bien en algunos, como Mujeres en Solidaridad, tuvo una amplia cobertura geográfica, en términos de los recursos productivos, como el crédito, sigue representando una limitante importante de acceso para las mujeres en general (K. Appendini, B. Suárez y M. Macías, 1997).

En términos del crédito bancario, la banca comercial es una de las fuentes en donde su presencia es prácticamente nula. En la llamada banca de desarrollo (Banrural y Fira) su acceso ha sido también sumamente limitado pero, incluso considerando que hubieran llegado a representar alguna significación en la proporción de recursos financieros orientados a las mujeres, las políticas de ajustes y las drásticas

disminuciones en las líneas de crédito institucional para los sectores productivos hacen considerar que los montos que hubieran estado destinados se vieron severamente afectados por dichas políticas. Así, el acceso que las mujeres pobres (rurales, indígenas y/o urbanas) han tenido a las fuentes de financiamiento presenta un balance que no ha sido muy favorable para ellas.

## 2. LAS MUJERES AHORRAN Y PAGAN SUS DEUDAS

Diversos autores y grupos expertos, desde hace algunos años, convocados por Naciones Unidas y otras instancias internacionales, han documentado sobradamente la mayor capacidad de la mujer para pagar sus deudas crediticias, así como para incidir en el ahorro (S. Johnson y Ben Rogaly, 1997).

La situación que enfrenta la mujer como responsable de la alimentación, la educación y la salud de la familia explica parcialmente que el ahorro, la inversión y el crédito son manejados con mucho mayor cultura financiera que el hombre. Por tales motivos, esas instancias internacionales recomendaban, expresamente a las instituciones bancarias y de desarrollo, así como a los gobiernos, la creación de líneas definidas de microcréditos para mujeres y la delimitación de informes de resultados sobre ahorro y préstamos en términos de género que deslindaran la capacidad de la mujer de la del hombre, no sólo como medio de reconocimiento y necesidad de mayor apoyo a la mujer, sino como recomendación expresa a las instituciones crediticias para obtener mejores resultados de operación con base en el microcrédito.

Es claro que, como las recomendaciones de Naciones Unidas señalan, se precisa un contexto favorable; un clima de estabilidad económica general, mismo que requiere, a su vez, de alta sanidad financiera de la banca de inversión y de desarrollo y de excelente capacidad competitiva en cuanto a la minimización de los gastos de operación.

Asimismo, se requiere de una experiencia mínima, según estiman, de tres a siete años, aproximadamente, que deben tener los organismos no gubernamentales y sistemas de intermediación financiera para la operación y apalancamiento de apoyos financieros a mujeres pobres.

En este contexto, mejorar la situación de la mujer significa, en principio, mejorar el acceso de la mujer a fuentes de financiamiento. La situación económica de la mujer se ve siempre afectada por su falta de vías a los recursos productivos y se vincula directamente con la habilidad femenina para mejorar las condiciones de bienestar familiar, con su posición de poder y de ejercicio de decisiones dentro de la familia y la comunidad y se vincula también con la habilidad de la mujer para actuar contra la violencia en su propia casa y su entorno.

El creciente desempeño laboral de la mujer ha ocurrido en condiciones de desvaloración, que afecta su acceso al financiamiento, la información, la capacitación y los mercados en general. El apoyo técnico y financiero a las mujeres de escasos recursos es clave para mejorar los ingresos y las condiciones de vida.

En México, como se indicó, las fuentes de financiamiento para las mujeres han estado limitadas o ausentes. En el medio rural, en general, no son las propietarias o las que usufructúan la tierra; en el ámbito urbano, tampoco logran una posición de propietarias de los medios de producción, o de cualquier otro bien que las haga sujetas de crédito frente a las instituciones formalmente establecidas.

Esta ausencia relativa a los recursos productivos, como el crédito, ha propiciado el aumento de mecanismos de financiamiento en el marco de la informalidad y el acceso al crédito mediante préstamos de familiares, el agio, las tandas, las rifas y tantos otros, que sorprendentemente identifican un amplio abanico de posibilidades a los que acuden los grupos de menores ingresos para obtener crédito, lo mismo en zonas rurales que urbanas<sup>193</sup>.

<sup>193</sup> Aunque los datos sobre estos mecanismos de financiamiento informal son muy escasos, el trabajo de Catherine Mansell, *Las finanzas populares en México*, da una idea de cuáles son y qué particularidades presentan.

En la Encuesta sobre Ahorro y Crédito en Poblaciones Semiurbanas y Rurales, que levantó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1993, se indicaba que las finanzas informales que proporcionaban servicios financieros a la población semiurbana y rural eran ya significantes en la organización de las actividades productivas y de consumo. Éstas varían desde simples préstamos entre amigos y parientes, préstamos a grupos que ahorran y se prestan entre sí (las tandas son un ejemplo) y préstamos asociados a actividades comerciales, entre otros tantos mecanismos para acceder a recursos financieros.

Lo anterior se refuerza si analizamos los datos que proporciona la última Encuesta Nacional de Micronegocios (1998), en relación con el origen del financiamiento de las microempresas. De las 3.4 millones de microempresas registradas en ese año, el 68% financió sus actividades con ahorros personales y el 15.7% lo hizo con préstamos de amigos y parientes (cuadro 1). Esto es claro reflejo de la utilización de los mecanismos informales para impulsar las actividades microempresariales. A ello se suma la promoción que en los últimos años se ha generado de lo que se conoce como sistemas de créditos alternativos de financiamiento, que es una mezcla que articula la captación de ahorro financiero con la movilización del mismo y que tendría, al parecer, algunos de sus antecedentes en las diversas prácticas informales que la población rural y urbana tradicionalmente ha utilizado para obtener recursos.

Así, en México encontramos diversas ONG vinculadas, en la mayoría de los casos, a donantes externos o agencias gubernamentales, lo que ha permitido impulsar acciones en diversas zonas del país en donde el objetivo central se refiere al combate de la pobreza, a través de generar un incremento en el ingreso familiar y en donde prevalezca la presencia y la participación de las mujeres. Las ONG dedicadas al apoyo especializado de mujeres, como la Fundación para el Apoyo de la Comunidad los Emprendedores, opera en zonas marginales de

la ciudad de México y está dirigido al apoyo de las microempresas familiares que producen bienes de servicio, comerciantes y prestadores de servicio. La participación de las mujeres es importante: representa una proporción del 63%. En diciembre de 1991, habían otorgado resultados positivos sobre 767 créditos para la formación de microempresas, con una cartera de casi ochocientos mil dólares. Los apoyos se dieron sobre los siguientes rubros: comercio, 47%; confección de ropa, 19%; peluquerías y lavanderías, 10%; talleres diversos (como mecánicos e imprentas), 24%. En 1996-1997 los créditos de los Emprendedores aumentaron a 1,697, lo que permitió atender a cerca de 832 microempresas con recursos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (C. Conde, 2000).

Otro programa es Compartamos, que se estableció con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en las entidades de Chiapas (Tuxtla y Tapachula), Oaxaca, Quintana Roo, Puebla, Estado de México, Coahuila, Michoacán y Distrito Federal. El crédito se otorga a grupos de 35 mujeres, integrantes de la misma comunidad. El grupo se encarga de promover el ahorro. Cada participante recibe un préstamo inicial de 50 dólares con recuperación a cuatro meses. Para créditos posteriores, hasta por 400 dólares, se solicita un ahorro aproximado del 50%. Los préstamos se realizan con una tasa de interés a valor de mercado. Las garantías son solidarias y cada fondo comunal es responsable, en caso de falta, por el pago de la socia ante el programa. Casi el total de los créditos se dedica al capital de trabajo en actividades asociadas al comercio, como venta de zapatos, ropa, chocolate, quesos, pan, mole; o bien a la producción de artesanías, tortillas, tamales, etcétera. Compartamos maneja ingresos cada vez más altos por concepto del ahorro de las socias beneficiarias.

La Asociación de Empresarias Mexicanas (Adem) se constituye en 1991 como asociación civil y opera en áreas urbanas y suburbanas de la ciudad de Veracruz, con el objetivo de ofrecer servicios

financieros y de capacitación a la mujer pobre. Tiene como perfil promedio a mujeres que se dedican a los servicios o al comercio al menudeo, cuya actividad anterior las ubica como empleadas o comerciantes, con escolaridad que va de primaria a secundaria y con edad promedio de 35 años. La capacitación ha sido obligatoria para las mujeres a quienes se les otorga apoyo financiero; con un mínimo de duración de 12 horas, se instruye en las materias de contabilidad, mercado, relaciones humanas y ventas.

Sin embargo, ni el préstamo personal ni el crédito a la microempresa pueden sustentarse apoyados con base en la subvención mediante los fondos de la ONG, como no sea que esta subvención sea sólo temporal, como periodo de gracia de una empresa en formación. Por tanto, el objetivo clave es lograr la autosuficiencia de las mujeres beneficiarias y extender la cobertura con los fondos recuperados y los nuevos que se logren captar.

El modelo de operación-fondeo que han instrumentado algunos organismos, con base en el número de técnicos de campo y préstamos posibles por mujer, se basa en experiencias como la de Compartamos y Emprendedores. Los casos de organizaciones concedentes de préstamos en México han aumentado, principalmente en los últimos años. A los casos señalados se puede agregar una larga lista de ONG y de otras instancias que han instaurado programas generadores de ahorro y crédito en donde las mujeres son actrices principales.

Las evaluaciones respecto a los impactos que dichos programas tienen sobre las familias y las usuarias, son parte de la agenda aún pendiente por realizar; no obstante, es necesario señalar que, por lo pronto, estos mecanismos alternativos de financiamiento, seguramente han proporcionado algún tipo de ingreso adicional, pero, como señalan Johnson y Rogaly (1997), «uno o dos préstamos rara vez dan por resultado el incremento sostenido del ingreso de la gente pobre» y, agregan, «probablemente se requiera construir un cierto grado de seguridad antes de que sea posible la inversión y el crecimiento».

### 3. LA EXPERIENCIA DE FINANCIAMIENTO DE LAS MUJERES ARTESANAS

En lo que sigue veremos algunos casos que claramente ejemplifican la situación que guardan los mecanismos de financiamiento y cómo las mujeres han enfrentado este reto con una actividad que, como la artesanal, se convierte en una estrategia alternativa a los problemas económicos que enfrentan las comunidades, en particular las mujeres, lo que les permite generar recursos que pasarán a formar parte del ingreso familiar.

En el caso de la producción artesanal, se registra una gama muy amplia de mecanismos de financiamiento. Aquí podríamos diferenciar, primero, a aquellos que han tenido un vínculo con los ámbitos formales (institucionales), a través de que existen programas oficiales para el fomento, la difusión y el financiamiento. En tal caso están instancias como el Fonaes, la Sedesol y el Fonart. Estas instituciones, como señala Irma Aguirre en su trabajo sobre las artesanas amuzgas de Xochistlahuaca, Guerrero, «en muchas ocasiones forman una triada laboral en relación con grupos artesanales, a partir de los planes de desarrollo, y han creado programas que apoyan y estimulan al sector artesanal (grupos organizados de manera informal y la formación de nuevos grupos) a través de créditos otorgados a los grupos, dependiendo de su perfil económico y con un discurso que intenta la transformación de éstos en pequeños empresarios de artesanías, donde intervienen elementos acordes con la política económica actual. A través de apoyos económicos han estimulado la formación de nuevos grupos de artesanas [...] realizando una constante labor de capacitación administrativa, difusión y promoción de las artesanías» (Aguirre, 2001: 59). De inicio recibieron, por parte de Fonaes, créditos con pagos cada tres meses para la compra de insumos; posteriormente, se constituyó la Caja Solidaria y el Comité de Crédito de las Artesanas Amuzgas. Con ello se reunió el total de montos otorgados por esa instancia gubernamental, dando oportunidad de avances importantes

en la consolidación del grupo de artesanas, pero principalmente logrando la visibilidad del trabajo femenino.

En igual sentido, las artesanas de palma en la mixteca oaxaqueña, con instituciones como Fonart, Fonaes, Artesanías e Industrias Populares de Oaxaca (Aripo) y, recientemente, con el Centro Interdisciplinario de Investigación para el Desarrollo Integral Regional (CIIDIR-IPN), han accedido al financiamiento, pero siempre en función de lineamientos y estrategias muy particulares y más acordes con los intereses de esas instancias, lo que ha propiciado que sus beneficios se limiten a partes específicas del proceso productivo y solamente a ciertas organizaciones. «Los créditos se brindan a grupos organizados de artesanas(os) que tienen una figura legal. Generalmente, las mujeres carecen de propiedades o avales que respalden su solvencia para obtener un crédito. La falta de apoyo es común, por ser mujeres la mayor parte de las artesanas, lo que desalienta la organización y limita la producción al grupo doméstico. Elaborar un proyecto requiere de una serie de conocimientos con los que no cuentan los y las artesanas, especialmente cuando ellas tienen por lo general niveles bajos de escolaridad [...] y, cuando se otorga algún crédito, la gente intenta organizarse, pero la falta de experiencia impide sacar adelante el proyecto. En muchos casos, los líderes locales se valen de estos créditos para garantizar una clientela partidista» (Méndez, 2001: 288).

Otro mecanismo usual que permite el financiamiento de la actividad artesanal por parte de las mujeres es el «trabajo por encargo», que significa obtener el recurso mediante la entrega de la materia prima, para con ello elaborar la prenda y con la entrega de ésta recibir el pago; esto queda claramente ejemplificado en el caso de las mujeres mayas bordadoras de X-Pichil, Quintana Roo, donde el mecanismo de «trabajo por encargo» da oportunidad a la artesana de no tener la necesidad de buscar el crédito para la adquisición de la materia prima y, al concluir la prenda, recibe el pago correspondiente a «su mano de



obra» (lo cual se refiere al pago del trabajo y el tiempo invertidos en la artesanía elaborada) y tampoco deberá de preocuparse por buscar las vías de comercialización para la prenda elaborada (Escalona, 2001: 89).

El trabajo de Escalona también nos revela que «el dinero que las bordadoras invierten en la elaboración de prendas, más el que corresponde a lo que consideran su ganancia, lo reinvierten en la compra de material para nuevamente iniciar el ciclo de producción. Sin embargo, el incremento de su dinero es reducido o nulo, ya que en situaciones de necesidad venden sus bordados a un precio apenas superior al costo del material». En otros casos, afirma la misma autora, «instituciones como el Fonaes y el INI han otorgado recursos monetarios en calidad de préstamos a tasas de interés fijas y bajas. Con este dinero las bordadoras han comprado máquinas de coser y/o materia prima (hilo, tela, agujas, aros, etc.), lo que ha permitido a algunas mujeres trabajar por su cuenta y dejar de producir por encargo para los intermediarios. Una mujer bordadora menciona que, cuando sus hijos e hijas eran pequeños y necesitaban de más cosas, no tenía suficiente dinero para invertir en la producción y esperar hasta venderla directamente, por lo que vendía sus bordados a un intermediario de la localidad que le pagaba la mitad del precio real de la prenda. Esta situación perduró hasta que recibió dos créditos, uno otorgado por el Fonaes y el otro por el Pronasol, con lo que compró suficiente materia prima; hasta la actualidad trabaja por su cuenta<sup>194</sup> y tiene material de reserva para continuar trabajando en tanto comercializa los productos elaborados» (Escalona, 2001: 111).

El trabajar por su cuenta ha significado para las artesanas, en primer lugar, que las mujeres tengan los recursos para adquirir la materia prima, para con ello elaborar las artesanías y continuar trabajando en tanto se comercializan sus bordados, lo cual es posible para las mujeres que han logrado ahorrar alguna cantidad de dinero. Ello también

<sup>194</sup> La autora determina a la trabajadora por su cuenta como la bordadora que compra la materia prima, elabora las prendas y busca el canal de comercialización para los productos.

ha sido factible para las artesanas que se apoyan mutuamente con mujeres del grupo doméstico, sea a través del préstamo de materia prima o de la máquina de coser; en el dibujo y corte de la tela; en la comercialización de las artesanías o incluso en el trabajo doméstico (Escalona, 2001: 113-114).

En otros casos, acceder a recursos económicos mediante el apoyo de organismos internacionales ha sido también un mecanismo para contar con financiamiento para la producción artesanal de mujeres indígenas, como es el caso de la Maseualsiuamej Monsen-yolchicauanij, del Municipio de Cuetzalan, en la Sierra Norte del estado de Puebla, en donde, después de siete años de trabajo permanente y muchas dificultades, las artesanas obtuvieron un financiamiento en dólares por tres años de la Fundación Interamericana (IAF), con un amplio proyecto llamado generador de ingresos, que incluyó los programas de granjas, microempresas y el de artesanías. Con este financiamiento se lograron «realizar las actividades de producción y comercialización holgadamente, pagando a las socias sus artesanías al momento de la entrega, contar con materia prima a crédito, así como salir a comercializar sus productos, buscar nuevos mercados, difundir las artesanías y capacitarse» (Mejía y otras, 2001: 239). Previamente, las artesanas habían decidido integrar un fondo de recursos, que se conformaría con el 10% de las ventas obtenidas por cada una de las participantes, para con ello destinar recursos a la comercialización de sus productos. Con este fondo y las aportaciones de la IAF fue posible establecer una serie de apoyos y líneas de crédito para que las artesanas adquirieran la materia prima, se capaciten y se continúe apoyando el proceso organizativo.

En el caso de financiamiento propio, que proviene de la venta de algún bien de la familia, lo que se produce en muchos casos en el traspatio familiar (cerdos, gallinas, etc.), es también uno de los mecanismos que tradicionalmente utilizan las mujeres para obtener recursos en la compra de materia prima para producir algunas de las prendas

que posteriormente comercializarán. Un ejemplo de ello lo tenemos con las bordadoras mayas de Yucatán, cuya fuente de financiamiento proviene, generalmente, de la venta de un cochino, de una gallina o de una alhaja, lo que permite a las mujeres comprar tela e hilos para bordar; por ello se han denominado como bordadoras de autoconsumo o de ahorro. «La elaboración de prendas bordadas que no son para el autoconsumo se realizan con fines de ahorro. A veces se mata un puerco, porque ya no conviene mantenerlo o se venden hortalizas, porque ya es tiempo de cosecha, pero no se quiere gastar el dinero. En este caso, es frecuente invertirlo en la compra de tela e hilo para elaborar un huipil que, por su naturaleza imperecedera, puede conservarse hasta que se necesite el efectivo. Cuando se vende, lo que importa es recuperar el dinero que se invirtió, que se ahorró, para esta finalidad [...] como si se guardara en una alcancía» (Terán, 2001: 558).

Aunque cada uno de los casos aquí referidos nos muestra los muy diversos caminos que las mujeres han seguido para acceder al financiamiento, un aspecto común a todos los casos es que su actividad en el corto plazo es una alternativa para obtener dinero con el propósito no de acumular o enriquecerse, sino contribuir al gasto y sobrevivencia de sus familias.

#### 4. CONCLUSIÓN

El combate a la pobreza, a través de lograr un mejor nivel de ingreso para las familias, es hoy uno de las preocupaciones más urgentes, ante el creciente deterioro de una población cada vez más empobrecida. Las fuentes de financiamiento, ayer como hoy, son uno de los puntos centrales para incidir en el bienestar de la población. Las mujeres no han sido sujetas de crédito en la medida que carecen de avales o garantías que garanticen la recuperación de los créditos. En este sentido, muchos de los recursos económicos se han logrado,

más bien, a partir de las prioridades que establecen las instituciones gubernamentales que promueven los programas y, menos probablemente, considerando las propias demandas de las mujeres solicitantes. Las experiencias de las mujeres artesanas dan una idea de la diversidad de formas para acceder a esos recursos y lograr sobrevivir en esa actividad.

Cada vez son más numerosas las experiencias de grupos de mujeres que pagan sus préstamos o que incluso han pasado a representar el papel principal en los esquemas planteados para los grupos de ahorro-préstamo, que en estos últimos años se han multiplicado en México, como una fuente de recursos que se obtienen de los mismos ahorros de las mujeres. Será necesario considerar que estos esquemas de financiamiento no pueden ser tratados como instrumentos aislados pues, por sí mismos, no podrán lograr modificar el contexto social, tienen que venir acompañados de soluciones paralelas en los entornos nacionales que garanticen la sostenibilidad financiera y que permitan integrar políticas de equidad de género en los servicios para mujeres y para hombres.

Pero, indica un documento de Unifem (2000: 134), «la posibilidad de que las mujeres salgan beneficiadas [con estos esquemas de financiamiento] depende de que tengan acceso a los mercados en expansión firme y continuada en los que puedan vender sus productos con buenas remuneraciones. Esto exige que las mujeres tengan no sólo la formación necesaria para administrar y comercializar sino también el poder de negociación dentro de los mercados y un ambiente macroeconómico que se los permita, incluyendo el modo en que se regulan los mercados».

El acceso a los recursos monetarios sin duda representa un factor importante en el contexto de las familias y su bienestar; las perspectivas que se establezcan tendrían que ir más allá de la mera sobrevivencia. Un aspecto fundamental es que estos esquemas de financiamiento puedan constituirse en una herramienta de empoderamiento para las mujeres como un factor de la transformación

de las relaciones de poder al interior de la unidad doméstica y del entorno, siempre y cuando se lleven a cabo otras medidas de fortalecimiento colectivo y no dejar a la circunstancia personal las posibilidades de éxito. Para ello se necesita organización social que permita ampliar la cobertura y lograr la sostenibilidad financiera de los proyectos que se pretende desarrollar.

Es importante considerar, también, que hasta ahora los financiamientos generalmente incorporaban a las mujeres en actividades poco rentables dentro de los trabajos tradicionales (bajos recursos, baja producción, bajos ingresos, etcétera). Estas actividades, en muchos casos, sólo han significado una carga extra a las mujeres, sin que reciban una remuneración que las compense. En este sentido, es fundamental que los esquemas de financiamiento ahorro-préstamo lleven implícito el acompañamiento en la capacitación, en el proceso de gestión y en el control de los recursos por parte de las beneficiarias.

Al no considerar los planteamientos antes señalados, tendríamos que cuestionarnos si en el mediano y largo plazos estos esquemas de financiamiento serán una alternativa para lograr el bienestar y combatir la pobreza. La evaluación sobre los impactos de estos esquemas de financiamiento está aún pendiente en la agenda de trabajo.

## BIBLIOGRAFÍA

- APPENDINI, K., B. SUÁREZ, y M. MACÍAS, «¿Responsables o gobernables? Las trabajadoras en la agroindustria de exportación», Colmex, México, 1997
- AGUIRRE PÉREZ, Irma G., «El trabajo artesanal de las mujeres amuzgas desde una perspectiva de género. El caso de la cooperativa La Flor de Xochistlahuaca», en *De la tradición al mercado. Microempresas de mujeres artesanas*, Paloma Bonfil y Blanca Suárez (coords.), Gimtrap, México, 2000
- ARANDA, Josefina, Carlota BOTEY y ROSARIO ROBLES, «Tiempo de crisis, tiempo de mujeres», Fundación Ford-Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, México, 2000
- ARIZPE, Lourdes, y Carlota BOTEY, «Las políticas de desarrollo agrario y su impacto sobre la mujer campesina en México», en *La mujer y la política*

- agraria en América Latina*, Magdalena León y Carmen Diana Deere (comps.) Siglo XXI Editores/ACEP, Bogotá, 1986
- Comisión Nacional de la Mujer, «Informe México, 1998», Red Nacional de Cooperación Técnica de Instituciones y Organismos de Apoyo a la Mujer Rural, Conmujer, México, 1999
- CONDE, C., «¿Pueden ahorrar los pobres? ONG y proyectos gubernamentales en México», El Colegio Mexiquense-La Colmena Milenaria, México, 2000
- ESCALONA HERNÁNDEZ, C., «La producción artesanal en los grupos domésticos de X-Pichil», en *De la tradición al mercado. Microempresas de mujeres artesanas*, Paloma Bonfil y Blanca Suárez (coords.), Gimtrap, México, 2001
- JOHNSON, Susan, y Ben ROGALY, «Microfinanciamiento y reducción de la pobreza y crédito para los sectores populares. Alternativas de ahorro y crédito para los sectores populares», UEDC/ACTIONAID/OXFAM/AMSAP/AC/Foro de Apoyo Mutuo, México, 1997
- KUSNIR, Lilitiana, *et al.*, «Consideraciones para la elaboración de un estado del arte sobre las políticas públicas y la mujer», en *Las mujeres en la pobreza*, Gimtrap/Colmex, México, 1997
- MANSSELL, C., «Las finanzas populares en México. El redescubrimiento de un sistema financiero olvidado», CEMLA/ITAM/Editorial Milenio, México, 1995
- MEJÍA, Susana, C. Oyorzabal y O. Pastrana, «Maseualsiuamej Moseenylchicauanij, Mujeres que trabajan juntas y se apoyan. Sistematización del proceso de producción y comercialización artesanal», en *De la tradición al mercado. Microempresas de mujeres artesanas*, Paloma Bonfil y Blanca Suárez (coords.), Gimtrap, México, 2001
- MÉNDEZ, S., «Mujeres y artesanía de palma en la mixteca oaxaqueña», en *De la tradición al mercado. Microempresas de mujeres artesanas*, Paloma Bonfil y Blanca Suárez (coords.), Gimtrap, México, 2001
- ROGALY, B., «Microfinanciamiento y reducción de la pobreza: la experiencia internacional», La Colmena Milenaria, Querétaro, México, 1999
- TERÁN, S., «Del bordado sin valor al valor del bordado. La transformación del bordado de autoconsumo en bordado comercial entre las mayas de Yucatán», en *De la tradición al mercado. Microempresas de mujeres artesanas*, Paloma Bonfil y Blanca Suárez (coords.), Gimtrap, México, 2001
- Unifem, «El futuro progreso de la mujer: restructuración de la globalización», documento de la asamblea de la Cumbre de Microcrédito de 1999 en Abidján, 2000

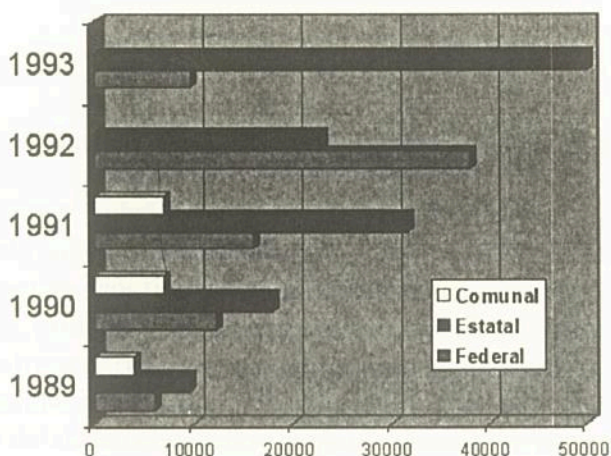
Cuadro 1

Micronegocios que necesitan financiamiento:  
fuente principal de financiamiento según posición en el trabajo y disponibilidad de local, 1998

Fuente principal de financiamiento	Trabajador por su cuenta				Patron									
	Total		Sin local		Con local		Subtotal							
	%	Subtotal	%	Com local	%	Com local	%	Subtotal						
Institución bancaria	26,894	0.8	16,283	2.7	2,914	1.4	13,369	3.3	10,611	0.4	3,165	0.2	7,446	0.3
Caja de ahorro	41,786	1.2	9,135	1.5	1,999	1.0	7,136	1.8	32,651	1.2	19,820	1.0	12,831	1.4
Préstamo de amigos o parientes	532,350	15.7	97,484	16.0	32,176	15.5	65,308	16.2	434,866	15.6	283,138	14.9	151,728	17.0
Ferretistas particulares	88,636	2.6	19,300	3.2	7,969	3.8	11,331	2.8	69,336	2.5	49,367	2.6	19,969	2.2
Ahorros personales	2,313,845	68.0	387,505	63.6	140,120	67.6	247,383	61.5	1,926,340	69.0	1,346,296	70.9	580,044	64.9
Liquidación en el empleo anterior	214,888	6.3	38,931	6.4	12,078	5.8	26,853	6.7	175,957	6.3	105,500	5.6	70,457	7.9
Créditos de clientes	11,032	0.3	4,392	0.7	2,972	1.4	1,420	0.4	6,640	0.2	4,551	0.2	2,089	0.2
Crédito de proveedores	74,349	2.2	12,690	2.1	2,347	1.1	10,343	2.6	61,659	2.2	40,500	2.1	21,159	2.4
Otra fuente	97,111	2.9	23,875	3.9	4,582	2.2	19,293	4.8	73,236	2.6	45,380	2.4	27,856	3.1
<b>TOTAL</b>	<b>3,400,891</b>	<b>100</b>	<b>609,595</b>	<b>100</b>	<b>207,157</b>	<b>100</b>	<b>402,438</b>	<b>100</b>	<b>2,791,296</b>	<b>100</b>	<b>1,897,717</b>	<b>100</b>	<b>893,579</b>	<b>100</b>

Fuente: INEGI y Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Encuesta Nacional de Micronegocios, 1998

Gráfica 1

**Inversión que ejecutó el Programa  
Mujeres en Solidaridad, 1989-1993**





## SURGIMIENTO DE NUEVOS ACTORES: ONG MICROFINANCIERAS EN MÉXICO

CAROLA CONDE BONFIL<sup>195</sup>

### INTRODUCCIÓN

**H**asta hace poco tiempo predominaba la idea de que los pobres no podían ni querían ahorrar y que sólo necesitaban crédito subsidiado o a fondo perdido. Por el contrario, la experiencia reciente ha demostrado que los pobres tienen necesidad de diversos servicios financieros (ahorro, crédito, remesas y seguros) y, de éstos, principalmente los de ahorro, debido a la gran incertidumbre e irregularidad de sus ingresos y a la presencia de formas informales alternativas de crédito. La ignorancia e, incluso, la discriminación del sistema financiero hacia la capacidad de ahorro de este sector ha conducido a que su ahorro se realice fundamentalmente fuera de los circuitos financieros, en modalidades no monetarias o monetarias, pero informales, al no existir instituciones e instrumentos adecuados para captar su ahorro.

La respuesta ha sido dada por la sociedad civil mediante el surgimiento de diversas ONG y otras figuras jurídicas asociativas, algunas de las cuales se centran en la prestación de servicios microfinancieros y otras captan ahorro de sus integrantes como un medio para realizar objetivos de mayor alcance dentro de proyectos integrales de desarrollo de la comunidad. La heterogeneidad de la información disponible; la diversidad de actores que han impulsado los proyectos

<sup>195</sup> Investigadora de tiempo completo de El Colegio Mexiquense

microfinancieros y los propósitos que persigue cada uno de ellas crea un mosaico abigarrado muy difícil de aprehender.

El objetivo de este trabajo es presentar las principales características e indicadores de 20 proyectos impulsados por ONG que prestan servicios microfinancieros. Para facilitar la comparación entre éstos y obtener una visión de conjunto, esta exposición se basa en tres cuadros que resumen esta información, pero es conveniente advertir que éstos son forzosamente esquemáticos y no pueden reflejar la riqueza y visión integral de cada proyecto o la prioridad que se le asigna a un servicio financiero; por lo cual, para una comprensión cabal, es necesario recurrir a las fuentes originales<sup>196</sup>, que en buena medida se componen de las páginas de internet de las organizaciones estudiadas.

A pesar de su reciente origen, estos proyectos han demostrado ser un arma eficaz de combate a la pobreza y un medio de mejoría de las condiciones de vida e ingresos de quienes participan en ellos, de adquisición de nuevas habilidades, actitudes y aptitudes para sus participantes, de aumento del ahorro monetario y de su utilización para el desarrollo local.

## NUEVOS ACTORES

Los servicios financieros para la población de menores ingresos no son una novedad. Desde hace muchos años se venían impulsando proyectos de crédito para pobres, principalmente en áreas rurales, que se caracterizaban (entre otras cosas) por funcionar con tasas subsidiadas, destinados a *fondo perdido*, con objetivos paternalistas y/o caritativos y una actitud despreciativa de la capacidad de ahorro y la cultura financiera de este sector.

<sup>196</sup> Que se encuentran detalladas en la bibliografía y recursos electrónicos utilizados para la elaboración de este trabajo

La novedad, en todo caso, proviene no sólo de que ahora estos servicios sean más variados ni del hecho de que están diseñados bajo una nueva metodología que se basa, de modo predominante, en el ahorro, el pago y cobro de tasas de interés reales, la recuperación total de los créditos y en el uso de garantías sociales.

Tal vez lo más relevante sea el hecho de que la solución surge, en muchos de los casos, de ONG orientadas expresamente a satisfacer necesidades de la sociedad civil. Es decir, ante la nula o escasa respuesta de los sectores privado y público en este campo, surgen mecanismos de la sociedad civil para atender a la sociedad civil. El surgimiento de estos nuevos actores da pie a la aparición de importantes diferencias operativas y organizacionales respecto a los proyectos y programas previos de los sectores público y privado.

Una de las más importantes diferencias consiste en que las ONG microfinancieras abandonan los objetivos paternalistas y caritativos que antes sustentaban los programas dirigidos a esta población y se centran en la superación de la pobreza y el cambio de las condiciones de vida de sus miembros. Esto implica que se da prioridad a los servicios de ahorro y a los colaterales para la instalación de microempresas (asesoría y capacitación) bajo la idea de ayudar a los pobres a ayudarse a sí mismos. Al mismo tiempo, se les concibe tan sólo como un medio y no un fin en sí mismo, pues los insertan en una concepción del desarrollo comunitario a mediano y largo plazos.

Adicionalmente, se presenta una transferencia de habilidades del grupo promotor hacia el grupo objetivo, bajo una concepción integral del desarrollo humano y económico.

El universo de las instituciones que realizan o promueven alguna actividad microfinanciera en México es muy amplio, pues hasta antes de que entre en vigor la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP)<sup>197</sup>

<sup>197</sup> La Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 2001 y preveía un plazo de dos años para que estas figuras jurídicas se convirtieran en sólo dos: sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y socie-

funcionan alrededor de 20 figuras jurídicas: asociaciones civiles (AC), cajas populares, cajas solidarias, sociedades cooperativas de consumo de servicios de ahorro y préstamo, fondos de aseguramiento, fondos regionales, fundaciones, instituciones de asistencia privada (IAP), organizaciones auxiliares de crédito (OAC), organizaciones no gubernamentales (ONG), sociedades anónimas (SA), sociedades de ahorro y préstamo (SAP), sociedades civiles (SC), sociedades de producción rural (SPR)<sup>198</sup>, sociedades de responsabilidad limitada (SRL), sociedades de solidaridad social (SSS)<sup>199</sup>, sociedades financieras de objeto limitado (Sofol), unidades agrícolas e industriales de la mujer (UAIM)<sup>200</sup> y uniones de crédito (UC), así como diversos programas gubernamentales.

El primer criterio para seleccionar los proyectos microfinancieros que se presentan en este documento fue el de la disponibilidad de información y no significa de manera alguna que pretendamos agotar el universo de proyectos actualmente en operación en México. El origen reciente de muchos de ellos los ha obligado a concentrarse en los problemas de su puesta en práctica y no han tenido oportunidad de documentar su experiencia o de difundirla vastamente. El segundo criterio fue el de limitarnos a proyectos de la sociedad civil, por lo que se consideraron nueve asociaciones civiles, cinco instituciones de asis-

dades financieras populares. En diciembre de 2002 se aprobó una reforma a la LACP que amplía a cuatro años el período de transición que éstas tienen para ajustarse a la normatividad y que ahora se extiende hasta junio de 2005. Aunque algunas ya modificaron su figura jurídica, a fines de 2002 aún no existía ninguna que hubiera sido dictaminada favorablemente y autorizada para operar como entidad de ahorro y crédito popular y tampoco se había creado ninguna federación ni confederación.

<sup>198</sup> Era la figura tradicional de asociación de la pequeña propiedad en el campo antes de la nueva Ley Agraria y ahora permite que se constituya con cualquier productor rural, ya que no se hace distinción entre las personas físicas y las morales. Ana María Fernández G. Saravia, Guadalupe Martínez Uribe y Cristina Saha, *Mujeres empresarias. Educación y rentabilidad en la empresa social*, México, Grupo de Educación Popular con Mujeres, 1995, p. 175-176.

<sup>199</sup> Son formas asociativas que funcionan fundamentalmente en el campo y cuya forma legal (en un gran número de casos) es la de empresas.

<sup>200</sup> Era la forma tradicional de la organización de la mujer en el campo que promovía la Secretaría de la Reforma Agraria. Con la nueva Ley Agraria perdió su ubicación, aunque sigue siendo privilegiada por la misma SAR como requisito para recibir recursos (*loc. cit.*).

tencia privada, cinco sociedades de solidaridad social y una unión de crédito, que actualmente es una entidad financiera regulada, pero que surgió de una entidad que operaba instrumentos financieros informales. Esta última es la Unión de Crédito Estatal de Productores de Café de Oaxaca (UCEPCO) que surge como asociación de cafeticultores<sup>201</sup> y después adquiere la forma de organización auxiliar de crédito, una transformación que ha sido necesaria para diversas ONG en el mundo, cuando se percatan de la importancia del ahorro de sus miembros y están impedidas para captarlo por las disposiciones del marco jurídico vigente.

Como se puede observar en el cuadro 1, doce de los proyectos iniciaron operaciones en la última década del milenio y cinco en la penúltima. Dos de las más antiguas (la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural AC<sup>202</sup> [FMDR, 1969] y el Comité Promotor de Investigaciones para el Desarrollo Rural<sup>203</sup> [Copider, 1977]) tenían inicialmente objetivos muy alejados de la prestación de servicios financieros y éstos han sido incluidos con el transcurso del tiempo. Las dos primeras surgieron bajo una concepción de desarrollo rural que ha incorporado el otorgamiento de préstamos como uno más de los servicios que proporcionan; es decir, no fueron creadas ni operan fundamentalmente como instituciones microfinancieras. De igual forma, la FEMAP (1973) y Admic Nacional (1979) originalmente fueron creadas para prestar otro tipo de servicios, pues la primera se enfoca a los relacionados con la salud materno infantil<sup>204</sup> y el desarrollo comunitario, en

<sup>201</sup> Esta asociación tiene su origen en la Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca (CEPCO), fundada por algunos cafeticultores minifundistas que poseían dos hectáreas como máximo.

<sup>202</sup> Tiene como objetivo promover el aumento de la productividad y el desarrollo humano de personas y grupos rurales de manera integral.

<sup>203</sup> Fue fundado para desarrollar múltiples actividades, como son encuentros, seminarios, investigaciones, publicaciones, etc., relacionados con el sector rural.

<sup>204</sup> Su objetivo es «contribuir a elevar los niveles de bienestar de vida de la población de escasos recursos por medio de la investigación, la educación, la prestación de servicios de salud materno infantil, así como la promoción del desarrollo económico».

tanto la segunda se dedica a la generación y conservación de empleos y el fortalecimiento de los negocios existentes.

En general, el objetivo que persiguen todos los proyectos analizados es mejorar las condiciones de vida de personas en extrema necesidad, mediante la creación de microempresas o el financiamiento de proyectos productivos colectivos, lo que incide en la creación de nuevas fuentes de trabajo e ingresos. Destaca el caso de la Unión Regional de Apoyo Campesino (URAC) que pretende lograr un impacto aún mayor, pues «se basa en una estrategia de carácter económico orientada a fortalecer el poder de negociación de los campesinos y mejorar sus condiciones de vida, y tiene incidencia en la producción, comercialización, consumo y financiamiento»<sup>205</sup>.

La cobertura espacial de las instituciones que aquí se analizan es igualmente variada, ya que encontramos desde las estrictamente locales (la URAC, el Centro de Apoyo al Microempresario, IAP [CAME] y la Fundación Los Emprendedores); algunas estatales (la Asociación de Empresarias Mexicanas, [ADEM] y la UCEPCO) hasta multiestatales (Construyamos y Finca México) y nacionales (Asociación Programa Compartamos y la FMDR).

La distinción entre el uso de la vieja y la nueva metodología<sup>206</sup> generalmente coincide con la prestación exclusiva de créditos en el

<sup>205</sup> Alfonso Castillo Sánchez Mejorada, «Estudio de caso: México. La Unión Regional de Apoyo Campesino, (URAC)», ponencia presentada en la *Conferencia Electrónica Latinoamericana 2, Sistemas Financieros para los Pobres Rurales*, <http://www.fidamerica.cl/tesfp2.htm>, agosto de 1997 (consulta: 14/05/1998).

<sup>206</sup> Los términos de vieja y nueva metodología son manejados por Mansell para distinguir las características de prestación de los servicios financieros para pobres. En forma sucinta podemos mencionar que los que se realizaban antes del surgimiento de las microfinanzas se centraban en proporcionar crédito a fondo perdido o subsidiado, casi siempre con intenciones asistencialistas o clientelares, en tanto que las microfinancieras incluyen ahorro, crédito, seguros y pago de remesas, pretendiendo manejar tasas reales de interés en los dos primeros. Para un análisis a mayor profundidad, véase Catherine Mansell Carstens, *Las finanzas populares en México. El redescubrimiento de un sistema financiero olvidado*, México, CEMLA/Editorial Milenio/ITAM, 1995, y Carola Conde Bonfil, «¿Depósitos o puerquitos? Las decisiones de ahorro en México», El Colegio Mexiquense, 2000, así como «¿Ahorro o crédito subsidiado? Servicios financieros para pobres», *Momento Económico*, núm. 121, may-jun, 2002.

primer caso y la presencia de ahorro en el segundo. Además, la última aplica tasas de interés real en ambos servicios y funciona con base en formas colectivas (núcleos o grupos solidarios, grupos generadores de ingresos, grupos de mujeres, etcétera).

Desgraciadamente, en la mayoría de los documentos consultados no se declara específicamente el tipo de metodología que utilizan y es muy difícil intentar definirla; tampoco disponemos de información sobre las tasas de interés en nueve de los casos. Adicionalmente, el registro contable de los créditos puede ser individual, aunque se aprueben y garanticen en forma colectiva.

En cuanto a los servicios financieros ofrecidos por las organizaciones analizadas, se percibe aún un relativamente escaso desarrollo, pues todas otorgan alguna modalidad de financiamiento (préstamos, líneas de crédito, fondo revolvente) y doce de ellas alguna opción de ahorro. Únicamente una de las organizaciones (FMDR) maneja un fondo de aseguramiento y sólo relacionado con la producción agrícola. Ninguna de ellas presta el servicio de pago de remesas. Esto es sumamente preocupante, pues sólo están presentes dos de los servicios financieros básicos (ahorro y crédito) y la ausencia de los dos restantes (seguros y remesas) nos puede referir a un desarrollo muy incipiente de estas organizaciones, pero tal vez más bien nos indique la falta de preocupación y la presencia de dificultades técnicas y aun financieras para incorporarlos.

En un país como el nuestro, en el que millones de familias subsisten con los envíos de algún miembro que ha emigrado temporal o definitivamente a los Estados Unidos y que año tras año provoca la migración de miles de jóvenes, el pago de remesas se convierte en un servicio financiero esencial para una buena parte de la población, que frecuentemente se ve expuesta a una merma considerable por las comisiones que les cobran las instituciones que ofrecen el servicio y/o la pérdida total del envío al realizarse por canales informales o ilegales.



En cuanto al ahorro y crédito, es alentador observar que en varias de las organizaciones existe una diferenciación de productos para atender distintos segmentos de mercado. Así, podemos distinguir diferentes tipos de préstamos (personales, para proyectos productivos, agrícolas, para construcción o remodelación de vivienda) con tasas de interés, montos y plazos distintos. Algunas instituciones todavía están preocupadas por asegurarse de que el crédito se ocupe para lo que fue autorizado, lo cual puede implicar un aumento de los costos operativos para garantizarlo o para darle seguimiento: una forma alterna es la que usa la URAC, pues algunos son otorgados en especie, con lo cual difícilmente se altera el destino previsto pero, sobre todo, se reducen los costos al comprar por mayoreo. En el caso de la vivienda, los materiales son entregados en el domicilio del socio, lo que implica una disminución adicional del precio que tendrían que pagar al no requerir el gasto de transporte.

Algunas instituciones condicionan el monto de los créditos al volumen ahorrado o bien al cumplimiento de un ahorro mínimo semanal como condición para que se autoricen aquéllos, pero además de esta forma de «ahorro forzoso» se han creado diferentes instrumentos para responder más específicamente a las necesidades de los ahorradores. Así, la URAC cuenta con cinco tipos de ahorro: «normal» (retirable en cualquier momento); escolar semanal (retirable en cuatro fechas del año); para eventos (retirable en el mes elegido por el socio); para mujeres embarazadas (retirable al parto) y a plazo fijo. Por su parte, la UCEPCO permite depósitos en dólares, lo cual es particularmente importante en las comunidades oaxaqueñas, dado el gran número de paisanos residentes en el extranjero; no obstante, el monto mínimo para abrir la cuenta es alto (125 dólares).

Dadas las limitaciones que el marco jurídico vigente impone a las instituciones no bancarias para la captación de ahorro del público, algunas de las instituciones analizadas lo efectúan por la vía de aportaciones de capital por parte de los socios, como es el caso del CAME.

Las tasas de interés cobradas y pagadas por estas instituciones no están disponibles en la mayoría de los documentos consultados y, por la diferencia de fechas a las que corresponde cada uno de ellos, no son estrictamente comparables entre sí, por lo que sólo mencionaremos, a título meramente ejemplificativo, el caso de la FESSC, con la idea de mostrar la tendencia al aplicar tasas de mercado o basadas en éstas.

Las tasas de interés de la FESSC son definidas en cada grupo de mujeres<sup>207</sup> tomando como base las tasas que la federación utiliza en el circuito de las sss que la constituyen y a las cuales les presta el ahorro excedente en otra(s) sss. Así, los grupos pagan 1.5% mensual en ahorro, no cobran intereses cuando se trata de negocios conjuntos y cargan 5% mensual a los préstamos de las socias, más 1.5% mensual en caso de morosidad. A pesar de ser tasas altas en algunos de los casos estudiados, resultan inferiores a las que les cobran los agiotistas o mayores de las que pagan los escasos instrumentos bancarios a su alcance.

Además, el hecho de que 70% de los municipios del país no cuenten con ninguna sucursal bancaria y que, en una muy alta proporción, en el resto de los municipios sólo existan en la cabecera o en las localidades más importantes, las convierte en más significativas, pues estos proyectos les evitan los costos de transacción adicionales en que incurrirían si intentaran trasladarse a alguna sucursal bancaria para hacer sus depósitos. El cuadro 2 presenta los mecanismos de fondeo de estas instituciones y el tipo de proyectos que financian. Prácticamente todas las organizaciones han contado en algún momento con recursos externos provenientes de donaciones de organismos nacionales e internacionales o la recuperación de recursos provenientes de

<sup>207</sup> La FESSC funciona por medio de tres circuitos de préstamos: al interior de cada grupo de mujeres, de las sss a los grupos y de la federación a las sss. Véase María Elena Cardero, *Instituciones de microfinanciamiento para las mujeres pobres en México. Tres estudios de caso*, México, Conapo/Progresá/Programa Nacional de la Mujer, 1998.

algunos programas gubernamentales (que en otro momento hubieran sido considerados *a fondo perdido*), pero cada vez es más importante el fondeo con base en el ahorro de los integrantes. Actualmente, Desarrollo Sustentable para la Mujer y la Niñez (Desmuni) y el fondo de ahorro de la URAC están constituidos exclusivamente con ese ahorro. Esto es un aspecto importante, pues los proyectos se vuelven financieramente autosustentables y menos dependientes, no sólo de las fuentes externas de financiamiento, sino de las decisiones que los proveedores de esos fondos pudieran tomar en relación con los aspectos estratégicos de las instituciones.

El tipo de proyectos que han sido financiados por estas organizaciones es sumamente diverso, aunque podrían englobarse en las categorías de proyectos productivos familiares (en especial de traspatio o solar), microempresas y empresas colectivas. Entre los primeros, existe una fuerte tendencia a obtener capital de trabajo para actividades comerciales y, en menor medida, a la adquisición de insumos para la producción o materiales para la provisión de servicios. Entre los servicios adicionales que prestan las organizaciones estudiadas a sus miembros, destacan las de capacitación, asesoría, educación grupal, etc., pero también programas de abasto de productos básicos, apoyo técnico para la producción agrícola y la producción familiar de traspatio y proceso de capacitación desde acciones sociales.

El total ahorrado y prestado por estas ONG, así como el monto recuperado de los últimos serían, sin duda, indicadores relevantes del impacto de estos proyectos, pero en algunos casos la fuente no proporciona esas cifras o lo hace sólo para el último año, mientras que en otros la información es acumulada para todo el periodo de operación de los servicios, pero están expresados en dólares o sólo se menciona el número de participantes. Aun si existiera la posibilidad de agregarlos, queremos hacer hincapié en que en este documento sólo visualizamos el extremo superior de la «punta del iceberg». Es decir, es importante recordar que este estudio no es exhaustivo y que, ade-

más, muchos de los proyectos en operación se encuentran en fases iniciales de la puesta en marcha, mientras que otros no han tenido oportunidad de documentar sus experiencias.

Adicionalmente, tenemos que considerar que las medidas de impacto propuestas por algunos autores no se han generalizado y las mediciones de resultados son tan heterogéneas como el propio universo de organizaciones que los impulsan. Sin embargo, a manera netamente ilustrativa mencionaremos que el total de los créditos reportados por doce de las organizaciones (el resto no presenta cifras) para algunos de los años en que han operado es de 693.7 millones de pesos y más de un millón de dólares que han beneficiado a más de 95, 573 personas<sup>208</sup>. Para dar al lector una idea de la relevancia de estas cifras, podemos mencionar que el total del presupuesto de un municipio importante, como Atizapán de Zaragoza, desde 1980 hasta 1996 suma 660.6 millones de pesos. Esto es, todos los diferentes conceptos de ingreso de un ayuntamiento<sup>209</sup> durante 17 años representan un monto ligeramente inferior al de algunos de los créditos reportados por doce ONG microfinancieras.

En cuanto al ahorro, sólo seis de esas doce instituciones reportan cifras de los montos captados y éstos suman 9.8 millones de pesos, que parecen muy reducidas, pero es importante recordar que se han acumulado con «depósitos» semanales de uno, dos o cinco pesos, por sólo seis ONG. En términos de población, podemos indicar que los beneficiarios de los créditos de las ONG equivalen aproximadamente a la población total de varios municipios ya que, según el Censo de 1995, Chapa de Mota tenía 20,939 habitantes; Chiautla, 16,602; Tezoyuca, 16,338; Chiconcuac, 15,448; Jilotzingo, 12,412; Joquicingo, 10,223 y Cocotitlán, 9,290; o bien, a la de municipios como Zumpango (91,642).

<sup>208</sup> Para un mayor detalle de esta cifra, véase, de Carola Conde Bonfil: *¿Depósitos o puerquitos?*, así como «¿Ahorro o crédito subsidiado?»

<sup>209</sup> Impuestos, participaciones, derechos, productos, aprovechamientos, deuda pública por cuenta de terceros y disponibilidades

Por último, en el cuadro 3 se hace una breve síntesis de la operación de estos proyectos y de algunos de sus resultados<sup>210</sup>. La amplia diversidad que existe en las instituciones que promueven estos proyectos; las características organizacionales con que operan; los objetivos que persiguen, los productos y servicios que ofrecen; los mecanismos con los cuales se fondean; las políticas internas de las organizaciones que fungen como donadores; las peculiaridades ideológicas, culturales, políticas, etc., de los grupos objetivo que atienden, entre otros, son algunos de los rasgos que inciden en la forma en que cada una de ellas define sus criterios de evaluación y de medición del impacto.

Así, pues, resulta prácticamente imposible buscar una vía única para evaluarlos y obtener conclusiones generalizables, pero coincido con Mansell en que todos estos proyectos incorporan una idea más realista de la demanda de servicios financieros por parte de los pobres, una comprensión de la naturaleza tanto de las finanzas formales como de las informales y el reconocimiento de los verdaderos riesgos y costos de ofrecer servicios financieros a clientes de bajos ingresos. También, tienen en común el compromiso de llevar servicios financieros no a grupos pequeños de beneficiarios afortunados, sino a los muchos miles de millones de pobres sobre una base viable y de largo plazo.

En todos los casos (aunque en grados diferentes) los programas de estas instituciones tienen un éxito notable: llegan a su grupo de clientes objetivo, reducen los costos de transacción para los clientes, se orientan hacia la viabilidad financiera, se enfocan a tener una escala importante; influyen en los sistemas y las políticas financieras locales y permiten a sus clientes actuar por sí mismos<sup>211</sup>.

<sup>210</sup> Véase, de Carola Conde Bonfil, *¿Pueden ahorrar los pobres?*

<sup>211</sup> Catherine Mansell Carstens, *Las finanzas populares en México. El redescubrimiento de un sistema financiero olvidado*, México, CEMLA/Editorial Milenio/ITAM, 1995, p. 175

Además de los aspectos señalados por Mansell, es importante destacar que, cuando los proyectos microfinancieros son impulsados por organizaciones de la sociedad civil, no sólo se alcanzan indicadores financieros relevantes en cuanto a captación de ahorro, otorgamiento y recuperación de préstamos y sustentabilidad de los proyectos. Entre los participantes suele presentarse un aumento de sus ingresos derivados del inicio de actividades productivas, pues un microcrédito les puede brindar la oportunidad de adquirir insumos, vender los productos a mejor precio, pagar menos intereses, autoemplearse o crear una microempresa. Pero si estos proyectos microfinancieros son realizados por organizaciones de la sociedad civil, la participación en ellos puede cambiar considerablemente las condiciones de quienes participan en ellos, ya que dan visibilidad al trabajo femenino, provocan una reflexión acerca de los roles de acuerdo con el género e inducen la socialización de algunas tareas (comedores o guarderías) que permiten disminuir la carga de trabajo que las mujeres tendrían al iniciar una actividad generadora de ingresos y continuar atendiendo las tareas del hogar.

Los miembros de las organizaciones obtienen nuevos conocimientos, que van desde recuperar las habilidades básicas de lectoescritura y matemáticas, cuando es el caso de los cajeros de los grupos de ahorro, hasta los conocimientos mínimos acerca de cómo constituir y manejar una microempresa o los aspectos técnicos de los proyectos productivos que ponen en práctica. Independientemente de su participación como ahorradores o prestatarios, desarrollan nuevas actitudes, que van desde la pérdida del temor a hablar en público para participar en las decisiones grupales (reglamento del grupo, tasas de interés, autorización de préstamos especiales, etc.) o en las asambleas de la organización, discutiendo aspectos relevantes de ésta o de su comunidad. Asimismo, la capacidad de manifestarse y opinar en las decisiones del grupo les permiten adquirir mayor confianza, seguridad y autoestima.

Existe una transferencia de habilidades del grupo promotor al grupo objetivo, la adquisición de nuevas habilidades y la generación de nuevas actitudes y aptitudes, pero, ante todo, se construyen sujetos

sociales capaces de influir en su futuro y en el de sus comunidades, así como en la reconstitución de tejidos sociales, debido a las dinámicas educativas y sociales que generan estos proyectos. En suma, los proyectos microfinancieros han permitido que muchas personas hayan cambiado sus condiciones de vida y trabajo. Asimismo, algunas han modificado su relación con su familia y su comunidad y han adquirido nuevas habilidades, actitudes y aptitudes. Aunque aún existen pocos estudios de evaluación, hay abundante evidencia casuística acerca del impacto que han logrado en las condiciones económicas, sociales y comunitarias.

#### BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR V., Rubén, y SAMANDÚ, Luis, *Aprendizaje y enseñanzas. Proyecto Tequisquiapan*, s/f
- BRACHO ROBERTS, Regina, y Raúl ESCALANTE DÍAZ CEBALLOS, *Solvencia y sustentabilidad en entidades financieras cooperativas: un estudio de caso*, tesis, ITAM, 1998
- CASARES, Pablo, «Fortalecer al sector solidario», *Filantropía*, núm. 6, Fundación Miguel Alemán
- CORDERO, María E., *Instituciones de microfinanciamiento para las mujeres pobres en México. Tres estudios de caso*, Consejo Nacional de Población/Progresía/Programa Nacional de la Mujer, México, 1998
- CASTILLO SÁNCHEZ MEJORADA, A., *Acompañar el desarrollo local. Manual para el trabajo social en zonas urbanas y rurales*, Centro Mexicano para la Filantropía/Faprode/Fundación Juan Diego/UDEC, mar, 1998
- CONDE BONFIL, C., «¿Ahorro o crédito subsidiado? Servicios financieros para pobres», *Momento Económico*, núm. 121, may-jun, 2002
- \_\_\_\_\_, *¿Depósitos o puerquitos? Las decisiones de ahorro en México*, El Colegio Mexiquense/La Colmena Milenaria, Zinacantepec, 2001
- \_\_\_\_\_, *¿Pueden ahorrar los pobres? ONG y proyectos gubernamentales en México*, El Colegio Mexiquense/La Colmena Milenaria, Zinacantepec, 2000
- FERNÁNDEZ G. SARAVIA, Ana María, Guadalupe MARTÍNEZ URIBE, y Cristina SAFA, *Las políticas públicas y las empresas sociales de mujeres*, Grupo de Educación Popular con Mujeres, México, 1995

- \_\_\_\_\_, *Mujeres empresarias. Educación y rentabilidad en la empresa social*, Grupo de Educación Popular con Mujeres, México, 1995
- FLORES CRUZ, S., *¿Un proceso autogestivo? La experiencia de socios y socias de la URAC en el proyecto Tequisquiapan, Querétaro, México*, tesis de maestría, Colegio de Postgraduados, ago, 1999
- LAGUNA MORALES, M., *Guía para la formación de grupos de ahorro entre mujeres. Material de consulta: para apoyar la formación de grupos de ahorro con mujeres de áreas rurales y periurbanas*, México, nov, 1994
- \_\_\_\_\_, *Metodología para impulsar el ahorro colectivo con grupos de mujeres de zonas rurales*, tesis de licenciatura, Facultad de Estudios Superiores Cuautitlán-UNAM, México, 1994
- MANSSELL CARSTENS, C., *Las finanzas populares en México. El redescubrimiento de un sistema financiero olvidado*, CEMLA/Editorial Milenio/ITAM, México, 1995
- MATÍAS ALONSO, Marcos y J. LEONOR SÁNCHEZ CAPISTRANO, «Microfinanciamiento para el desarrollo indígena en la Sierra de Guerrero», en Aníbal Quispe Limaylla, Óscar Luis Figueroa Rodríguez y Leobardo Jiménez Sánchez (eds.), *Memoria del Taller de Análisis y Evaluación de Experiencias de Proyectos de Desarrollo Rural en el Periodo de Vinculación con Programas Estatales: limitaciones, retos, oportunidades y recomendaciones*, Colegio de Postgraduados/Fundación W.K. Kellogg/Sagar, México, 1999
- McDONALD, J., «Compartamos, México», *The MicroBanking Bulletin*, Calmeadow, núm. 3, jul, 1999
- Prodesarrollo, «Prodesarrollo: finanzas y microempresa. La nueva productividad», México, s/f
- RABASA GUEVARA, M., «Desarrollo de una economía campesina alternativa», en Aníbal Quispe Limaylla, Óscar Luis Figueroa Rodríguez y Leobardo Jiménez Sánchez (eds.), *Memoria del Taller de Análisis y Evaluación de Experiencias de Proyectos de Desarrollo Rural en el Periodo de Vinculación con Programas Estatales: limitaciones, retos, oportunidades y recomendaciones*, Colegio de Postgraduados/Fundación W.K. Kellogg/Sagar, 1999

## RECURSOS ELECTRÓNICOS

- Admic Nacional, <http://www.infosel.com.mx/mercado/admic/servicios.htm> (consulta: 28/06/1998)
- BRAJOS GARCÍA, Félix R., «El financiamiento como un servicio más del proceso de apropiación de los cafetaleros oaxaqueños. Estudio de caso: México.



- Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social», ponencia presentada en la *Conferencia Electrónica Latinoamericana 2, Sistemas Financieros para los Pobres Rurales*, <http://www.fidamerica.cl/tesfp6.htm>, (consulta: 14/05/1998)
- CASTILLO SÁNCHEZ MEJORADA, A., «Estudio de caso: México. La Unión Regional de Apoyo Campesino (URAC)», ponencia presentada en la *Conferencia Electrónica Latinoamericana 2, Sistemas Financieros para los Pobres Rurales*, <http://www.fidamerica.cl/tesfp2.htm>, ago, 1997 (consulta: 14/05/1998)
- \_\_\_\_\_, «Unión de esfuerzos para el campo. Una economía campesina alternativa», *Filantropía*, núm. 2, [www.cemefi.org/revista/revis2/f2sec2.htm](http://www.cemefi.org/revista/revis2/f2sec2.htm), actualización: ene, 1998 (consulta: 14/05/1998)
- Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural: «Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural», <http://www.fmd.org.mx> (consulta: 01/07/1998)
- \_\_\_\_\_, «¿Qué es la FMDR?», <http://www.fmd.org.mx/inicio.html>, actualización: ene, 1997 (consulta: 01/07/1998)
- \_\_\_\_\_, Información general, <http://www.fmd.org.mx/info.html>, actualización: mar, 1998 (consulta: 01/07/1998)
- \_\_\_\_\_, «Fondo de Aseguramiento», <http://www.fmd.org.mx/fondo.html> (consulta: 01/07/1998)
- \_\_\_\_\_, «Lo que hacemos», <http://www.fmd.org.mx/inicioedu.html> (consulta: 01/07/1998)
- Fundación para la Asistencia Internacional a Comunidades: <http://www.villagebanking.org/programs.html>  
<http://www.villagebanking.org/village.html#finca>  
<http://www.villagebanking.org/village.html#measure> (consulta: 17/03/1998)
- sss, «Matotlanejtikan Tomin»: <http://www.laneta.apc.org/sansekan/tomin.htm> (consulta: 22/10/1999)
- sss, «Sanzekan Tinemi»: Historia de la sss Sanzekan Tinemi, <http://www.laneta.apc.org/sansekan/histori.htm> (consulta: 21/10/1999)
- Entorno de la sss Sanzekan Tinemi, <http://www.laneta.apc.org/sansekan/entorno.htm> (consulta: 21/10/1999)
- Área de comercialización de artesanías, <http://www.laneta.apc.org/sansekan/artesani.htm> (consulta: 21/10/1999)
- Área de reforestación y recursos naturales, <http://www.laneta.apc.org/sansekan/reforest.htm> (consulta: 21/10/1999)
- Área de apoyo a productores, <http://www.laneta.apc.org/sansekan/aproduct.htm> (consulta: 21/10/1999)
- Organización interna de la sss Sanzekan Tinemi, <http://www.laneta.apc.org/sansekan/interna.htm> (consulta: 21/10/1999)

Actividades generales de la sss Sanzekan Tinemi, <http://www.laneta.apc.org/sansekan/activ.htm> (consulta: 21/10/1999)

sss Titekititoke Tajome Sihuame, <http://www.laneta.apc.org/sansekan/sihua.htm> (consulta: 22/10/1999)

Cuadro 1. Principales características de los proyectos microfinancieros en México

Institución	Año de creación	Tipo de organización	Objetivo	Cobertura
Admic Nacional, AC	1979	Asociación civil	Generar y fortalecer el empleo e incrementar el ingreso del microempresario, ayudando a crear negocios nuevos y hacer más sólidos los ya existentes	39 oficinas
Atlapetl Nabus de las Montañas de Guerrero, AC	1997	Asociación civil (organización de pueblos indígenas)	Promover formas alternativas de acción social y diversos proyectos de desarrollo social en la región.	Región indígena de las montañas de Guerrero
Asociación de Empresarias Mexicanas, AC (ADEM)	1991	Asociación civil	Apoyar a las mujeres que se inician en pequeños negocios y que no tienen acceso a servicios tradicionales de capacitación y de financiamiento	Estado de Veracruz
Asociación Programa Compañeros, IAP	1985	Institución de asistencia privada	Promover la autosuficiencia de quienes viven en condiciones de pobreza a través de la generación de oportunidades de desarrollo económico y cultural	17 oficinas a lo largo de toda la República Mexicana
Centro de Apoyo al Microempresario, IAP (CAME)	1993	ONG que está constituida legalmente como institución de asistencia privada	Apoyo a actividades productivas a través de los grupos generadores de ingresos	Valle de Chalco, Soledad, Chalco e Ixtapaluca
Comité Promotor de Investigaciones para el Desarrollo Rural, AC (Copider)	1977	Asociación civil	Apoyar a campesinos e indígenas mexicanos para mejorar sus condiciones de vida	Más de 20 organizaciones en los estados autónomos
Construyamos, IAP	1997	Institución de asistencia privada	Promover la creación de ORC para que las mujeres de escasos recursos establezcan sus propias asociaciones de crédito, ahorro, inversión y desarrollo empresarial	Distrito Federal, Chiapas y otros estados

Desarrollo Sustentable para la Mujer y la Niñez (Desmun)	n. d.	Asociación civil	Proceso gradual de fortalecimiento de la economía que pone en el centro la participación de la mujer y apoya su bienestar y los procesos de desarrollo de sus comunidades	Refugiadas guatemaltecas en Chiapas.
Federación Estatal de Sociedades de Solidaridad Social "Oobarmas" (FRESSC)	1996	Agrupación de 6 sociedades de solidaridad social	1) Que las mujeres mejoren sus condiciones de vida. 2) que se organicen para trabajar colectivamente en la producción, la industrialización y la comercialización de bienes y servicios. 3) impulso al ahorro y préstamo de las socias	Mujeres de clase baja y media de zonas rurales y urbano populares de Sonora.
Federación Mexicana de Asociaciones Privadas de Salud y Desarrollo Comunitario, A.C (FEMAP)	1973 y 1986	Asociación civil	Contribuir a elevar los niveles de bienestar de vida de la población de escasos recursos por medio de la investigación, la educación, la prestación de servicios de salud materno infantil, así como la promoción del desarrollo económico	44 aliados en diferentes estados de la República y 93 ciudades
Fina Mexco	1987	Asociación civil	a) Iniciar o expandir actividades que generen autoempleo, b) proporcionar un incentivo y un lugar seguro para ahorrar y c) constituir un sistema basado en la comunidad que proporcione apoyo mutuo y fomente la autodignidad	100 "Bancos del pueblo" en Baja California, el Bajío, Distrito Federal, Morelos, Oaxaca, Sonora y Veracruz
Fundación Dignidad Apoyo al Desarrollo de la Microempresa, IAP	1996	Institución de asistencia privada	Apoyo para negocios pequeños de tipo familiar que requieren de asesoría y capacitación para crecer	n. d.
Fundación Los Emprendedores, IAP	1990	Institución de asistencia privada	Programa de crédito a la microempresa	Zitapalapa, Aragón, Cuauhtépec y Ciudad Nezahualcoyotl.
Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, AC (FMDR)	1969	Asociación civil	Promover el aumento de la productividad y el desarrollo humano de personas y grupos rurales de manera integral	33 fundaciones asociadas en 27 estados de la República

Fundación Miguel Alemán, AC	1984	Asociación civil	Homenar la memoria de Miguel Alemán Valdés y llevar a cabo obras de desarrollo social, cultural y económico	n.d.
ssss "Maoludantlekan Toran"	1994	Sociedad de solidaridad social	Organizar a los productores para gestionar y constituir un fondo de financiamiento para apoyar actividades productivas y sociales impulsando un proyecto a largo plazo autogestivo y con participación democrática, fomentando el ahorro y otorgando préstamos	43 comunidades del estado de Guerrero
ssss "Sanzekan Tinerni"	1990 b	Sociedad de solidaridad social	Impulsar la organización de los productores para elevar la productividad agrícola sustentable por medio de programas integrales en los aspectos de financiamiento, insumos, acompañamiento técnico, capacitación y cooperativismo, encaminados a lograr un mejor nivel de vida	4 municipios de Guerrero (Ahuacochingo, Chilapa, Mátrur de Cuajapan y Ziltala)
ssss Titekhtoke Iajome Shuame	1995	Sociedad de solidaridad social	Búsqueda de la superación de sus integrantes a base de unidad y solidaridad para tener presencia en los ámbitos político, económico, social y cultural, trabajando con dignidad y respeto defendiendo y exigiendo nuestros derechos, logrando un bienestar y un mejor nivel de vida de la mujer	4 municipios de Guerrero (Mátrur de Cuajapan y Ziltala)
Unión de Crédito Estatal de Productores de Café de Oaxaca (UCEPCO)	1995	Unión de crédito	Apoyo a cafetaleros de Oaxaca	Oaxaca
Unión Regional de Apoyo Campesino (URAC)	1988	Sociedad de solidaridad social Organización campesina apoyada por una ONG (UNEC)	Crear una economía campesina alternativa en la zona coronegón. Estrategia de carácter económico orientada a fortalecer el poder de negociación de los campesinos y mejorar sus condiciones de vida	20 comunidades cercanas a Tequisquiapan, Qro

a La FRMAP se fundó en 1973 y el programa de desarrollo económico nació en 1986

b Previamente operaba como Consejo Comunitario de Ahorro de Chilapa (1980-1990)

1. Comité Internacional de Enlace para la Alimentación, que es una ONG de enlace para financiamiento externo

Cuadro 2  
Principales proyectos productivos y de infraestructura

Institución	Fondeo	Proyectos
Admic Nacional, AC	n.d.	Pequeñas industrias, comercios y talleres de servicio
Altepetl Nahuas de las Montañas de Guerrero, AC	Recursos de la Fundación W.K. Kellogg (50 mil dólares) y la Sagar	Panaderos, huaracheros, herreros, veletos y vendedores (flor, fruta, comida, escobas, limpiadores, mercería, artesanía, hamacas, etc.). Inversión en proyectos comunitarios y de infraestructura básica
Asociación de Empresarias Mexicanas, AC (ADEM).	Banco Mundial de la Mujer y Fundación Miguel Alemán; donaciones nacionales e internacionales y crédito revolvente de la Nafin. Ingresos del rendimiento sobre la inversión de los fondos de la institución; de la intermediación financiera y de la recuperación de los costos de las asesorías y cursos de capacitación. Actos para la procuración de fondos y reuniones culturales o recreativas	Pequeños negocios
Asociación Programa Compartamos, IAP	Autosuficiente financieramente, aunque aún recibe recursos del COAP, el BMD, Fomento Social Banamex, el Nacional Monte de Piedad, el Grupo Cemex, el Grupo Pulsar y el Gobierno del estado de Oaxaca. Al convertirse en institución financiera regulada podrá tener acceso a fondos en el mercado interbancario y emitir papel comercial	Comercio de cosméticos, ropa, costura, dulces y flores, así como producción y venta de alimentos, artesanías y manualidades, y agropecuaria.
Centro de Apoyo al Microempresario, IAP (CAME)	Donativos del Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad, la Fundación Los Emprendedores y Secours Catholique, entre otros	Comercio, provisión de servicios y producción (venta de artículos para el hogar entre conocidos, venta de tortillas, tamales, gelatinas y otros comestibles en la calle, puestos en mercados, puestos de comida, misceláneas, salones de belleza, reparación de artículos eléctricos y bicicletas, etc.)
Comité Promotor de Investigaciones para el Desarrollo Rural, AC (Copider)	Aportaciones de fundaciones, agencias de cooperación y dependencias nacionales e internacionales, fondos y créditos bancarios con garantías complementarias o sin ellas	Desarrollo rural
Construyamos, IAP	Fundaciones Ford, Demos y Levy Strauss, así como el Consejo Británico y Servicios de Apoyo Local al Desarrollo de Base en México, AC (Saldebas).	Microempresas y empresas colectivas.
Desarrollo Sustentable para la Mujer y la Niñez (Desmuni)	Ahorro de los integrantes	Proyectos productivos familiares, en especial de traspatio o solar (cultivo de hortalizas y cría de gallinas, patos, guajolotes y cerdos así como especies vegetales nativas, como chipilín, hierbamora y bledo)
Federación Estatal de Sociedades de Solidaridad Social "Cobanaras" (FESSSC)	Ahorro de sus miembros y donaciones (Inter American Foundation, Programa Nacional de Solidaridad, etc.)	Compra de muebles o enseres domésticos y gastos ocasionales; proyectos de servicios o de salud; construcción o remodelación de la vivienda y para proyectos productivos (tortillerías y productos agrícolas en conserva, renta de lavadoras ambulantes, preparación de alimentos, alquiler de bicicletas y fotocopiado; empresas comercializadoras, cría de aves y de ganado de traspatio, engorda de ganado en hatos, siembra de ajonjolí, etc.)
Federación Mexicana de Asociaciones Privadas de Salud y Desarrollo Comunitario, AC (FEMAP)	Donativos de las fundaciones Levi Strauss y Meadows, el gobierno del estado de Chihuahua, la Sociedad Mexicana de Capacitación y compañías norteamericanas. Cuentan con la cartera de los bancos comunitarios (720,000 pesos); la microempresa (190,000 pesos); el proyecto de ladrilleros (150,000 pesos); los recursos de Nafin para capacitación técnica de microempresarios (579,000 pesos) y para generación de empleos (6,500 pesos)	Microempresas, fondo de educación a comunidades regionales para apoyar al sector ladrillero de la zona norte de México y programa de mejoramiento a la vivienda.
Finca México	Ahorro de los socios y apoyo de la Fundación para la Asistencia Internacional a Comunidades	Pequeños negocios

Federación Mexicana de Asociaciones Privadas de Salud y Desarrollo Comunitario, AC (FEMAP)	Donativos de las fundaciones Levi Strauss y Meadows, el gobierno del estado de Chihuahua, la Sociedad Mexicana de Capacitación y compañías estadounidenses. Cuentan con la cartera de los bancos comunitarios (720,000 pesos); la microempresa (190,000 pesos); el proyecto de ladrilleros (150,000 pesos); los recursos de Nafin para capacitación técnica de microempresarios (579,000 pesos) y para generación de empleos (6,500 pesos)
Finca México	Ahorro de los socios y apoyo de la Fundación para la Asistencia Internacional a Comunidades.
Fundación Dignidad, Apoyo al Desarrollo de la Microempresa, IAP	Enterprise Mentors International (EM) y otros donadores privados nacionales e internacionales así como el cobro de cuotas por los servicios de asesoría y capacitación a microempresarios.
Fundación Los Emprendedores, IAP	Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo para la Asistencia, Promoción y Desarrollo (Faprode)
Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, AC (FMDR)	BID, Inter American Foundation, Fundación Codespa de España, Konrad Adenauer Stiftung de Alemania, el Gobierno Vasco y la Unión Europea, entre otros
Fundación Miguel Alemán, AC	Recursos propios
sss "Matotlanajtikan Tomin"	Fondos de recuperación del Crédito a la Palabra (créditos) y Fonahpo y la delegación de la Sedesol en Guerrero (Programa de Rehabilitación de Viviendas)
sss "Sanzekan Tinemi"	FANCA, IAF, Demos, Fondo Canadá, Sedesol, Conabio, Pronare, Semarnap y el INI, entre otros.
sss Titekítitoke Tajome Sihume	HRCO, INI, Sagar, CMO, Sedesol, Copider, Diconsa y la empresa de servicios Cidagi Consultores.
Unión de Crédito Estatal de Productores de Café de Oaxaca (UCEPCO)	Global Exchange y Fonaes (50,000 dólares cada uno) y recuperación de algunos programas gubernamentales (fondo para el acopio del café)
Unión Regional de Apoyo Campesino (URAC)	Ahorro de los socios (fondo de ahorro), proyecto OEA-92 (fondo de abasto), donaciones (fondo para la producción de granos básicos), Fonaes (fondo para la comercialización de granos básicos) y Fundación Ford, proyecto OEA-92 y pequeñas donaciones (fondo de producción).

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 3  
Operación y resultados

Institución	Operación y resultados
Admic Nacional, AC	Asesoría a 193,890 empresas; impartición de 6,690 cursos de capacitación (72,908 personas), otorgamiento de 30,641 créditos (616.5 millones de pesos), fortalecimiento de 60,111 empleos y generación de 27,831 nuevos
Altepetl Nahuas de las Montañas de Guerrero, AC	Otorgamiento de préstamos sociales de 2,000 a 5,000 pesos (75,000 pesos) a nueve hombres y seis mujeres. Inversión en proyectos comunitarios y de infraestructura básica
Asociación de Empresarias Mexicanas, AC (ADEM)	Otorgamiento de 766 créditos por 5.6 millones de pesos a 1,500 familias. Creación de empleos y mejoría en el nivel de ingreso. Promoción del ahorro por medio de la Caja Popular con 351 socias y un fondo de 145,200 pesos. Capacitación a 650 microempresarias mediante el programa Administración y Control de Pequeños Negocios en los módulos de contabilidad básica, costos y precios, mercadotecnia, liderazgo, autovaloración y manejo del tiempo
Asociación Programa Compartamos, IAP	Desarrolla los programas: Alimentos, Un Kilo de Ayuda, Proyecto Integral Mazahua y Generadoras de Ingresos. Busca reducir la pobreza y elevar el ingreso familiar; crear empleos; capacitar; estimular actividades productivas y dar acceso a servicios financieros
Centro de Apoyo al Microempresario, IAP (CAME)	200 GGI con 3,936 miembros activos (8,864 en el transcurso de la vida del programa) que acumularon un total de ahorros de 4'217,275 pesos. Creación de empleos y mejoría en el nivel de ingreso.
Comité Promotor de Investigaciones para el Desarrollo Rural, AC (Copider)	Realización de encuentros, seminarios, investigaciones, publicaciones, etc. sobre el sector rural. En 1982 inició el programa Crédito a la Palabra Campesina y, en vinculación con otras organizaciones no lucrativas, el apoyo a campesinos e indígenas mexicanos para mejorar sus condiciones de vida.
Construyamos, IAP	Promoción de organismos financieros comunitarios (OFC) que permiten a las mujeres de escasos recursos en comunidades populares urbanas y rurales establecer sus propias asociaciones de crédito, ahorro, inversión y desarrollo microempresarial. Crear, fortalecer y estabilizar tanto a las microempresas de las socias como a los empleos e ingresos que éstas generan
Desarrollo Sustentable para la Mujer y la Niñez (Desmuni)	Fortalecer la autonomía e intereses de las mujeres y su participación crítica en el proyecto. Creación de unidades de producción y ahorro en un proceso gradual de fortalecimiento de la economía. El primer nivel de producción implica un nivel mínimo de autosuficiencia (los grupos comunitarios producen lo que consumen), el segundo es el de ahorro (base para iniciar un proyecto productivo con tendencia a lograr excedentes) y el tercero es la comercialización (cuando por abundancia de recursos o por adecuada tecnología, existen excedentes en la producción que pueden canalizarse al mercado). En 1997 participaron 276 mujeres que ahorraron 12,921 pesos durante 16 semanas en promedio y adquirieron 59 bultos de alimentos mediante las compras en común.
Federación Estatal de Sociedades de Solidaridad Social "Cobanas" (FESSC)	Desarrolla tres programas: i) Caja de ahorro y préstamo, ii) Empresas sociales e iii) Bienestar social. La primera opera el ahorro y préstamo, el financiamiento a la inversión productiva y el fondo interno de préstamos. De 1995 a 1998 se crearon 49 nuevas microempresas y se generaron 223 empleos.
Federación Mexicana de Asociaciones Privadas de Salud y Desarrollo Comunitario, AC (HEMAP)	Realiza investigación, educación, prestación de servicios de salud materno infantil y promoción del desarrollo económico. Opera bancos comunitarios desde 1986 y, a partir de 1994, un proyecto binacional para apoyo a la microempresa (fondo de educación a comunidades regionales para apoyar al sector ladrillero de la zona norte de México) y el programa de capacitación y asistencia técnica (programa de mejoramiento a la vivienda). En 1996 contaba con 44 afiliados en 93 ciudades y 10,500 voluntarios, había financiado a 931 microempresas (75% comerciales) y habían generado 3,538 empleos. De 1994 a 1996 se capacitaron más de 1,200 personas en cursos de ventas, producción, costos y principios de administración.
Finca México	En diciembre de 1994 comprendía 100 "bancos del pueblo" en seis zonas. De enero a junio de 1998 los miembros ahorraron 1'400,000 pesos y recibieron 3,075 préstamos (138 créditos grupales) por 4.9 millones de pesos. Inciden en el bienestar de los niños ya que el incremento del ingreso eleva los niveles de nutrición, salud, educación y mejoras a la vivienda



Fundación Dignidad, Apoyo al Desarrollo de la Microempresa, IAP	Mediante la promoción directa se contacta a microempresarios, se elabora un diagnóstico socioeconómico y un plan de crecimiento del negocio, se analiza la posibilidad de un financiamiento para elevar la producción y las ventas. Ofrece servicios de capacitación en temas como: fundamentos del éxito en las microempresas; contabilidad y finanzas básicas; valores esenciales en el lugar de trabajo; técnicas de mercadeo y representación; manejo de la producción; ideas de negocios y oportunidades, y manejo de crédito y dinero. En año y medio de operaciones impartió 61 cursos de capacitación (551 personas); otorgó 93 créditos (62,000 dólares); realizó 604 visitas de asesorías; asistió a 196 beneficiarios y generó 47 empleos
Fundación Los Emprendedores, IAP	Programa dirigido a emprendedores de microempresas familiares con un máximo de diez empleados, tener mercado, poseer una mínima inversión en maquinaria y equipo, y tener deseos y posibilidades de crecer. En 1996-1997 otorgaron 1,697 créditos (13.8 millones de pesos a 832 microempresas) que consolidaron 1 373 empleos y generaron 161 nuevas fuentes de trabajo
Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, AC (FMDR)	Promueve el aumento de la productividad y el desarrollo humano de personas y grupos rurales de manera integral, mediante el apoyo subsidiario de la Fundación y sus centrales de desarrollo. Sus principales programas son: Club del Maíz, Maquiladoras, Leche, Ganado caprino, Cultivo del Café, Programa de atención a zonas de temporal, Cajas de Ahorro, Crédito y Capacitación técnica y educación. Al llegar a su XXV aniversario la FMDR había canalizado 35.7 millones de pesos (beneficiando a 10,565 productores de escasos recursos y generando 623 empleos) e impartido 49 cursos (1,179 participantes) y cuatro talleres regionales sobre el factor educativo. Elevar el nivel de vida y bienestar de los campesinos
Fundación Miguel Alemán, AC	Programas relacionados con el desarrollo rural, la investigación media, las actividades turísticas, culturales y humanísticas, así como la preservación del ambiente y los recursos naturales. El Programa de Tecnología al Campo promueve la creación de agencias de desarrollo microrregional para iniciar un proceso que permita a los campesinos incrementar su productividad, ingreso y nivel de vida. Del otoño de 1995 al verano de 1996 las Centrales operaron créditos por 10.8 millones de pesos (3,000 campesinos) quienes invirtieron en siembra de granos básicos, ganadería y microempresas rurales. También impulsa la mejora en la alimentación y la economía familiar, y participa y apoya al DIF para construir viviendas, letrinas y patques, así como para establecer huertos familiares
SSS "Matotlanejikan Tomin"	Usa los fondos de recuperación del Crédito a la Palabra para otorgar crédito a los socios recuperadores (en insumos o efectivo) y a los socios recuperadores se les gestionan nuevos recursos del crédito a la palabra en la Sedesol. Este programa contaba con 516 socios en 1997
SSS "Sanzekan Tinemi"	Fondo revolvente (con aportación de las comunidades) para el Programa de Compras Directas del almacén Producción y comercialización de artesanías. Capitalización los grupos de artesanos. Rehabilitación de viveros y regeneración de la flora, de plantaciones de maguey y de planes de manejo de recursos naturales Programa de Rehabilitación de Vivienda
SSS Titekilitoke Tajomó Sihuame	Desarrolla programas de: Proyectos productivos y financiamiento, Ahorro, Foricicola Regional, Capacitación y Asistencia Técnica, Vivienda, Molinos de nixtamal, Tiendas de Abasto, Organizativo, de Relaciones Públicas, de Servicio Social, de Capacitación y Servicios en Derechos Humanos, Salud y Formación de Dirigentes
Unión de Crédito Estatal de Productores de Café de Oaxaca (UCEPCO)	En dos años y medio de operaciones, laUCEPCO otorgó créditos por un millón de dólares, con 100 % de recuperación y ganancias por 317,000 dólares
Unión Regional de Apoyo Campesino (URAC)	Desarrollo de áreas de trabajo con metodologías, sistemas administrativos, programas de capacitación e instancias de organización y decisión diferentes para cada una de ellas. Distribución de los recursos en fondos diferentes para cada una de las áreas de trabajo que conservan su economía administrativa y financiera. Consolidación de una infraestructura productiva orientada al mercado regional campesino capaz de elevar la oferta de productos básicos y poner en práctica la producción a pequeña escala de alimentos de autoconsumo. Implantación de un sistema de comercialización que distribuye productos producidos por los socios de la organización, vende artículos de primera necesidad a precios accesibles, da crédito para la compra de insumos y tiene un sistema de operación con base en representantes. En 1998 ahorraron 29 comunidades, 240 grupos y 10 313 socios (3.8 millones de pesos ahorrados) y se otorgaron 1 348 préstamos (1.9 millones de pesos). El Programa de abasto atendía a 35 grupos con ventas por 666 mil pesos en tanto que en el Programa de producción de granos operaron 15 grupos y el volumen prestado fue de 640 mil pesos

Fuente: Elaboración propia

## ÍNDICE

- 5 Presentación
- 31 Introducción
- 59 Lista de abreviaturas, siglas y acrónimos usados en este tomo
- 65 México y Canadá: experiencias asimétricas de integración agrícola con Estados Unidos en el marco del TLCAN, MAGDA FRITSCHER MUNDT
- 77 Globalización y región: desafíos de la competencia y experiencias de los productores del noroeste de México, MARÍA DEL CARMEN HERNÁNDEZ MORENO y CARLOS JAVIER MAYA AMBÍA
- 101 Recursos naturales y recursos biológicos: nuevo siglo, nuevos retos, FRANCISCO CHAPELA
- 111 Apropiación del territorio y gestión de recursos forestales. Estudio de caso en los ejidos de Marqués de Comillas, Selva Lacandona, Chiapas, CONRADO MÁRQUEZ ROSANO
- 143 Apropiación social del territorio y política ambiental en la Selva Lacandona, Chiapas. El caso de Frontera Corozal, Comunidad Lacandona, CARLOS TEJEDA CRUZ
- 173 Del paraíso perdido a la tierra prometida: el Parque Nacional Lagunas de Chacahua, MARA DOLORES ALFARO
- 189 El suelo y el agua como factores naturales que intervienen en el desarrollo rural, ENRIQUETA TELLO GARCÍA y TOMÁS MARTÍNEZ SALDAÑA
- 201 Historia y desarrollo del Sistema de Riego Tepetitlán, Estado de México, NOHORA BEATRIZ GUZMÁN RAMÍREZ
- 229 Análisis para la formulación de una propuesta de desarrollo de la agricultura orgánica en México, LAURA GÓMEZ TOVAR y MANUEL ÁNGEL GÓMEZ CRUZ

- 259 Racionalidad e irracionalidad en las percepciones europeas de los alimentos genéticamente modificados: una perspectiva desde las ciencias sociales, AMARELLA EASTMOND
- 269 Control democrático de la tecnología: evidencias de una nueva conciencia social, ROSA ELVIA BARAJAS OCHOA
- 293 Organismos transgénicos en México, su liberación al ambiente y sus implicaciones, LIZA COVANTES
- 319 Las plantas transgénicas, la agricultura y el medio ambiente. El caso de la soya, YOLANDA CASTAÑEDA ZAVALA
- 345 Aspectos que deben considerar los esquemas de financiamiento para mujeres rurales, M. DE LOURDES GARCÍA ACEVEDO
- 361 Los efectos políticos de una rebeldía social: el *derecho de barzonear* y el modelo de desarrollo nacional, GABRIEL TORRES
- 389 El movimiento nacional de cajas de ahorro del sector social, ARMANDO SÁNCHEZ ALBARRÁN
- 431 Microfinanciamiento y reducción de la pobreza. Fondos regionales indígenas, ANTONIETA BARRÓN PÉREZ y JOSÉ MANUEL HERNÁNDEZ TRUJILLO
- 463 Las mujeres que trabajan y los sistemas de financiamiento, BLANCA SUÁREZ
- 485 Surgimiento de nuevos actores: ONG microfinancieras en México, CAROLA CONDE BONFIL

Esta primera edición de *Manejo de los recursos naturales y tecnológicos en el marco de la globalización* fue impresa en los talleres de Editorial Praxis, Vértiz 185-000, col. Doctores, del. Cuauhtémoc, 06720, México, DF, en mayo de 2005. La composición tipográfica se hizo en Times New Roman de 32 a 8 puntos. El tiro, sobre ahuesado de 44.5 kg, es de 1,000 ejemplares. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Carlos López.

Los coordinadores generales de esta colección cuentan con una trayectoria significativa en el estudio del medio rural en México. Yolanda Massieu Trigo es profesora de tiempo completo en el Departamento de Sociología de la UAM-Azcapotzalco. Su interés se ha centrado en los estudios referentes a los impactos sociales de la biotecnología en el agro. Michelle Chauvet Sánchez, también profesora de la misma institución, inició su trayectoria en los estudios rurales dedicados al análisis de la ganadería. En la actualidad, también se dedica al estudio sociológico de la biotecnología agrícola. Rodolfo García Zamora se ha destacado por sus interesantes trabajos relacionados con la migración, además de haber participado, de manera activa, en el fomento y asesoría de proyectos organizativos de los migrantes en nuestro país.

La crisis ambiental del campo mexicano en toda su dimensión, los conflictos en torno a la biodiversidad y los recursos genéticos, las nuevas formas de financiamiento rural, así como el contexto globalizador de los análisis sociales y políticos en torno al medio rural, constituyen los novedosos y sugerentes temas de los que trata este volumen. A la luz de los trabajos de investigadores de todas las regiones del país, en este libro se encuentra un rico abanico de experiencias concretas y reflexiones teóricas respecto a estos temas. Aparecen cuestiones como la discusión del nuevo papel del campesinado como preservador de la diversidad genética de las plantas y de los recursos naturales, la posibilidad de que la agricultura contribuya a un desarrollo sustentable, la presencia poderosa de las empresas transnacionales en la agricultura de los países atrasados y las formas de financiamiento de la población rural de escasos recursos. Estos temas se tratan aquí con metodologías innovadoras y buscando explicaciones y alternativas ante los nuevos fenómenos. Entre otras aportaciones, la lectura de estos trabajos conduce a preguntarse sobre la viabilidad de la agricultura y su sustentabilidad en el contexto actual, así como la valía de las respuestas desde los actores sociales para el logro de un desarrollo equitativo ante un deterioro creciente de los recursos naturales. El lector de este libro se encontrará con una visión enriquecedora del conocimiento sobre el agro en los tiempos actuales.

