

Balance y perspectivas del campo mexicano:

a más de una década del TLCAN
y del movimiento zapatista

Tomo I

Efectos y defectos de las políticas



Francisco Guízar Vázquez
Ivonne Vizcarra Bordi
(coordinadores)



**Balance y perspectivas
del campo mexicano:
a más de una década del TLCAN
y del movimiento zapatista**

**Tomo I
Efectos y defectos de las políticas**

Ignacio Villarreal Brudi

(coordinador general)

Ignacio Villarreal Brudi

Tomo I

Efectos y defectos de las políticas

Francisco Gutiérrez Vázquez

Ignacio Villarreal Brudi

(coordinador)



Publicado por el Centro de Estudios y Opiniones

del Instituto de Investigaciones Económicas

de la Universidad Nacional Autónoma de México

Carretera México-Toluca, s/n. Ciudad de México

Balances y perspectivas
del campo mexicano
a más de una década del IACM
y del movimiento zapatista

Tomás

Electros y detectores de las políticas

Balance y perspectivas del campo mexicano: a más de una década del TLCAN y del movimiento zapatista

Ivonne Vizcarra Bordi
(coordinadora general)

Tomo I Efectos y defectos de las políticas

Francisco Guízar Vázquez
Ivonne Vizcarra Bordi
(coordinadores)



ASOCIACIÓN MEXICANA DE ESTUDIOS RURALES
JUAN PABLOS EDITOR
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA
MÉXICO, 2009

Balace y perspectivas
del campo mexicano
a más de una década del TLCAN
y del movimiento zapatista

Ivonne Vizcarra Bordi
(coordinadora general)

**BALANCE Y PERSPECTIVAS DEL CAMPO MEXICANO:
A MÁS DE UNA DÉCADA DEL TLCAN
Y DEL MOVIMIENTO ZAPATISTA**

Armando Contreras, Roberto Diego, Bruno Lutz, Paola Sesia
(comité editorial de la colección)

TOMO I. EFECTOS Y DEFECTOS DE LAS POLÍTICAS
Francisco Gufzar Vázquez, Ivonne Vizcarra Bordi
(coordinadores)

Primera edición, 2009

D.R. © 2009, Asociación Mexicana de Estudios Rurales
Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM
Circuito Mario de la Cueva s/n, Zona Cultural
Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F.

D.R. © 2009, Juan Pablos Editor, S.A.
Malintzin 199, Col. del Carmen
Del. Coyoacán, 04100, México, D.F.
<juanpabloseditor@prodigy.net.mx>

D.R. © 2009, Universidad Autónoma del Estado de México
Instituto Literario 100, Col. Centro
50000, Toluca, Estado de México

D.R. © 2009, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Av. Insurgentes Sur 1582
Col. Crédito Constructor, 03940, México, D.F.

Ilustración de portada: Aníbal Delgado, *Samarkanda 11*, óleo/madera

ISBN de la obra: 978-607-7700-10-4

ISBN del tomo I: 978-607-7700-11-1

Impreso en México

ÍNDICE

Presentación	11
Introducción	
Defectos y efectos de las políticas	
<i>Ivonne Vizcarra Bordi y Francisco Gulzar Vázquez</i>	15
DEFECTOS PROCESOS GLOBALES Y RESPUESTAS LOCALES	
El istmo oaxaqueño, del Megaproyecto Transístmico al Plan Puebla Panamá	
<i>César Adrián Ramírez Miranda</i>	29
Apertura y proteccionismo. Ambivalencias de la política agrícola de Estados Unidos y su impacto en la horticultura mexicana: el caso de Sinaloa	
<i>Carlos Javier Maya Ambía</i> <i>y Alma Leticia Cabada Verdín</i>	52
Implicaciones del brote de hepatitis A en la organización productiva del Valle de Mexicali	
<i>Belem Avendaño Ruiz y Rita Schwentesius</i>	73
Continuidades y cambios en la agricultura zamorana, 1994-2004	
<i>José Luis Seefó Luján</i>	90

- Política agrícola e impactos diferenciados
en el campo mexicano. Un acercamiento
a través de estudios de caso
*Beatriz de la Tejera Hernández, Ángel Santos Ocampo,
José Martín Arreola Zarco y Leticia E. Ochoa Franco* 115
- Escasez de agua, desastres, vulnerabilidad social
y desarrollo regional en Tlaxcala
Úrsula Oswald Spring 146
- EFECTOS
INTERVENCIONES, ACCIONES Y DEMANDAS
- Desarrollo pecuario y acciones concertadas
en comunidades campesinas
*Ernesto Sánchez Vera, Yolanda Nava Bernal,
Simon Anderson y Andrew Dorward* 177
- Los programas de apoyo gubernamental
y los espacios de acción social
en el agro guanajuatense
María del Carmen Cebada Contreras 195
- De servidores públicos a miembros
de organizaciones de la sociedad civil
en el México rural
Roberto Diego Quintana y Alejandra Meza Velarde 218
- La territorialización de la política pública
en Las Margaritas, Chiapas: innovaciones
de la sociedad civil en el gobierno local
Luis Rodríguez Castillo 242
- El problema agrario en Chiapas. Crisis y desafíos
*María del Carmen García Aguilar
y Daniel Villafuerte Solís* 260
- Transformaciones gubernamentales
y derechos agrarios en la tenencia social
de la tierra en Oaxaca
Marcela Coronado 286

¿Las microfinanzas realmente abaten la pobreza? <i>Gabriela Guzmán Gómez</i>	311
Evaluación microsociológica del Progreso-Oportunidades en dos comunidades rurales del Valle del Mezquital, México <i>Jorge Arzate Salgado</i>	333
Lecciones de una política social emergente en el Estado de México. Caso del Consejo Mexiquense de Seguridad Alimentaria (Comesa) <i>Ivonne Vizcarra Bordi</i>	344

CONOCIMIENTOS Y CAPACIDADES TRANSFORMATIVAS

Diversidad y cambio en las prácticas electorales de los municipios oaxaqueños <i>Jorge Hernández-Díaz</i>	373
La confrontación cultural en la dinámica social de los cuentepequenses <i>Gisela Landázuri Benítez</i>	401
La construcción local del conocimiento campesino <i>María Guadalupe Díaz Tepepa,</i> <i>Pedro Ortiz Báez e Ismael Núñez Ramírez</i>	416

110. El Sr. D. Juan de Dios... (text is mirrored)

111. El Sr. D. Juan de Dios... (text is mirrored)

112. El Sr. D. Juan de Dios... (text is mirrored)

113. El Sr. D. Juan de Dios... (text is mirrored)

114. El Sr. D. Juan de Dios... (text is mirrored)

115. El Sr. D. Juan de Dios... (text is mirrored)

116. El Sr. D. Juan de Dios... (text is mirrored)

117. El Sr. D. Juan de Dios... (text is mirrored)

118. El Sr. D. Juan de Dios... (text is mirrored)

119. El Sr. D. Juan de Dios... (text is mirrored)

120. El Sr. D. Juan de Dios... (text is mirrored)

121. El Sr. D. Juan de Dios... (text is mirrored)

122. El Sr. D. Juan de Dios... (text is mirrored)

123. El Sr. D. Juan de Dios... (text is mirrored)

124. El Sr. D. Juan de Dios... (text is mirrored)

125. El Sr. D. Juan de Dios... (text is mirrored)

126. El Sr. D. Juan de Dios... (text is mirrored)

127. El Sr. D. Juan de Dios... (text is mirrored)

128. El Sr. D. Juan de Dios... (text is mirrored)

129. El Sr. D. Juan de Dios... (text is mirrored)

130. El Sr. D. Juan de Dios... (text is mirrored)

131. El Sr. D. Juan de Dios... (text is mirrored)

PRESENTACIÓN

En el V Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales, A.C. (AMER), celebrado en mayo de 2005 en la ciudad de Oaxaca, participaron 507 ponentes, quienes con sus estudios disciplinarios, interdisciplinarios, empíricos y/o críticos, procuraron ofrecer un balance del campo mexicano y debatieron perspectivas y alternativas para contribuir al análisis y resolución de los problemas de antaño, revitalizados y nuevos, que afectan a las sociedades rurales e indígenas por la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el primero de enero de 1994. Esta fecha marcó el inicio de una nueva etapa de la crisis que ha ido transformando el campo mexicano y la sociedad en su conjunto, y no sólo por la puesta en marcha del proyecto neoliberal, sino también por las diversas manifestaciones sociales de protesta y contrapuesta a tal proyecto, como lo fue el Movimiento Zapatista y el Campo No Aguenta Más.

En este marco de transformaciones, en 1994 fue creada la AMER, precisamente como parte de esas manifestaciones sociales, teniendo como propósito: *fomentar, difundir y profundizar la investigación y el conocimiento sobre el campo mexicano, que se realice dentro y fuera del país, para contribuir al Desarrollo Rural Nacional, con equidad*. Para el logro de sus objetivos, la AMER organiza bianualmente congresos (entre otros eventos) y publica los mejores trabajos presentados en ellos, tomando como forma obras colectivas que hacen alusión al tema general de cada congreso.

De tal manera, del primer congreso, celebrado en Taxco (1994), resultó la colección publicada en 1996: *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*, que se compuso por cuatro volúmenes. El segundo congreso, celebrado en 1998 en la ciudad de Querétaro: *Políticas de ajustes estructurales en el campo mexicano: efectos y res-*

puestas, publicó las ponencias presentadas en un CD. La obra *Los actores sociales frente al desarrollo social*, conformada por cinco tomos y publicada en 2005, correspondió al tercer congreso, realizado en la ciudad de Zacatecas en 2001. Para el cuarto congreso, llevado a cabo en Morelia, Michoacán, en 2003, surgió la obra titulada *El cambio en la sociedad rural mexicana. ¿Se valoran los recursos estratégicos?*, con cuatro tomos, publicados en 2007.

En esta ocasión, el quinto congreso, titulado *Balance y perspectivas del campo mexicano, a una década del TLCAN y del movimiento tapatista*, presenta una obra conformada por cinco tomos. El tomo I, coordinado por Francisco Guízar Vázquez e Ivonne Vizcarra Bordi, reúne 18 trabajos que dan cuenta de los *Efectos y defectos de las políticas* como consecuencia de los procesos globales. Ante las intervenciones, acciones y demandas resaltan múltiples respuestas individuales, colectivas, sociales y políticas, algunas de las cuales van construyendo conocimientos y capacidades transformativas. El tomo II fue coordinado por Angélica Espinoza Ortega, Fernando Cervantes Escoto y Enrique Espinosa Ayala. Los 12 trabajos que lo conforman entretrejen una cierta correspondencia entre la *Globalización y respuestas locales de la agroindustria*. En el tomo se abordan los procesos sociales y económicos de varios cultivos industriales agrícolas, así como del sector lácteo y biotecnológico. En estos procesos, los actores tienen un lugar importante en el análisis de las correspondencias. El tomo III le consagra un espacio al estudio de las *Migraciones y movilidad laboral*. Coordinado por Bruno Lutz Bachère y Martha Judith Sánchez Gómez, el tomo conjunta 13 trabajos que tocan varias dimensiones de la migración internacional, de las redes y solidaridades que se consolidan, y de las formas de contratación que los mercados locales emergentes agropecuarios configuran con nuevas relaciones de trabajo. Los claroscuros de estas problemáticas son examinados, subrayándose en algunos de ellos los desafíos y avatares de la pobreza que estos fenómenos han profundizado. Por su parte, el tomo IV reúne 11 trabajos que en suma dibujan los *Caminos por andar en la gestión sustentable de los recursos naturales*. Coordinado por Beatriz De la Tejera Hernández, Luisa Paré y Dante Ariel Ayala Ortiz, en el tomo destacan los estudios de caso, algunos con mayor éxito que otros, en la gestión ambiental y la conservación de los recursos, así como en el desarrollo y la aplicación de tecnologías dirigidas a la sustentabilidad. Otros trabajos elaboran propuestas para analizar las complejas dimensiones históricas de la relación entre sociedad, ambiente y desarrollo. Las coordinadoras del tomo V, Paola Sesia

y Verónica Vázquez García, concentraron 11 trabajos que retoman las *Viejas y nuevas problemáticas en torno al género, la etnia y la edad*. Las situaciones que viven las mujeres, niños(as), ancianos(as) rurales e indígenas en los contextos de las transformaciones del campo mexicano son motivo de las reflexiones centrales de los trabajos presentados en este tomo. Las desigualdades sociales, las jornadas domésticas, el trabajo precario, la pobreza, la desnutrición y la violación a los derechos ciudadanos son algunas de las condiciones que sobresalen en estos trabajos. No obstante, un número importante de las y los autores apuntan hacia perspectivas teóricas y metodológicas que pueden ser consideradas en la construcción de alternativas de bienestar para dichas poblaciones.

Las publicaciones de la AMER llevan implícito un enorme esfuerzo individual, colectivo e institucional y, si bien contribuyen al conocimiento del campo mexicano, su compromiso es responder, en gran parte, a la demanda de actitud reflexiva que está adoptando la sociedad mexicana para emprender la construcción de un proyecto de país intercultural y sustentable, basado en la ética de la equidad y la justicia.

Ivonne Vizcarra Bordi
Coordinadora general de la obra

de los países en desarrollo, el problema de la deuda externa se ha convertido en un tema de creciente importancia. En consecuencia, el estudio de los factores que influyen en el crecimiento económico de los países en desarrollo es un tema de gran relevancia. En este sentido, el presente artículo tiene como objetivo analizar el impacto de la deuda externa en el crecimiento económico de los países en desarrollo. Para ello, se utilizará un modelo de crecimiento que incorpora la deuda externa como una variable más. El modelo muestra que la deuda externa puede tener un efecto positivo o negativo en el crecimiento, dependiendo de los términos de intercambio y de la capacidad de los países para pagar la deuda. En particular, se muestra que la deuda externa puede ser beneficiosa si los países en desarrollo tienen un alto nivel de ahorro interno y una alta capacidad de exportación. Sin embargo, si los países en desarrollo tienen un bajo nivel de ahorro interno y una baja capacidad de exportación, la deuda externa puede ser perjudicial. Por lo tanto, el presente artículo sugiere que los países en desarrollo deben adoptar políticas que promuevan el ahorro interno y la exportación, y que eviten la acumulación de deuda externa. Además, se sugiere que los países en desarrollo deben negociar con los acreedores para obtener condiciones más favorables de pago de la deuda. En conclusión, el presente artículo muestra que la deuda externa puede tener un efecto significativo en el crecimiento económico de los países en desarrollo, y que es importante considerar este efecto al diseñar políticas económicas para estos países.

INTRODUCCIÓN

DEFECTOS Y EFECTOS DE LAS POLÍTICAS

Ivonne Vizcarra Bordi
Francisco Gútzar Vázquez

Como su título lo indica, este volumen ofrece una variada compilación de textos que exponen, desde diferentes perspectivas de análisis y diversas dimensiones (globales, nacionales y locales), las problemáticas y las consecuencias que se presentan en el entramado institucional, al tratar de responder a demandas políticas, económicas y/o sociales, tanto de las poblaciones del México rural como de las agriculturas contemporáneas.

Lo interesante de estos textos radica en que se logran observar experiencias para legitimar, o no, a las instituciones políticas a través de sus prácticas de intervención para, por o desde los pueblos. Estos ejemplos promueven una nueva forma de entender las políticas públicas en sus diferentes dimensiones, arenas o niveles políticos en los que, bajo el contexto de la globalización y el neoliberalismo, aparecen actores con distintas capacidades y preferencias (Myntz, 2000; Prats, 2003). Las redes, los actores estratégicos o los protagonismos individualizados que se construyen al implementar las políticas, no son las únicas constantes que resaltan en estos 21 trabajos, pues también se subrayan las interacciones causadas por la (in)capacidad de los gobiernos para transformar las necesidades y demandas en políticas públicas.

Si bien en apariencia se trata de textos que se excluyen entre sí, el vértice de complementariedad se basa en reconocer analíticamente tanto a los actores estratégicos como las interacciones de las reglas del juego institucional, que intentan alinear en una misma dirección (casi siempre vertical y sistemática) las necesidades económicas, las demandas sociales, las capacidades humanas y el interés político. En este sentido, las respuestas causales entre instituciones, políticas y actores o grupos tienen distintas lecturas en los estudios rurales en México, tal y como se presentan en este volumen,

cuyos textos, agrupados en tres grandes apartados, permiten observar las reglas o marcos institucionales en los que se toman decisiones gubernamentales dentro de los procesos globales y neoliberales (defectos), así como los resultados (efectos) producidos por las interacciones de los actores involucrados, que de alguna manera afectan también a terceros, positiva o negativamente, en la medida en que se satisfacen necesidades y/o se cumplen las demandas sociales. Lo anterior no puede entenderse sólo en un sentido de causa y efecto, o como un proceso social de retroalimentación, sin que se consideren los mecanismos de defensa contruidos localmente para evitar ser absorbidos por un sistema mayor y global.

La gobernabilidad¹ es un enfoque que nos acerca al microanálisis de la capacidad de formular e instrumentar políticas para amortiguar las nuevas y viejas crisis que vive el campo mexicano. Al observar las intervenciones institucionales para resolver las diferentes problemáticas emanadas de dichas crisis, también se presta atención al desenvolvimiento, en múltiples dimensiones, de los actores tomados o no en cuenta en la formulación e instrumentación. De cierta manera, este enfoque nos ayudará a entender los nexos entre las instituciones, las acciones, las reacciones, los actores y los nuevos actores que surjan de estos nexos.

Desde este punto de vista, esta obra colectiva intenta ir más allá de la evaluación de las políticas y de medir la eficiencia institucional para reforzar las estructuras existentes; el propósito es aportar evidencias teóricas y empíricas para reorientar la crítica constructiva hacia el estudio de dónde, cuándo y cómo se pueden formar mejores instituciones (democráticas) para resolver problemáticas, evitar crisis y fomentar políticas equitativas (no excluyentes).

Ciertamente, los trabajos agrupados en los siguientes apartados no intentan ser una muestra representativa del entramado institucional ni de las respuestas sociales del México rural; sin embargo, sí se pueden considerar como el reflejo de realidades complejas en la gobernabilidad para transformar las demandas en políticas frente a la apertura comercial, sin que las intervenciones sean motivo de riesgo para la pérdida de los medios materiales y simbólicos de la subsistencia rural.

¹ Existen varias perspectivas teóricas sobre la gobernabilidad y la *governance*, términos que en ocasiones son considerados como sinónimos y en otras se distinguen por los métodos analíticos de cómo abordar a las instituciones creadas para intervenir en ciertos sectores. En cualquiera de las vertientes, la teoría de este enfoque sigue en plena construcción, tanto en las ciencias políticas como en las sociales, e influye en la antropología (del desarrollo) (véase el trabajo de Prats, 2003).

DEFECTOS

Procesos globales y respuestas locales

En esta parte se discuten los efectos que el complejo proceso de la globalización neoliberal ha ocasionado en distintos ámbitos rurales del país. Básicamente, los estudios se enfocan en los efectos de la marginación y exclusión socioeconómica que la nueva institucionalidad agraria y agropecuaria ha promovido, en coordinación con los impulsos empresariales y de apertura comercial que la han inspirado. La apertura comercial, inaugurada en 1994 por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ha demandado de los gobiernos mexicanos de los últimos tres lustros poner en marcha una serie de reformas institucionales y estructurales que faciliten el libre flujo de mercancías.

Sin embargo, los programas formulados por el gobierno han fracasado en el objetivo de lograr una integración equitativa en términos socioeconómicos y tampoco han propiciado una explotación sustentable de los recursos agropecuarios. En ese sentido, los trabajos de este apartado estudian lo concerniente a la inocuidad alimentaria y sus efectos reales sobre las prácticas agropecuarias y el acceso y tenencia de la tierra, así como los efectos ambientales devastadores por la transformación desordenada del territorio. Los riesgos relacionados con desastres, vulnerabilidad social, epidemias y escasez del agua son puntos de reflexión de los artículos aquí presentados.

Sin duda, entre los grandes proyectos que pretenden el desarrollo por medio de la integración territorial en la región de Centroamérica con México es el conocido Plan Puebla Panamá (PPP); sus consecuencias actuales y previsibles a futuro son abordadas en el trabajo de César Adrián Ramírez, titulado "El istmo oaxaqueño, del Megaproyecto Transistmico al Plan Puebla Panamá". Éste estudia la región del Istmo de Tehuantepec, específicamente en los distritos de Juchitán y Tehuantepec, muestra la transformación territorial que ocurre en la zona y señala los vectores principales de dicha transformación. El autor afirma que el carácter estratégico del Istmo de Tehuantepec se deriva más de su densidad pluriétnica y organizativa que de su ventajosa posición geográfica; propone realizar un pacto regional como estrategia de diseño de un proyecto integrador regional que beneficie a la población y garantice la sustentabilidad.

Otro de los defectos de la apertura comercial a gran escala con Estados Unidos se vislumbra en la producción de hortalizas en Si-

naloa, tal y como lo demuestra el trabajo de Carlos Javier Maya y Alma Leticia Cabada, "Apertura y proteccionismo: ambivalencias de la política agrícola de Estados Unidos y su impacto en la horticultura mexicana: el caso de Sinaloa", que muestra los efectos sobre este tipo de producción. Los autores evidencian cómo el mecanismo conformado por el binomio apertura/proteccionismo, impuesto al formalizar tratados comerciales en el contexto de la globalización capitalista, ha generado una relación desequilibrada entre los productores estadounidenses y los mexicanos. Mientras que los productores del norte gozan de mayores subsidios y control de precios por parte de su gobierno, éste mismo impone al gobierno mexicano no establecer mecanismos similares para los productores de nuestro país, lo cual provoca una relación desventajosa que puede mermar el sano desarrollo de dicho sector agroexportador.

Las consecuencias de la apertura inciden en diferentes órdenes normativos, entre los que destacan la inocuidad y la sanidad alimentaria. El estudio de Belem Avendaño y Rita Schwentesius muestra cuáles son las "Implicaciones del brote de hepatitis A en la organización productiva del Valle de Mexicali", y se enfoca en las prácticas agrícolas dentro del contexto de la apertura comercial con Estados Unidos. Centrándose en el caso de un brote de hepatitis A detectado en consumidores estadounidenses con cebollín de origen mexicano, las autoras analizan las consecuencias que las políticas de inocuidad alimentaria han ocasionado sobre los grandes, medianos y pequeños productores. Se presentan los riesgos de exclusión socioeconómica que los lineamientos normativos sanitarios pueden ocasionar en el mediano plazo, ya que los productores con menores recursos difícilmente aplicarán las medidas estipuladas para la exportación de sus productos. Se muestra que las políticas gubernamentales de apoyo a los productores no han facilitado de forma equitativa los apoyos técnicos y financieros para que los agricultores puedan adoptar en conjunto las técnicas y el equipo necesario para cumplir con las normas fitosanitarias que demanda la agroexportación.

Otro trabajo que muestra también una correlación de al menos dos aspectos de la apertura comercial del TLCAN de 1994, el de las políticas de inocuidad alimentaria impuestas por Estados Unidos y el de las condiciones laborales de los trabajadores agrícolas respecto a sus derechos a los servicios de salud, es el realizado por José Luis Seefoó, "Continuidades y cambios en la agricultura zamorana, 1994-2004". Su análisis aborda los efectos de esta correlación en la agricultura del valle de Zamora, donde la combinación de aper-

tura comercial e imposición de normas de inocuidad evidencian un paulatino desplazamiento de los productores con menores recursos de lo que serían los flujos de intercambio comercial transnacional. Las fuentes de agua menos contaminada, a la par que las tierras de cultivo estratégicas, han sido acaparadas por productores asociados a empresas transnacionales. Esto, sin embargo, no ha mejorado la situación laboral de los trabajadores bajo contrato, quienes siguen padeciendo abusos laborales y carencia de acceso a servicios de salud.

Los procesos de diferenciación y la profundización de las desigualdades sociales entre los agricultores, como una de las consecuencias más punibles de la apertura comercial con Estados Unidos, son de alguna manera sustentados y mantenidos por las políticas gubernamentales en torno al apoyo a la producción agrícola. Beatriz de la Tejera, junto con sus colaboradores, nos ofrecen un estudio al respecto, "Política agrícola e impactos diferenciados en el campo mexicano. Un acercamiento a través de estudios de caso", en el que se resaltan las estrategias de los productores. Sus contribuciones al debate se basan en la experiencia de tres productos diferentes en tres zonas distintas: la producción de lenteja en Zacapu, Michoacán, la de zarzamora en Ziracuaretiro, en el mismo estado, y la de maíz en dos localidades de la meseta purépecha, en Michoacán, y en Zapotlán el Grande y San Gabriel, en Jalisco. En este estudio se muestra que las políticas gubernamentales han propiciado una desigual integración al mercado transnacional, donde se han visto beneficiados los medianos y grandes productores en oposición a los pequeños. Sin embargo, los efectos no han sido idénticos en la dinámica productiva de los tres cultivos estudiados, pues se ha visto favorecida la producción de frutillas y el maíz a gran escala.

Desde una perspectiva que enlaza lo global con situaciones nacionales y regionales, en "Escasez del agua, desastres, vulnerabilidad social y desarrollo regional en Tlaxcala", Úrsula Oswald Spring estudia los riesgos fundamentales en torno a la problemática del agua y su conexión con el desarrollo regional, particularmente en el estado de Tlaxcala. En términos generales expone el complejo proceso por medio del cual se ha provocado el éxodo masivo de campesinos hacia zonas urbanas, con el consecuente aumento de la contaminación industrial del aire y del agua, y la sobreexplotación de recursos naturales renovables y no renovables. Los daños ambientales se manifiestan en un incremento alarmante de la erosión del suelo que antaño era bosque, así como una urbanización desordenada, por la que masas de pobladores quedarán expuestas a inunda-

ciones, deslaves y epidemias relacionadas con los mismos fenómenos. Oswald propone una serie de medidas que deben ser consideradas por quienes deciden y ejecutan las políticas públicas.

EFFECTOS

Intervenciones, acciones y demandas

Este apartado está compuesto por trabajos que dan cuenta de las interacciones o nexos que surgen de las intervenciones institucionales y políticas que pretenden mejorar el nivel de vida de las familias campesinas mexicanas. Algunos estudios ponen el acento en las acciones realizadas para satisfacer demandas específicas, otros ofrecen datos de los efectos que han tenido ciertas intervenciones o la falta de políticas de bienestar para mejorar la condición humana; también se incluyen varios artículos que puntualizan los efectos negativos de la gobernabilidad, debido a que la resolución de problemas y demandas sociales se ve afectada por la intromisión del sistema de partidos políticos que disputan el poder.

La acción social que se deriva de las intervenciones de las políticas agropecuarias se aborda en cuatro artículos. En el primero, titulado "Desarrollo pecuario y acciones concertadas en comunidades campesinas", de Ernesto Sánchez Vera y colaboradores, se realiza una crítica de los procesos concretos de transferencia de tecnología en una región rural del Estado de México. No sólo enfatizan la importancia de observar la interdependencia entre economía y organización social para enmarcar de manera más eficaz las estrategias encaminadas a transferir tecnología agropecuaria a comunidades campesinas, sino que critican constructivamente el que los planes desarrollistas de agencias internacionales y nacionales sean diseñados según el esquema del capitalismo dominante; esto ocasiona procesos disfuncionales entre las metas de dichos programas y las acciones que los propios campesinos emplean en relación con los insumos tecnológicos puestos a su alcance, lo cual evidencia una ausencia de planificación objetiva y una negación a dialogar horizontalmente con la población objeto de dichos programas.

El segundo artículo de esta parte, escrito por María del Carmen Cebada sobre "Los programas de apoyo gubernamental y los espacios de acción social en el agro guanajuatense", analiza las estrategias que los campesinos de Guanajuato tienen como respuesta a la implementación en sus comunidades de programas federales y del estado, tales como Procampo, Oportunidades y Proyectos Produc-

tivos. La posibilidad de mejorar la situación general de pobreza con la aplicación de estos programas se ha visto sumamente menguada debido al defectuoso diseño de los mismos por diversos factores, como el impulso a la fragmentación social y a la individualización del apoyo; en su caso, cuando se condiciona la ayuda a formar una agrupación como requisito indispensable, restringen más los espacios de acción social. Otra consecuencia relevante es la transformación de las relaciones de poder políticas locales y regionales, debido a la reestructuración institucional de los programas asistenciales, los cuales ya no requieren de la mediación de personajes influyentes en la política local y regional.

Por su parte, Roberto Diego Quintana y Alejandra Meza Velarde, en su trabajo "De servidores públicos a miembros de organizaciones de la sociedad civil en el México rural", analizan algunas actividades de desarrollo rural, como el microfinanciamiento. Dichas acciones hasta hace poco eran monopolizadas por el Estado, y por presiones del modelo neoliberal que decidió seguir el Estado para alcanzar el anhelado "desarrollo", las transfirió a las organizaciones de la sociedad civil para que, en conjunto con las instituciones gubernamentales (aparentemente debilitadas), llevaran a cabo las acciones y los procesos de cambio concertados entre los distintos actores y el gobierno. En estas transferencias han surgido nuevos actores que van adquiriendo fortaleza a medida que se producen experiencias exitosas en favor de reconocer los derechos civiles de los actores sociales. De aquí la importancia de aprender de las acciones afirmativas encaminadas a reconocer el desempeño de los actores reconocidos desde el nivel comunitario hasta los actores de niveles internacionales.

El trabajo presentado por Luis Rodríguez Castillo sobre "La territorialización de la política pública en Las Margaritas, Chiapas: innovaciones de la sociedad civil en el gobierno local", nos ofrece un análisis de la gobernabilidad que alude al alineamiento dinámico entre el nivel de las demandas de la sociedad y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz. En este sentido, la gobernabilidad como resultado de la acción pública en medio del conflicto zapatista, en la región de las Cañadas, es abordada como una innovación institucional, implementada tanto por líderes y organizaciones sociales como por funcionarios públicos del desarrollo rural, quienes acordaron ciertos arreglos locales y regionales para mantener su clientela política y así continuar con sus prestigios sociales y con el poder que les provee atractivos ingresos. El autor señala que el proceso político, al poner énfasis en la

obtención de consenso local sobre la asignación de recursos a determinada obra pública, puede generar nuevos acuerdos políticos y, con ello, la gobernabilidad.

En medio del mismo conflicto zapatista, María del Carmen García Aguilar y Daniel Villafuerte Solís abordan "El problema agrario en Chiapas. Crisis y desafíos", para analizar las crisis y los desafíos locales que dan cabida a las intervenciones institucionales locales para mantener la legitimidad de su movimiento. En esta lucha, los autores confrontan el desencuentro que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) tiene con el movimiento campesino, que no puede prescindir del papel social del aparato estatal. Los desafíos se presentan al imponer los términos de esta relación (sociedad/Estado) y no los del proyecto inicial de este movimiento (zapatista), es decir, conquistar la autonomía y la resistencia, desafiando al proceso de modernización neoliberal.

Siguiendo esta línea de análisis agrarista, el trabajo de Marcela Coronado ofrece un análisis profundo sobre las "Transformaciones gubernamentales y derechos agrarios en la tenencia social de la tierra en Oaxaca". El caso presentado por la autora se refiere al distrito de riego 19, del Istmo de Tehuantepec, donde un importante grupo de comuneros zapotecas enfrentan las disposiciones reglamentarias derivadas de las reformas al Artículo 27 Constitucional, lucha que toma complejos matices sociales contra las agencias gubernamentales encargadas de difundir y ejercer el Procede. En su recorrido histórico, la autora subraya que mientras se desarrollan estrategias campesinas para enfrentar las nuevas acciones y políticas agrarias, los agentes gubernamentales aprovechan para operarlas y así toman ventaja sobre las posibles respuestas de las comunidades.

En otro orden de la esfera pública, se presentan tres artículos dedicados al microanálisis de las políticas sociales que pretenden combatir la pobreza y el hambre. Éstos ofrecen datos de primera mano para destacar los resultados negativos de la intervención institucional, que no sabe traducir las demandas y las necesidades en políticas públicas sin que los intereses exógenos interfieran en la formulación de dichas políticas. En estos trabajos se destaca cómo las mujeres rurales son, a la vez, poblaciones objetivas, poblaciones vulnerables y agentes de cambio, lo que provoca una discriminación positiva y limita cualquier posibilidad de fomentar el desarrollo humano y de género.

El interrogante "¿Las microfinanzas realmente abaten la pobreza?" que formula Gabriela Guzmán Gómez, apunta hacia una am-

plia reflexión de los alcances y limitaciones que las mujeres tienen en los proyectos productivos o microempresas, microcréditos y cajas de ahorro que ofrecen las instituciones financiadoras sociales, privadas y públicas. Si bien las mujeres responden entusiastamente a las invitaciones institucionales para organizarse y acceder a los créditos para formar sus microempresas, y aunque las demandas no provengan de sus bases, están sujetas a una intervención incompleta. En efecto, en el diseño institucional se plantea que con el microcrédito será suficiente para obtener microempresas exitosas femeninas gracias al trabajo extensible de las mujeres, y se ignora por completo que su condición de vulnerabilidad proviene de procesos de marginación no solamente económicos sino, sobre todo, sociales, culturales y políticos. La autora concluye que, con estas incompetencias institucionales, se evidencia la falta de interés para que las microempresas de las mujeres se potencien, en otras palabras, para que ellas salgan de la pobreza.

En el siguiente artículo, Jorge Arzate Salgado realiza una "Evaluación microsociológica del Progreso-Oportunidades en dos comunidades rurales del Valle del Mezquital, México", donde se analizan las profundas desigualdades sociales que este programa pretende abatir sin conocer sus raíces: explotación, discriminación y exclusión. El autor subraya que la pretenciosa focalización para asistir únicamente a las familias que entran en la categoría de pobreza extrema sólo ha demostrado que segmenta a la sociedad rural y profundiza los procesos de diferenciación y desigualdad social, al tiempo que afecta aún más a las mujeres quienes deberían ser las primeras beneficiarias para acceder al efecto multiplicador. Este estudio proporciona pistas metodológicas para evaluar la capacidad de la intervención e implementación de programas formulados dentro del Sistema Social de Vulnerabilidad. El fin de estos criterios metodológicos es generar datos cualitativos dirigidos a la evaluación crítica y normativa de la intervención institucional y del papel del Estado de bienestar, que debería promover el cambio social.

Mediante el enfoque de gobernabilidad, Ivonne Vizcarra Bordi realiza una etnografía institucional para evaluar el diseño, la instrumentación y la ejecución del Programa de Seguridad Alimentaria del Estado de México, conocido como Comesa. Este programa surge como una política social emergente en plena precampaña partidista durante las elecciones presidenciales de 2006. Estas coincidencias permiten observar el entramado de arreglos institucionales para cumplir, por un lado, y de manera políticamente correcta, con la mejora nutricional adquirida por la orientación alimentaria y el

fácil acceso a los alimentos sanos producidos localmente, y por el otro lado, tratan de seguir reglas del juego no muy claras para los actores locales y los funcionarios ejecutores. El programa Comesa es un claro ejemplo de ingobernabilidad por la incapacidad institucional para alinear las necesidades sociales con las políticas de bienestar. Aquí se observa cómo las relaciones de poderes partidistas nulifican el proceso de democracia y desarrollo.

CONOCIMIENTOS Y CAPACIDADES TRANSFORMATIVAS

Por último, el volumen concluye con tres trabajos diversos que confrontan las prácticas locales para mostrar las capacidades humanas y sociales que redefinen las alternativas democráticas, como un proyecto de identidad que resiste y se adecua ante los embates del proyecto neoliberal. El primero de ellos es el de Jorge Hernández-Díaz, en el cual se presenta la "Diversidad y cambio en las prácticas electorales de los municipios oaxaqueños" que van desde los usos y costumbres semejantes al sistema de cargos, donde tiene vigencia la *comunalidad*, hasta las prácticas electorales que han adoptado formas de organización de competencia partidista con líderes locales y regionales. Se asevera que las comunidades oaxaqueñas no son estáticas, sin embargo un obstáculo a la democratización proviene de las propias organizaciones que luchan por políticas del reconocimiento, que una vez superadas, podrán contribuir al cambio desde el interior de las propias comunidades basadas en la interculturalidad.

Gisela Landázuri Benítez contribuye con su estudio sobre "La confrontación cultural en la dinámica social de los cuentepequeños", para reflexionar sobre las costumbres que definen la identidad de una localidad, costumbres que se ven constantemente amenazadas por intereses particulares o de grupos que han experimentado otros proyectos para ganarse la vida. Los antagonismos entre lo ajeno a la costumbre y la propia costumbre provienen de varios procesos histórico-sociales que han transformado a la comunidad, entre los que destacan las interacciones entre actores externos y actores rurales locales, relacionados con las políticas públicas y la migración transnacional.

"La construcción local del conocimiento campesino", estudiada por María Guadalupe Díaz Tepepa, Pedro Ortiz Báez e Ismael Núñez Ramírez, es una muestra más de que la cotidianidad campesina está conformada por los saberes tradicionales y las experien-

cias que se adquieren mediante los acercamientos institucionales, como los saberes técnicos modernos (adquiridos tanto cuando producen para el autoconsumo como para el mercado). Con base en la *etnografía* de cuatro comunidades campesinas del altiplano central de México, se observan estos nexos indispensables para que en la cultura productiva campesina exista innovación, creatividad y cambio. En suma, el conocimiento no se guarda ni se protege, más bien se comparte para construir la cultura democrática.

BIBLIOGRAFÍA

- MYNTZ, Renate (2000), "Desafíos de la teoría de la gobernanza", en *Instituciones y Desarrollo*, núm. 7, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
- PRATS, Joan (2003), "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", en *Instituciones y Desarrollo*, núms. 14-15, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, pp. 159-239.

SEMINARIO NACIONAL DEL MECANISMO DE FRENTEAMONTO AL PLAN PUEBLA ENMIENDA

Comité de la Unidad Revolucionaria

DEFECTOS

PROCESOS GLOBALES Y RESPUESTAS LOCALES

El Plan, concebido originalmente durante el Segundo Congreso Nacional de la Unidad Revolucionaria en 1977, concebido en el Plan Puebla II, sufrió modificaciones durante el desarrollo de su ejecución, lo que se reflejó en la necesidad de realizar una revisión de su contenido en 1982, dando origen al Plan Puebla III. Este proceso de actualización del Plan, que se realizó en el marco de la reforma estructural del Estado, tuvo como resultado el Plan Puebla III, que se aprobó en el Congreso de la Unión en 1982. Este proceso de actualización del Plan, que se realizó en el marco de la reforma estructural del Estado, tuvo como resultado el Plan Puebla III, que se aprobó en el Congreso de la Unión en 1982.

El Plan Puebla III, que se aprobó en el Congreso de la Unión en 1982, es el resultado de un proceso de actualización del Plan, que se realizó en el marco de la reforma estructural del Estado.

EXAMEN FINAL

El examen final del Plan Puebla III, que se aprobó en el Congreso de la Unión en 1982, es el resultado de un proceso de actualización del Plan, que se realizó en el marco de la reforma estructural del Estado.

El presente documento es el resultado de un proceso de actualización del Plan, que se realizó en el marco de la reforma estructural del Estado.

INDICE
PROCESOS GUBERNALES Y RESPUESTAS LOCALES

EL ISTMO OAXAQUEÑO, DEL MEGAPROYECTO TRANSÍSTMICO AL PLAN PUEBLA PANAMÁ

*César Adrián Ramírez Miranda**

RESUMEN

Mediante un análisis de la territorialización, este trabajo intenta responder a los siguientes interrogantes: ¿qué ha cambiado desde 1996, cuando se postuló el llamado Megaproyecto Transístmico, hasta este 2005, cuando el Plan Puebla Panamá cumplió cuatro años desde que vio la primera luz de los reflectores?, ¿cuáles son las líneas de continuidad entre ambos proyectos? Se confrontan los conflictos que surgen de la reconfiguración territorial en Tehuantepec y Juchitán a partir de este megaproyecto. El análisis versa sobre varios ejes de reflexión: institucional, participación de actores sociales, impacto de la infraestructura, diferenciación social y regional, y riesgo de la pérdida de recursos bióticos. Se concluye que es posible lograr un pacto regional para el desarrollo soberano del Istmo de Tehuantepec, siempre y cuando no se excluyan a los actores sociales directamente implicados: los istmeños.

Palabras clave: Plan Puebla Panamá, megaproyecto, istmo oaxaqueño, territorio, recursos bióticos, actores sociales.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo busca resaltar los elementos de conflicto que el Plan Puebla Panamá (PPP) enfrenta en la porción oaxaqueña del Istmo de Tehuantepec, integrada ésta por los distritos de Juchitán y Tehuantepec, con una población total de 542 918 habitantes (INEGI,

* Maestro en Desarrollo Rural Regional, Universidad Autónoma Chapin-
go. Correo electrónico: <cesarmr2001@yahoo.com.mx>.

2000). El propósito es contribuir a comprender un proceso de reconfiguración territorial que se desenvuelve bajo la interacción de los siguientes vectores principales: la consolidación de una perspectiva institucional que cifra el rumbo de la región en los avances del PPP; el desdibujamiento de actores políticos tradicionales y la aparición de nuevos conflictos, organizaciones y demandas; la orientación del PPP hacia la creación de infraestructura carretera como componente principal; la existencia de recursos bióticos e hidrológicos como el interés más relevante a largo plazo en la región; la profundización de las diferencias interregionales y el avance de la polarización rural. En este contexto, se postula la tesis de que el istmo oaxaqueño puede ser caracterizado como el corazón del PPP y que, por ende, los resultados que se obtengan en la disputa territorial que allá tiene lugar pueden dar la medida real de avance de una propuesta de integración regional, cuyo alcance incluye a todo el continente americano.

Más que hacer una recapitulación sobre el PPP o los afanes desarrollistas para el Istmo de Tehuantepec, aquí interesa realizar una reflexión sobre el rumbo previsible de la citada disputa territorial. Para ello es pertinente tratar de responder las siguientes preguntas: ¿qué ha cambiado desde 1996, cuando se postuló el llamado Megaproyecto Transístmico, hasta el año 2005, cuando el PPP se acerca a cumplir cuatro años desde que vio la primera luz de los reflectores?, ¿cuáles son las líneas de continuidad entre ambos proyectos?

Junto con lo anterior, consideramos necesario enfatizar una de las principales asignaturas por resolver en la cuestión, y que constituye la principal promesa de los planteamientos desarrollistas para la región y para el istmo centroamericano en su conjunto: me refiero a la cuestión del empleo, que está directamente ligada a las cuestiones de la pobreza y la exclusión en el sur-sureste mexicano.

Finalmente, desde una perspectiva que apuesta por revalorar los espacios rurales, en este trabajo se reflexiona sobre las condiciones para impulsar un pacto regional por el desarrollo con soberanía del Istmo de Tehuantepec, una idea postulada hace ocho años en el primer foro sobre el Megaproyecto Transístmico, realizado en Juchitán, al otro lado del espejo.

LO VERDADERAMENTE ESTRATÉGICO DEL ISTMO OAXAQUEÑO

Obligados por la complejidad del Istmo de Tehuantepec a establecer una mirada interdisciplinaria que sea capaz de develar la ner-

vidura que explique su devenir, debemos aceptar que este territorio en disputa no sólo es estratégico por su posición geográfica, que posibilita la comunicación interoceánica y la eventual reducción de costos económicos para el traslado de mercancías en diferentes rutas del comercio internacional, sino también sabemos que la región tiene una importancia estratégica desde una perspectiva que rebasa lo económico e incursiona en lo militar, al conectar dos puertos de altura vinculados a complejos de la industria petrolera. El istmo también es estratégico porque cuenta con abundantes y variados recursos naturales que le permitirían impulsar y sostener varias actividades económicas: además de las relacionadas con el petróleo y el comercio, las que tienen que ver con la minería, con el uranio, la energía eléctrica y, por supuesto, las agropecuarias, forestales y pesqueras—estas últimas con posibilidades de transformación agroindustrial—, tanto para fortalecer el mercado interno como para la exportación; incluso, al contar con importantes recursos hidrológicos y bióticos, el istmo resulta estratégico para la defensa del patrimonio nacional de recursos genéticos y una tentación para las compañías transnacionales interesadas en la bioprospección.

Pero quizá lo verdaderamente estratégico del Istmo de Tehuantepec —y especialmente en su porción oaxaqueña— a la luz de los propósitos del PPP, se deriva de su composición pluriétnica y su densidad organizativa.¹ Desde esta perspectiva, el istmo resultaría estratégico —sobre todo— porque allí existe la posibilidad de realizar una verdadera limpieza de terreno que elimine del escenario a las organizaciones e instituciones contestatarias y que doblegue a la usanza porfiriana a los indígenas zapotecas, mixes, huaves, chontales y zoques, así como al “pobrerío” mestizo, para convertirlos de insusos potenciales a mano de obra casi gratuita, capaz de competir con los miserables salarios chinos.² Esto significa también la posibi-

¹ La densidad étnica del istmo oaxaqueño se expresa en que allí radica cerca de un cuarto de millón de hablantes de lengua indígena, pero también de manera sobresaliente en la estructura agraria, pues en el istmo oaxaqueño la propiedad social (comunidades y ejidos) asciende a 1 502 403 hectáreas. De acuerdo con Cruz Velázquez (2000), 64.5 por ciento de la propiedad es comunal, 25.4 por ciento es ejidal y sólo 9.9 por ciento corresponde a la propiedad privada, pero estrictamente en términos legales en el istmo no existe la propiedad privada en la tenencia de la tierra, pues la superficie que aparece bajo este concepto son predios de terratenientes y ganaderos que se han “legalizado” por notarios, debido a la problemática agraria de la región.

² Los bajos salarios chinos están identificados como uno de los principales factores —aunque no el único— de la competitividad del gigante asiá-

lidad de establecer una nueva frontera para las corrientes migratorias que desde Centroamérica fluyen por el istmo, que afectan la vida cotidiana de sus principales poblaciones y dan lugar a operativos antimigrantes en los que concurre todo tipo de corporaciones policíacas, con o sin atribuciones legales.

Si el carácter estratégico del istmo radica principalmente en la necesidad de hacer valer los propósitos de una propuesta desarrollista como legítimos e ineludibles, cobra sentido la exclusión de que son objeto importantes contingentes sociales y aun poblaciones caracterizados por su tradición de lucha; esto significa, entre otras cosas, que las carreteras —tanto como los proyectos— deben buscar espacios francos para su avance, libres en lo posible de accidentes topográficos, pero sobre todo de comunidades o poblaciones incómodas, acostumbradas a taponar espacios y detener el libre flujo de mercancías.

Abonando esta visión, el istmo oaxaqueño también resulta estratégico en tanto posibilidad de consolidar el escenario político de un neoliberalismo tripartidista, capaz de hacer concurrir los afanes de un gobierno federal, un gobierno estatal y un gobierno municipal adscritos a tres diferentes partidos políticos, pero convencidos de las bondades desarrollistas del PPP y el Megaproyecto Transístmico. Por lo pronto, en el Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010 (PEDS), uno de los proyectos estratégicos es precisamente el corredor transístmico, dirigido a reactivar el puerto de Salina Cruz a través de la conclusión de obras de infraestructura carretera, la modernización del ferrocarril y el aeropuerto.

LA PROMESA DEL EMPLEO, LA DIMENSIÓN DEL PROBLEMA

El siglo XX puede ser visto como el del fracaso de las promesas desarrollistas, tanto en los espacios de la economía de mercado como en los de la planificación centralizada. Las experiencias seudofáusticas a que se refirió Berman (1989) tuvieron sus mejores escenarios en los llamados países del Tercer Mundo; en el istmo oaxaqueño,

tico (Claro, 2004). La Federación Internacional de Sindicatos (ICFTU por sus siglas en inglés) denunció al finalizar 2004 que los salarios chinos en la rama textil oscilaban entre 12 y 36 dólares mensuales (Henlock, 2004). Este dato coincide con el de la agencia china Xinhua, que el 28 de octubre de 2006 informó que el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de China actualizó los salarios mínimos, fijando el de la provincia más baja justo en 33.75 dólares mensuales (Xinhua, 2006).

aunque no llegó a abrirse el canal de Tehuantepec proyectado por Petróleos Mexicanos (Pemex) en 1960 para lograr la comunicación interoceánica y así llevar empleo e industrias a la región, para sacar a México de la categoría de país subdesarrollado (Noriega, 1969), sí se realizó la construcción de la presa Benito Juárez y del distrito de riego 19 que actualmente aparece como una gran cicatriz en la planicie costera.

Una vez que el Estado neoliberal se ha quitado la responsabilidad del desarrollo —para lo cual el discurso del desarrollo local le resulta bastante conveniente— la promesa desarrollista ya no es obligada y se considera suficiente resolver medianamente el desempleo y, si el mercado mundial lo permite, aumentar los ingresos de las familias para mejorar sus condiciones mínimas de existencia. Pero la gran paradoja del Megaproyecto Transístmico, como del PPP, es que apelando todavía a la promesa del desarrollo no ofrecen posibilidades reales para empezar a resolver el problema del empleo.

Los niveles de ingreso de la población ocupada en los municipios que conforman el istmo oaxaqueño indican de manera clara que en la región la economía no está satisfaciendo las necesidades de la sociedad. En efecto, como se puede apreciar en la tabla 1, una gran mayoría de la población (68.8 por ciento) recibe ingresos menores a los dos salarios mínimos o no recibe ingresos. Este dato es uno de los elementos constitutivos del índice de marginación para la región y se encuentra muy por encima del promedio nacional para ese estrato de ingresos, el cual era de 46.7 por ciento en 2004, e incluso ligeramente por encima del promedio del estado de Oaxaca, que en ese mismo año era de 68.4 por ciento (INEGI, 2000).³

Esta situación es producto del agravamiento de las condiciones que enfrenta la población istmeña. En 1990 el porcentaje de los trabajadores no remunerados, más aquellos que percibían hasta un salario mínimo, ascendía a 34.85 por ciento de la población ocupada (INEGI, 1994); en el año 2000, de acuerdo con los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda, esa proporción alcanzó 41.78 por ciento (INEGI, 2000).

La tabla 1 muestra que en la región existen importantes diferencias. Ello obliga a analizar la problemática istmeña con una visión

³ El índice de marginación considera población analfabeta, población sin primaria completa, viviendas sin drenaje ni excusado, viviendas sin energía eléctrica, viviendas sin agua entubada, viviendas con hacinamiento, viviendas con piso de tierra, población en localidades menores de cinco mil habitantes y población con ingresos menores a dos salarios mínimos.

Tabla 1
 POBLACIÓN OCUPADA POR MUNICIPIO Y SU DISTRIBUCIÓN SEGÚN INGRESO EN SALARIO MÍNIMO,
 ISTMO DE TEHUANTEPEC, OAXACA, 2000

		Distribución según ingreso por trabajo en salario mínimo									
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	
Población ocupada	No recibe ingresos	Hasta 50% de sus s.m.	Más del 50% hasta más de 100 s.m.	En s.m.	Más de 1 hasta 2 s.m.	3	4	5	6	Más de 2 hasta menos de 3 s.m.	No especificado
Distrito Tehuantepec	70 665	5 323	8 906	0	18 034	64.1	7 703	3 417			
036 Gueves de Huamboldt	2 515	1 684	171	295	0	229	94.6	30	58		
052 Magdalena Tequisquián	1 730	625	76	127	0	458	74.3	141	78		
053 Magdalena Tezozepec	462	148	20	71	0	113	76.2	39	5		
079 Salina Cruz	24 925	735	1 072	2 581	0	6 618	44.2	4 014	1 130		
124 San Blas Atempa	6 966	2 136	548	1 287	0	1 828	83.2	496	302		
248 San Mateo del Mar	2 399	540	310	309	0	755	79.8	95	275		
282 San Miguel Tenango	253	85	58	42	0	51	93.3	6	2		
305 San Pedro Cománcillo	1 138	236	33	98	0	302	57.8	99	91		
307 San Pedro Huamelula	2 385	758	228	518	0	690	84.9	141	37		
308 San Pedro Huilotespec	843	243	95	125	0	210	79.8	70	22		
412 Santa María Güitupatl	1 036	640	117	73	0	151	94.7	19	19		
418 Santa María Jalapa del Marqués	2 786	412	244	317	0	854	65.6	244	206		
421 Santa María Mixtlanilla	1 172	187	77	120	0	399	66.8	124	134		
440 Santa María Totolapilla	315	106	65	17	0	102	92.06	4	9		
453 Santiago Asunción	799	310	90	90	0	173	82.9	68	8		
470 Santiago Lachiguari	2 570	1 392	534	306	0	213	95.1	34	28		
472 Santiago Loohega	942	344	50	146	0	143	72.5	83	17		

508 Santo Domingo Chahuacán	498	172	28	84	0	87	74.5	51	6
515 Santo Domingo Tehuantepec	18 711	2 276	1 507	2 300	0	4 638	64.3	1 945	900
Distrito de Juchitán	103 608	22 090	7 489	15 989	2	29 122	72.1	8 971	4 384
005 Asunción Ixtaltepec	4 625	1708	210	419	0	889	69.8	395	114
010 Barrio de la Soledad, El	4 113	649	141	280	0	1 266	56.8	543	340
014 Ciudad Ixtepe	7 419	518	468	955	2	2 145	58.1	1 019	209
025 Chahuácutas	3 138	243	162	547	0	1 182	68.01	368	260
030 Espinal, El	2 614	122	78	217	0	680	41.9	293	74
043 Juchitán de Zaragoza	27 758	2 746	1 940	4 200	0	9 612	66.6	2 971	1 496
057 Matías Romero	11 805	2 808	875	1 647	0	3 174	72.03	1 064	427
066 Santiago Niltepec	1 590	442	72	377	0	474	85.8	63	57
075 Reforma de Pineda	917	225	84	162	0	272	81.02	55	31
130 San Dionisio del Mar	1 446	822	106	199	0	216	92.9	26	30
141 San Francisco del Mar	1 565	418	137	287	0	472	83.9	65	60
143 San Francisco Tehuacán	2 419	562	168	578	0	602	78.9	111	115
198 San Juan Gualichiro	8 114	4 440	781	1 005	0	928	88.2	229	286
265 San Miguel Chimalapa	1 942	454	329	712	0	307	92.8	44	42
327 San Pedro Tapasaltepec	4 312	477	319	1 195	0	1 361	77.7	362	186
407 Santa María Chimalapa	1 954	1 255	94	232	0	225	92.4	35	75
437 Santa María Petapa	4 336	748	526	735	0	1 471	80.3	338	137
441 Santa María Xadani	2 106	639	180	393	0	629	87.4	112	85
505 Santo Domingo Ingeniero	2 435	362	164	335	0	890	72.7	259	120
513 Santo Domingo Petapa	2 224	892	151	290	0	577	85.9	140	41
525 Santo Domingo Zanatepec	3 163	845	311	796	0	777	86.3	145	78
557 Unión Hidalgo	3 613	715	193	408	0	973	63.4	334	101
Total Istmo oaxaqueño	174 273	35 119	12 812	24 895	3	47 136	68.8		

FUENTE: elaboración propia con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000. s.m. = salario mínimo.

más desagregada, mediante una zonificación basada en los criterios del análisis regional. Por esta razón, sustentamos (Cruz Altamirano y Ramírez, inédito) que integrando los rasgos étnicos, culturales, ambientales y de uso de los recursos productivos, es posible identificar la existencia de seis conglomerados territoriales dentro de la región, todos ellos reconocidos por la población istmeña y que constituyen espacios a la que la misma se adscribe como producto de su interacción en y con el territorio. Dichos conglomerados territoriales (véase la figura 1) son: 1) el sistema lagunar ikood, conocido también como zona huave; 2) la selva de los Chimalapas; 3) la planicie costera; 4) la zona oriente; 5) la zona húmeda, y 6) la sierra mixe-zapoteca.

FIGURA 1
ZONIFICACIÓN DE LA PORCIÓN OAXAQUEÑA
DEL ÍSTMO DE TEHUANTEPEC



La cuestión étnica en el istmo oaxaqueño es un aspecto clave en la configuración territorial, que no puede ser abordada en este artículo, pero basta señalar que los zapotecos son el grupo predominante y se encuentran distribuidos en las seis zonas del istmo oaxaqueño, si bien su área de mayor concentración es la planicie costera, donde coexisten con pequeñas poblaciones chontales, una importante población mestiza e incluso una localidad que se reconoce como mixteca; en el sistema lagunar ikood predomina justo el gru-

po ikood, también conocido como huave; en la selva de los Chimalapas, el grupo originario es el zoque, que coexiste con los colonos mestizos y población zapoteca; en la zona oriente, predominantemente mestiza, también son importantes las poblaciones zapotecas, mientras que en la zona húmeda y la zona mixe-zapoteca se localizan estos dos grupos étnicos.

Otra aproximación a los problemas que vive la región istmeña se puede obtener observando el comportamiento demográfico del istmo oaxaqueño, en donde la población de algunos municipios empieza a crecer muy lentamente y la emigración cobra carta de naturalización en un espacio caracterizado por atraer población de diferentes entidades de la República.

El censo de población de 2000 consigna que los distritos de Juchitán y Tehuantepec contaban en ese año con 483 765 habitantes con edad de cinco años y más; entre ellos, 13 989 (poco menos de tres por ciento) eran personas que en 1995 residían en otra entidad federativa, 68.9 por ciento provenientes de Veracruz, Chiapas, Distrito Federal o Estado de México. No obstante lo anterior, el citado censo nos ofrece ya una larga lista de municipios istmeños que presentan tasas de crecimiento anual negativas o muy bajas durante la década de los años noventa (véase la tabla 2). Mientras que la tasa anual media de crecimiento de la población entre 1995-2000 en la región sur-sureste fue de 1.34 por ciento, contra 1.33 por ciento del país en el mismo periodo, el estado de Oaxaca presentó un saldo migratorio negativo entre 1990 y 1995 del orden de 55 mil habitantes (PPP, 2001:5), lo que contribuyó a que su tasa media de crecimiento anual durante los años noventa fuera de sólo 1.32 por ciento (INEGI, 2000).

En este contexto, el PPP, como antes el Megaproyecto Transístmico, apelan a la promesa del desarrollo mediante una reconversión productiva capaz de generar empleos en el mediano, más que en el corto plazo. El PPP considera una verdadera anomalía (y en el fondo seguramente una aberración para un país miembro de la OCDE) que en los estados del sur-sureste en 1990, 42.5 por ciento de la PEA se ubicara todavía en las actividades primarias, mientras que el promedio nacional era de 23.5 por ciento. Recordemos que Luis Téllez, sin empacho alguno —al mostrar las discordancias entre la PEA y el PIB del sector primario—, sostuvo que en el campo mexicano sobraba mucha gente y que la migración campo-ciudad es un proceso altamente deseable, en tanto "condición indispensable para lograr la mejoría gradual de las condiciones de vida de la población en general" (Téllez, 1994). Desde esa perspectiva, la ta-

TABLA 2
MUNICIPIOS DEL ISTMO OAXAQUEÑO CON BAJO
CRECIMIENTO POBLACIONAL.

<i>Municipio</i>	<i>Tasa media de crecimiento anual 1990-2000 (%)</i>	<i>Población total</i>
Asunción Ixtaltepec	-0.08	14 249
Ciudad Ixttepec	0.56	22 675
Acuites	0.72	9 799
El Espinal	-0.01	7 705
Guevea de Humboldt	0.64	5 610
Magdalena Tequisistlán	-1.11	6 011
Magdalena Tlacotepec	-0.43	1 116
Matías Romero	0.50	40 709
Reforma de Pineda	-0.55	2 675
San Francisco Ixhuatán	0.29	9 318
San Juan Gulchicovi	0.45	27 399
San Miguel Chimalapa	0.46	5 947
San Miguel Tenango	-1.14	821
San Pedro Comitancillo	-0.05	3 634
Santa María Jalapa del Marqués	0.53	10 491
Santa María Mixtequilla	1.09	4 041
Santa María Nativitas	-1.16	770
Santa María Totolapilla	0.91	1 016
Santiago Laollaga	-0.01	2 788
Santiago Niltepec	-0.82	397
Santo Domingo Ingenio	-0.3	7 295
Santo Domingo Chihuitlán	1.06	1 488
Santo Domingo Petapa	-0.43	7 379
Santo Domingo Zanatepec	0.77	10 457
Unión Hidalgo	0.15	12 140

FUENTE: elaboración propia a partir de tabulados básicos nacionales y por entidad federativa. Base de datos y tabulados de la muestra censal, *XII Censo General de Población y Vivienda*, México, INEGI, 2001.

rea para los modernizadores no es sencilla en el estado de Oaxaca, donde la estructura ocupacional señala el predominio de las actividades agropecuarias (véase la tabla 3).

TABLA 3
POBLACIÓN OCUPADA POR ACTIVIDAD ECONÓMICA Y SU DISTRIBUCIÓN
PORCENTUAL SEGÚN SEXO, ESTADO DE OAXACA, 2004

<i>Actividad económica</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Estado de Oaxaca	1 382 345	872 752	509 593
Actividades agropecuarias	39.0	52.1	16.8
Industria extractiva, de transformación y electricidad	12.9	8.1	21.1
Construcción	7.2	11.4	0.1
Comercio	14.3	7.6	25.8
Comunicaciones y transportes	2.4	3.2	0.9
Administración pública y defensa	3.6	3.9	2.9
Servicios financieros, profesionales y sociales	9.7	7.5	13.3
Servicios personales	10.9	6.1	19.1
No especificado	NS	NS	0.0

NOTA: datos correspondientes al segundo trimestre. Excluye a los iniciadores de un próximo trabajo. NS = No significativo.

FUENTE: INEGI-STPS, *Encuesta Nacional de Empleo*, 2004.

También de la tabla 3 se desprende que si la estructura ocupacional y productiva de la entidad no se puede modificar bruscamente, entonces lo más sensato es dirigir los esfuerzos de generación de empleos a aquellas ramas que absorben una mayor proporción de la población ocupada. Y si la lectura de la tabla 3 adquiere una perspectiva de género, podemos confirmar que la participación económica de las mujeres se concentra en el comercio y en la industria de transformación (principalmente textiles y artesanías); en ambos espacios, el personal femenino supera en términos absolutos al masculino, en el primer caso con 65 146 plazas y en el segundo con 36 831 plazas. En el caso de los servicios personales y los servicios financieros, profesionales y sociales, la participación de las mujeres también es relevante pues ocupan 165 108 plazas, mientras que los oaxaqueños varones cubren 118 694 puestos, de manera que el verdadero sexo fuerte (las mujeres) domina en términos absolutos la mitad de las ramas agregadas de la actividad económica en la entidad, lo que constituye en el caso de los municipios istmeños uno de los rasgos más sobresalientes de su sociedad y su economía.

En suma, el PPP se plantea una tarea titánica al proponerse como objetivo

[...] elevar la calidad de vida de la población en la región y lograr con ello un desarrollo equilibrado y socialmente incluyente para los 28 millones de habitantes en la porción mexicana y los 36 millones en Centroamérica que constituyen un vínculo común en historia, cultura y necesidades básicas (Coordinación General del PPP, 2003).

EL MEGAPROYECTO TRANSISTMICO DENTRO DEL PLAN PUEBLA PANAMÁ, ¿QUÉ HA CAMBIADO?

Al tiempo que subraya los bajos ingresos de la región Puebla Panamá en comparación con el resto del mundo e incluso con la llamada región centro norte de México,⁴ el PPP enfatiza que una de las explicaciones del rezago mesoamericano estriba en que

[...] Gran parte de esta población vive en aislamiento debido a su dispersión en pequeñas localidades, lo cual hace difícil y costoso proveer los servicios públicos básicos y la infraestructura necesaria para su desarrollo, pues no cuentan con caminos seguros y viven fuera del ámbito de influencia de las localidades urbanas (Coordinación General del PPP, 2003).

Esta referencia nos permite encontrar una pauta para entender el rumbo que ha tomado el PPP al subrayar la creación de infraestructura, especialmente la carretera, al grado que en el citado informe se pondera con toda claridad:

[...] las ocho iniciativas que conforman las líneas estratégicas de trabajo del Plan Puebla Panamá están enfocadas a cumplir con su principal objetivo social de elevar la calidad de vida de sus habitantes, pero es necesario tener en cuenta que para lograrlo la infraestructura es un detonante muy importante para hacer po-

⁴ "El aspecto económico de la región señala niveles desiguales con respecto al resto del mundo, incluso de la región centro norte de México donde el PIB *per cápita* se encuentra en los 10 330 dólares, mientras que en el sur sureste de México es de 7 705 dólares. Y en Centroamérica de 4 700 dólares posicionando a Mesoamérica con un considerable rezago en materia de infraestructura básica y creación de empleos, y un bajo índice en generación de ingresos" (Coordinación General del PPP, 2003).

sible que el desarrollo de la región sea una constante (Coordinación General del PPP, 2003).

Sea porque los únicos fondos más o menos seguros para sostener la incierta marcha del PPP son los del Banco Interamericano de Desarrollo, o porque lo que a fin de cuentas importa es garantizar un mejor acceso a los recursos naturales de la región y no tanto la puesta en marcha de proyectos productivos de dudosa rentabilidad en las condiciones económicas actuales, o porque en efecto esta vez se cuenta con una visión más articulada que coloca a la infraestructura como sustento de una propuesta de largo aliento, el hecho es que los avances más visibles del PPP se ubican en la extensión de la red carretera.

Desde esta perspectiva, en el marco de las ocho iniciativas en las que está organizado el PPP (véase la tabla 4), vale la pena abundar sobre la Iniciativa Mesoamericana de Integración Vial, que responde al objetivo número tres del PPP, consistente en "lograr un cambio estructural en la dinámica económica de la región que permita un crecimiento sostenido". La estrategia para dar cumplimiento a este objetivo consiste en "propiciar y estimular el desarrollo integrado de la infraestructura básica de la región";³ para lo cual se plantean nueve estrategias derivadas, que atiendan los siguientes ámbitos:

1. Infraestructura carretera.
2. Infraestructura ferroviaria (Corredor Ferroviario Interregional del Sur-Sureste y Corredor Transístmico).
3. Corredor Transístmico (multimodal).
4. Infraestructura portuaria (sistema portuario intercontinental).
5. Infraestructura aeroportuaria.
6. Infraestructura de telecomunicaciones.
7. Infraestructura energética.
8. Infraestructura pesquera.
9. Infraestructura hidroagrícola.

³ "La capacidad de desarrollo económico está directamente vinculada con la disponibilidad de una infraestructura básica de soporte, en suficiente cantidad y calidad [...] El Plan pretende establecer una conexión entre las inversiones en infraestructura y las orientaciones de la política de desarrollo, permitiendo la maduración más rápida de tales inversiones" (PPP, 2001:146-147).

En este apartado nos referiremos a las tres primeras estrategias, que son las de mayor impacto y de manera expresa señalan la continuidad con el Megaproyecto Transistmico. Así, en lo que se refiere a la infraestructura carretera, el PPP, en su capítulo México, considera acciones en tres áreas: a) sistema de corredores carreteros interregionales; b) vías de conexión intrarregional, y c) caminos rurales y otras vías de comunicación de interés regional y estatal.

En lo que se refiere a la primera área, el PPP identifica cinco corredores carreteros interregionales, con una extensión total de 1 689 kilómetros, a saber: 1) Puebla-Progreso, en el que destaca la ampliación del tramo Villahermosa-Ciudad del Carmen-Champotón; 2) Puebla-Oaxaca-Ciudad Hidalgo, que consiste en la construcción de 315 kilómetros de autopista; 3) Circuito Turístico, que incluye la ampliación de los tramos Arriaga-La Ventosa, Acayucan-La Ventosa y Tapachula-Ciudad Hidalgo, así como la construcción del libramiento de Salina Cruz y del tramo Arriaga-La Sepultura-Ocozocuatla; 4) Circuito Turístico Peninsular, que incluye sólo ampliaciones en los tramos Macuspana-Dos Montes y Escárcega-Chetumal-Bacalar-Cafetal-Tulum, y 5) llamado "Complementarias", en el que se incluye la ampliación del tramo González-Zaragoza y la construcción de cuatro obras más, todas ellas localizadas en el estado de Tamaulipas.

Por lo que se refiere a las vías de conexión intrarregional, el PPP propone obras en 1 155 kilómetros, de las que sólo 307 corresponden a cinco nuevos tramos, entre los cuales el más importante es el de Benito Juárez-Teziutlán, con 110. Por último, en el rubro de caminos rurales y otras vías de comunicación de interés regional y estatal, se incluyen obras de ampliación y construcción de nuevos tramos por una extensión total de 1 155 kilómetros.

En lo que se refiere a la segunda estrategia, dirigida a la infraestructura ferroviaria,⁶ se identifican tres proyectos: el Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, el Ferrocarril del Sureste y el Ferrocarril Chiapas-Mayab. Aquí, el PPP hace una importante definición que muestra las consecuencias de la resistencia al Megaproyecto Transistmico al establecer que las inversiones públicas se concentrarán en la infraestructura ferroviaria del Istmo de Tehuantepec y las del sector privado en los dos proyectos restantes.

⁶ "Se trata de proporcionar a la región servicios ferroviarios seguros, modernos y competitivos, que se integren con otros modos de transporte y permitan trasladar grandes volúmenes de carga a largas distancias y bajo costo para incrementar la competitividad de la región" (Coordinación General del PPP, 2003:151).

Finalmente, la tercera estrategia es la que se refiere al Corredor Transistmico Multimodal entre los puertos de Salina Cruz y Coatzacoalcos. Aquí se plantea que dicho corredor

[...] podrá desarrollarse en función de la demanda creciente de traslado de mercancías que se prevé se producirá en la región [...] y que] sería un importante detonador de actividades económicas a lo largo de su traza y zona de influencia. El desarrollo de infraestructura de los distintos modos se plantea de tal forma que en el mediano plazo se enlacen con este corredor transistmico, estructurando un sistema de transporte intermodal (Coordinación General del PPP, 2003:151).

Para dar concreción a este corredor, se identifican las siguientes acciones, a las que se refiere el PPP como oportunidades de inversión:

- Rehabilitación, acondicionamiento y modernización del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec.
- Mejoramiento de la carretera Salina Cruz-Coatzacoalcos.
- Equipamiento de las terminales de contenedores en Coatzacoalcos y Salina Cruz.
- Acondicionamiento de los aeropuertos de Salina Cruz e Ixtotec para la realización de operaciones comerciales.

Es aquí que el Megaproyecto Transistmico *recargado* aparece como uno de los elementos nodales del Plan Puebla Panamá, pero ahora conectado a una perspectiva más amplia de integración regional y despojado de una serie de compromisos que en su primera versión fueron objeto de fuertes críticas, especialmente en lo que se refiere a convertir a la región en un centro manufacturero y de distribución global de productos, lo cual es una manera bastante elegante de referirse a un enclave maquilador. Antes de abundar en esto, concluyamos lo referente a la infraestructura carretera como el elemento dinámico del PPP, a la vez que el más agresivo también el más vulnerable.

En efecto, con el propósito de acrecentar la conectividad de la región, mejorando corredores viales de integración y buscando armonizar la regulación del transporte, desde junio de 2002 se firmó el memorando de entendimiento que definió los corredores viales que conforman la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (Ricam).

Tabla 4
 PLAN PUEBLA PANAMÁ. MATRIZ DE INICIATIVAS Y PROYECTOS MESOAMERICANOS

Iniciativa	Propuesta de proyectos	Objetivos
Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sustentable	Gestión ambiental	<p>Promover la conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales y los mecanismos participativos, especialmente de las comunidades locales, en la gestión ambiental.</p> <p>Fortalecer los marcos y normativas de gestión ambiental.</p> <p>Garantizar la participación local e indígena en las consultas y la toma de decisiones.</p>
Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Humano	<p>Patrimonio cultural y equidad</p> <p>Preservación y aprovechamiento de los recursos naturales</p> <p>Capacitación para el trabajo</p>	<p>Aprovechar oportunidades para la generación de ingresos basados en la riqueza natural regional y en las ventajas comparativas y competitivas.</p> <p>Reducir la pobreza y facilitar el acceso a los servicios sociales básicos de la población vulnerable y contribuir al pleno desarrollo de los pueblos mesoamericanos.</p> <p>Formar mano de obra calificada mediante un programa de formación y actualización de docentes.</p>
	<p>Sistema estadístico de información sobre las migraciones</p> <p>Participación de las comunidades indígenas y afrocaribeñas en el desarrollo local</p>	<p>Facilitar la adopción de políticas e intervenciones en materia migratoria y la acción de consenso y respeto a los derechos humanos.</p>
	<p>Uso, manejo y conservación de los recursos naturales por parte de organizaciones campesinas, indígenas y afrocaribeñas</p>	<p>Elevar el nivel de vida de los pueblos indígenas y afrocaribeños de Mesoamérica, promoviendo procesos de gestión y capacitación.</p>
		<p>Fortalecer la participación de las sociedades civiles y de las mujeres para mejorar el uso, manejo y conservación de los recursos naturales.</p>

TABLA 4 (CONTINUACIÓN)

Iniciativa	Propósitos de proyectos	Objetivos
Iniciativa Mesoamericana de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales	Creación de una conciencia pública para prevenir desastres naturales	Promover la prevención y mitigación de desastres naturales e incorporar la consideración de gestión del riesgo en los proyectos en todos los sectores.
	Información hidrometeorológica para la competitividad	Promover los conceptos de prevención, mitigación y reducción de vulnerabilidad en la región.
	Desarrollo de mercado de seguros para riesgos de catástrofes	Mejorar la información hidrometeorológica y climática y su uso por los tomadores de decisiones públicas y privadas. Desarrollar un mercado eficiente de seguros contra catástrofes.
Iniciativa Mesoamericana de Turismo		Desarrollar el turismo ecológico, cultural e histórico mediante acciones regionales que destaquen la complementariedad, las economías de escala y los encadenamientos productivos del turismo.
Iniciativa Mesoamericana de Facilitación del Intercambio Comercial	Facilitación de negocios y homologación de tratados comerciales	Fomentar el intercambio comercial en la región mediante una reducción de los costos de transacción en el comercio entre los países y promover la participación de pequeñas y medianas empresas en las exportaciones regionales.
	Modernización de aduanas	Reducir las barreras no arancelarias. Eliminar distorsiones en el comercio intraregional como resultado de los múltiples tratados comerciales y facilitar la inversión.
	Promoción de Pymes	Simplificar y armonizar los procedimientos aduaneros. Fomentar actividades de integración productiva y formación de redes con base en Pymes exportadoras.

Iniciativa	Propuesta de proyectos	Objetivos
Iniciativa Mesoamericana de Integración Vial	Integración vial	Promover la integración física de la región para facilitar el tránsito de personas y mercancías y, de esta manera, reducir los costos de transporte.
Iniciativa Mesoamericana de Interconexión Energética	Interconexión energética	Unificar e interconectar los mercados electrónicos con miras a promover una ampliación de las inversiones en el sector y una reducción del precio de la electricidad.
Iniciativa Mesoamericana de Integración de los Servicios de Telecomunicaciones	Red de fibra óptica	Desarrollar la infraestructura de interconexión de los países de la región.

FUENTE: Grupo Técnico Interinstitucional para el PPT (2001), BCIH-UID-CRPAI, con el apoyo del INCAE PPT Iniciativas Mesoamericanas y Proyectos.

Esta red de carreteras mesoamericanas, entre las cuales el tramo transístmico aparentemente pierde relevancia,⁷ permite construir una visión en la que el istmo centroamericano aparece integrado, desde un criterio más operativo, por cinco ejes: el eje transístmico (Coatzacoalcos-Salina Cruz), el eje del Pacífico (Socunusco-Panamá), el eje del Golfo de Honduras (ciudad de Guatemala-Golfo de Honduras), el eje de Petén (Petén-Palenque) y el eje Guatemala-Yucatán por el Caribe mexicano y atravesando Belice (Booz y Hamilton, 2000).

De esta manera, avanza la construcción de la interconexión vial con la construcción de caminos complementarios que van a derivar al eje carretero principal, que es el Corredor Puebla Panamá en el Pacífico. Así, el corredor Puebla-Ciudad Hidalgo ya citado, se conecta en la parte norte del istmo con el corredor complementario que corre de Puebla a Oaxaca y Arriaga. Por otra parte, destaca la construcción de interconexiones de cuatro carriles entre las ciudades que conforman el sistema de ciudades del istmo oaxaqueño (Salina Cruz, Tehuantepec, Juchitán, Ixtepec y Matías Romero).

Aunque la ampliación y la construcción de carreteras ha provisto de empleo temporal a la población istmeña, éste se halla aún muy lejos de las cifras propuestas en su momento por el Megaproyecto Transístmico, y muy por debajo de las expectativas planteadas en el Plan Puebla Panamá. De cualquier manera, resulta significativo que los propósitos del PPP sean recogidos, prácticamente tal cual, en el *Plan Estatal de Desarrollo del estado de Oaxaca, 2005-2010*, donde también se plantean como prioridades "la modernización del ferrocarril y las vías terrestres con el objetivo de conectar Salina Cruz con Coatzacoalcos, Ver., el sur, el sureste, centro y el norte del país, que de suyo tendrá un efecto creador y multiplicador de empleos en los distintos sectores o actividades productivas" (*Plan Estatal de Desarrollo, 2005-2010*).

Por su parte, el llamado Programa Integral de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec y la Cuenca del Papaloapan, coordinado con el gobierno del estado de Veracruz, visualiza al proyecto transístmico de transporte multimodal como la opción competitiva y complementaria del Canal de Panamá y de los puentes terrestres americanos, que permitiría integrar cadenas productivas de la industria nacional

⁷ "[...] se puede decir que al menos en el Istmo, la interconexión vial y la generación eléctrica han ido teniendo avances a pesar de que la carretera transístmica no esté contemplada en la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (Ricam) y el ramal Oaxaca-Istmo-Huatulco se considere camino regional complementario" (Almeyra y Alfonso, 2004:98).

como la manufactura, la industria automotriz, la petroquímica y derivados, la minería, y el desarrollo de cadenas agroalimentarias y forestales de los estados de Oaxaca y Veracruz.

Con estos elementos nos podemos aproximar a la cuestión señalada en el título de este apartado: ¿qué es lo que ha cambiado del Megaproyecto Transistmico al PPP?

Proponer que el núcleo del primero se constituye en una parte sustantiva del segundo nos ayuda a destacar la continuidad del interés capitalista por apropiarse de los recursos de la región, así como a subrayar la importancia de crear infraestructura —con recursos públicos principalmente— y ponderar las posibilidades reales de crear empleos permanentes en la región. Recordemos que, después de tanto escándalo, el megaproyecto, ahora con minúsculas, ofrecía crear 11 mil empleos fijos, mediante la puesta en marcha de once paquetes de proyectos detonadores, cuyo monto era de poco más de 14 mil millones de pesos (Ochoa y asociados, 1996).

Desde otra perspectiva, entre 1996 y 2005 podemos hablar de un endurecimiento del neoimperialismo estadounidense que —como varios autores han señalado— constituye una amenaza acrecentada por sus propósitos de control de los recursos energéticos y los espacios estratégicos, de manera que hoy el PPP está inscrito en el diseño geopolítico en el que también están el Plan Colombia, los recursos de la Amazonía y más al sur el Mercado Común del Sur (Mercosur) (Almeyra y Alfonso, 2004).

Aun así, ahora es más evidente que en 1997, cuando iniciaron los foros de resistencia al Megaproyecto Transistmico, que la economía mundial no ha logrado entrar a un nuevo ciclo generalizado de crecimiento y que podemos seguir hablando de un *capital pusilánime*, que en la fase del financiamiento no asume los riesgos necesarios para obtener su reproducción y que —de manera destacada en América Latina— sigue buscando el cobijo del Estado, lo que complica sensiblemente las posibilidades de un despliegue ágil del PPP y lo hace depender de los fondos internacionales.

La dimensión política en 2005 es distinta de la de 1997 no tanto porque haya alternancia en el gobierno —cuestionada por los elogios de Fox a Zedillo, tanto como por la alianza entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN) en los temas sustantivos de la agenda nacional— sino, sobre todo, porque en la región se puede hablar de un decantamiento de los actores políticos que hoy se muestran más definidos en torno al PPP de lo que lo estuvieron frente al megaproyecto. Así, la fractura de la Coalición Obrero Campesino Estudiantil del Istmo (COCEI) se apre-

cia como un viaje sin retorno a las prácticas clientelares y a la búsqueda de espacios mediante los procesos electorales, de manera que corresponde a diferentes actores la resistencia frente al proyecto, muchas veces con más interlocución fuera del istmo que con los posibles aliados regionales. Este punto nos permite cerrar este artículo con una pregunta final.

¿ES POSIBLE UN PACTO REGIONAL PARA UN DESARROLLO ALTERNATIVO?

En este espacio es posible adelantar algunas consideraciones con el propósito de dar pauta a la discusión y retomar algunos planteamientos que se pusieron sobre la mesa desde 1997, como es el caso de la propuesta de iniciar acciones con el fin de conformar un pacto regional para el desarrollo soberano del Istmo de Tehuantepec.

El sustento de propuestas con dicho perfil se encuentra en la densidad organizativa del istmo oaxaqueño, tanto como en una tradición de resistencia que está internalizada en la población y que se devela continuamente mediante diversas expresiones, pero también tiene que ver con la densidad étnica de la región y la persistencia de la comunalidad, como uno de los elementos articuladores de las relaciones sociales en el istmo.

Por otra parte, en la perspectiva de la construcción de un pacto regional también se deben contar experiencias promisorias que no llegaron más lejos, pero que señalaron la posibilidad de que los actores institucionales cobren un mayor protagonismo en la definición del rumbo de la región; es el caso de la Asociación de Autoridades Municipales del istmo, que en su momento aglutinó a munícipes de Oaxaca y Veracruz para demandar participación en las decisiones relacionadas con el megaproyecto.

Valorando el contexto institucional, podemos destacar que la federalización logra también ciertos avances en favor de las propuestas regionales y que una visión sobre el desarrollo territorial también está ganando terreno. Ése es uno de los significados de los procesos que se viven en la zona oriente del istmo, donde pronto será posible ver los alcances de las iniciativas de desarrollo local.

De cualquier manera, resulta claro que un desarrollo alternativo en el istmo —con soberanía, que necesariamente significa también autonomía— sólo podrá ser obra de los istmeños mismos, apoyados en las alianzas que logren establecer fuera de la región y dentro de los países centroamericanos. Y también podemos postular que el

rumbo que viene tomando el PPP puede no ser catastrófico para la zona, pues existe la posibilidad de que finalmente los istmeños se apropien de las inversiones en infraestructura carretera y de que ésta se convierta en un patrimonio territorial sustantivo, si es que logran pasar de la resistencia a la construcción de una propuesta propia de desarrollo regional alternativo, en la cual la agricultura, las comunidades indígenas y los espacios rurales deberán ser un soporte fundamental para romper virtuosamente con el desarrollismo.

BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA DE NOTICIAS XINHUA (2006), "China anuncia el salario mínimo de 29 provincias", Beijing, 28 de octubre.
- ALMEYRA, Guillermo y Rebeca ALFONSO (2004), *El Plan Puebla Panamá en el Istmo de Tehuantepec*, México, Universidad de la Ciudad de México/Gobierno del Distrito Federal.
- BERMAN, Marshall (1989), *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*, México, Siglo XXI.
- BOOZ ALLEN Y HAMILTON (2000), *Iniciativa para la integración de la infraestructura básica entre México y los países del istmo centroamericano*, México, Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre.
- COORDINACIÓN GENERAL DEL PPP (2003), *Plan Puebla Panamá. Informe Ejecutivo*, México, CGPPP.
- CLARO, Sebastián (2004), *Causas y consecuencias del milagro económico en China*, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- CRUZ ALTAMIRANO, Lilia y César RAMÍREZ (inédito), *Zonificación del istmo oaxaqueño. Los escenarios territoriales para la construcción autonómica*, borrador para la discusión.
- CRUZ VELÁZQUEZ, Bettina (2000), "Globalización y comunalidad en el Istmo de Tehuantepec: megaproyecto excluyente o pacto regional alternativo", tesis de maestría en Ciencias en Desarrollo Rural Regional, México, Universidad Autónoma Chapingo.
- HENNOCK, Mary (2004), "Avalancha china", en *BBC Mundo.com*, 31 de diciembre.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (2000), *XII Censo General de Población y Vivienda*, México INEGI.

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA-SECRETARÍA DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (2004), *Encuesta Nacional de Empleo*, México, INEGI/STPS.
- NORIEGA, José (1969), "Comunicación interoceánica por Tehuantepec", conferencias dictadas en México.
- OCHOA Y ASOCIADOS (1996), *Programa de impulso al desarrollo del Istmo de Tehuantepec*, resumen ejecutivo, México.
- PLAN ESTATAL DE DESARROLLO DEL ESTADO DE OAXACA, 2005-2010, Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca.
- PLAN PUEBLA PANAMÁ (2001), documento base, "Capítulo México".
- TÉLLEZ, Luis (1994), *La modernización del sector agropecuario y forestal*, México, FCE.

APERTURA Y PROTECCIONISMO.
AMBIVALENCIAS DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA
DE ESTADOS UNIDOS Y SU IMPACTO
EN LA HORTICULTURA MEXICANA:
EL CASO DE SINALOA

*Carlos Javier Maya Ambía**
*Alma Leticia Cabada Verdín***

RESUMEN

Teniendo como contexto una globalización jerárquica y excluyente en el marco de la conformación del bloque económico de América del Norte, este trabajo explica por qué la oferta hortícola mexicana sigue siendo de gran relevancia en Estados Unidos, sobre todo en invierno y, al mismo tiempo, aborda cómo ha ido perdiendo segmentos del mercado en ciertos productos. Basándose en datos sobre las exportaciones hortícolas de México y, específicamente de Sinaloa, se analiza cómo este sector se ha vuelto menos dinámico en comparación con otras actividades de exportación. Para ello interaccionan dos conceptos: la política económica y la competitividad.

Palabras clave: exportación hortícola, competitividad, política económica, neoliberalismo.

INTRODUCCIÓN

El tema central de las discusiones sobre comercio agrícola mundial es el binomio apertura-proteccionismo.¹ La apertura comercial es

* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Autónoma de Sinaloa y del doctorado en Ciencias Sociales de la misma institución. Correo electrónico: <maya@uas.uasnet.mx>.

** Egresada de la maestría en Estudios de Estados Unidos y Canadá de la Escuela de Estudios Internacionales y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Correo electrónico: <acabada@uas.uasnet.mx>.

¹ El texto del "Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay" puede consultarse en la página electrónica de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Véase <<http://www.wto.org>>. Para identificar los problemas que enfrentan los países subdesarrollados en el comercio agrícola mundial, véase

compatible con la dinámica de la globalización, así como con el proyecto económico neoliberal (Altvater y Mahnkopf, 2002).

En los hechos, sin embargo, la apertura se ha convertido en el eje de la política comercial de los países subdesarrollados; el proteccionismo, por su parte, es la pieza central de la política comercial de las naciones desarrolladas.

En este contexto, caracterizado por el constante esfuerzo de los países subdesarrollados por incrementar sus exportaciones, especialmente de productos agrícolas, y por la renuencia de los países desarrollados a abrir sus fronteras a los flujos antes mencionados, se inserta la horticultura mexicana, que dentro de la agricultura de nuestro país representa la principal actividad de exportación (Schwentenius y Gómez, 2000; Carton de Grammont *et al.*, 1999).

De esta manera, la horticultura mencionada se ve obligada a competir con la estadounidense en condiciones poco equitativas, ya que, por una parte, el gobierno de Washington protege a sus horticultores, pero exige a sus socios comerciales que sus gobiernos se abstengan de distorsionar los mercados con acciones de carácter proteccionista. Esta situación ha llevado a la horticultura mexicana a una situación de gran peligro. Por una parte, la oferta hortícola mexicana sigue siendo de gran relevancia en Estados Unidos, sobre todo en invierno, pero al mismo tiempo ha ido perdiendo segmentos del mercado en ciertos productos.² Asimismo, las exportaciones hortícolas de México se han vuelto menos dinámicas en comparación con otras actividades de exportación.³

el estudio de la OCDE titulado *The Uruguay Round Agreement on Agriculture. The Policy Concerns of Emerging and Transition Economies*.

² Por ejemplo, según datos de la FAO y de la CIDH (Comisión para Investigación y Defensa de las Hortalizas), la berenjena mexicana representó en 1999 casi la mitad de la oferta total en Estados Unidos. En los dos años siguientes, la cifra descendió a 30 por ciento. El pepino mexicano en 1995 satisfizo más de 40 por ciento de la demanda estadounidense y desde entonces esta cifra ha venido declinando, hasta alcanzar niveles de 30 por ciento a principios de la actual década. El jitomate, la principal hortaliza mexicana de exportación, llegó a cubrir un tercio de la demanda del vecino país en 1997 y desde entonces se ha ido reduciendo su participación entre cinco y diez puntos porcentuales.

³ Según datos del Banco de México las exportaciones agrícolas, dentro de las cuales las hortícolas son las más importantes, representaron cuatro por ciento del valor de las exportaciones totales. En 1997 esta cifra se redujo a 3.8. Para el año 2002 la cifra correspondiente fue 2.9 por ciento. Al año siguiente se elevó ligeramente a 3.5 por ciento, pero en 2004 volvió a caer a 2.8 por ciento. Véase la página electrónica del Banco de México: <<http://www.banxico.org.mx>>.

El presente trabajo analiza esta circunstancia y propone una explicación en términos del nexo entre política económica y competitividad, dentro del escenario de una globalización jerárquica y excluyente, en la cual la conformación del bloque económico de América del Norte es una pieza central.

EL TEOREMA DE LA APERTURA COMERCIAL EN EL DISCURSO DE LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL

Si bien es cierto que la polémica "libre comercio *versus* proteccionismo" es de viejo cuño, los argumentos más fuertes en favor de cada una de estas opciones en buena medida repiten, y en ocasiones enriquecen, los argumentos originalmente expuestos por David Ricardo, como adalid del libre cambio, y por Federico List, como defensor del proteccionismo.⁴ No es casual, desde luego, que el primero haya sido en realidad el vocero teórico de los intereses de la mayor potencia económica de su época, y que el segundo haya expresado en lenguaje conceptual los de una nación subdesarrollada para su momento histórico, que deseaba alcanzar a sus rivales europeos. La historia de una Inglaterra avanzada frente a una Alemania atrasada parece repetirse bajo nuevos colores, con nueva evidencia empírica y argumentos más sofisticados, pero en esencia con las mismas razones de fondo. Se observan, sin embargo, tres diferencias notorias. La primera es que ahora el discurso hegemónico es el del libre comercio; la segunda es que los países desarrollados enarbolan el libre comercio y exigen a los subdesarrollados que lo practiquen, aunque ellos lo distorsionen tanto que, en los hechos, vienen a ser proteccionistas (Stiglitz, 2002; Bhagwati, 2000). La tercera se relaciona con lo que algunos autores llaman "nueva división internacional del trabajo" en la agricultura, pero que preferiríamos denominar competencia por espacios económicos mundiales entre agentes transnacionales y con injerencia de los Estados nacionales (Mittelman, 1995). En otras palabras, consideramos que la configuración de los mercados agrícolas en el ámbito mundial, donde la horticultura ocupa un lugar de primera línea, obedece a factores cuya naturaleza rebasa con mucho lo meramente agrícola.

⁴ Referencia obligada son los capítulos VII y XXV de la obra clásica de Ricardo, titulados respectivamente "Sobre el comercio exterior" y "Del comercio colonial". De List es fundamental su libro *Sistema nacional de economía política*.

LA APERTURA COMERCIAL Y LA AGRICULTURA

El actual discurso promotor de la apertura de los mercados agrícolas se ubica en el contexto del agotamiento de las distintas versiones del Estado intervencionista en la economía y del auge de los principios impulsados por el paradigma neoliberal. La promesa a los agricultores era participar en un juego limpio *ganar-ganar*, que sentaría las bases para un *mundo feliz*. La realidad ha sido muy distinta y los agricultores, tanto de los países subdesarrollados como de los desarrollados, han perdido o se han sentido amenazados de convertirse en perdedores. Las distintas perspectivas han sido con frecuencia inconciliables, o bien son objeto de duras negociaciones. Como ejemplo cabe mencionar el caso de la Reunión Ministerial de la Organización Mundial de Comercio, celebrada en Cancún del 10 al 14 de septiembre de 2003, concluida sin acuerdo alguno sobre los diferentes temas abordados, dentro de los que destacaron, sin duda, los subsidios a los productos agropecuarios. La segunda posibilidad queda ejemplificada por la 6ª Conferencia Ministerial de la OMC, llevada a cabo en diciembre de 2005, en la que tanto los países desarrollados como los subdesarrollados realizaron concesiones como la de eliminar subsidios a la exportación agrícola para el año 2013. Sin embargo, este acuerdo no incide en la aplicación de medidas proteccionistas al interior de los países desarrollados, léase ayudas internas, subvenciones encubiertas, etc., medidas que favorecen indirectamente la exportación de productos agrícolas.³

Es evidente que la fuerza política y social de los agricultores de los países desarrollados no se compara con la de sus homólogos subdesarrollados. También distintas han sido las respuestas de sus respectivos gobiernos y, en el caso de la Unión Europea, de los organismos supranacionales (Trujillo, 2004). Para el caso que nos ocupa, nos interesa en particular el contraste entre Estados Unidos y México.

AGRICULTURAS DIFERENTES:

EL PAPEL DE LA AGRICULTURA EN ESTADOS UNIDOS
Y EL PAPEL DE LA AGRICULTURA EN MÉXICO

Aunque el comercio agrícola entre México y Estados Unidos tiene una larga historia, a raíz de la firma del TLCAN se esperaba que éste

³ Véase <http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/doha1_s.htm> consultado el día 23/07/2007.

quedara regulado de tal suerte que, gracias a un acuerdo entre socios iguales guiados por la buena fe y la mutua confianza, todas las partes saldrían ganando.⁶ Contradiciendo las promesas de los gobiernos firmantes del tratado que hoy ya cumple una década de existencia,⁸ se escuchan voces de protesta de los productores agrícolas a ambos lados de la frontera.⁷ Algunos de ellos reclaman una revisión a fondo del capítulo sobre agricultura. Pero tanto el gobierno de Washington como el de México se rehúsan a ello. Sus argumentos y razones pueden ser diferentes, pero su posición es la misma. Siguen convencidos de que con el tratado los agricultores ganan más de lo que eventualmente pueden perder. Es culpa de los agricultores no darse cuenta de esta verdad.

Por otra parte, aunque enarbolando el mismo discurso, los gobiernos de México y de Estados Unidos siguen prácticas muy diferentes.⁹ La política mexicana, sierva fiel de los principios del libre comercio, ha incurrido en más de una ocasión en la apertura unilateral del mercado nacional. Los apoyos al campo se han reducido al mínimo, pero lo importante no es tanto el monto o la forma en que se dan tales apoyos, sino el concepto que de la agricultura tie-

⁶ Debe recordarse que la firma del TLCAN formaba parte de una estrategia de combate a la inflación. La idea era que, siendo la inflación el principal problema económico por superarse, mediante el "libre comercio" se abatirían los precios internos. Con esta orientación se instrumentó en México a partir de 1983 un programa de estabilización, teniendo siempre a la apertura comercial como pieza clave de la estrategia de estabilización. Una de las formulaciones más serias de este planteamiento se debió a Pedro Aspe Armella, quien jugó personalmente un importante papel en las transformaciones económicas del país de acuerdo con lo que después de conocería como neoliberalismo (Aspe, 1993). Para una fundamentación de la necesidad del combate a la inflación como estrategia prioritaria puede leerse el libro de Carlos M. Jarque y Luis Téllez, quienes igualmente fueron artífices destacados del neoliberalismo mexicano (Jarque y Téllez, 1993).

⁷ El año de publicación de este libro es 2009, por lo que el TLCAN, en realidad, cumple 15 años; sin embargo, el análisis sobre la horticultura no sólo sigue siendo válido, sino que las condiciones en que se desarrolla esta actividad se han visto empeoradas por la crisis financiera de este mismo año (N. del E.).

⁸ Sobre la inconformidad de los productores estadounidenses pueden leerse diversos textos en la página de la Farm Foundation: <<http://www.farmfoundation.org>>. Sobre el malestar de los agricultores mexicanos, véase Schwentesius *et al.* (2004).

⁹ Esta aseveración es polémica, pues existen estudiosos que enfatizan las semejanzas entre las políticas agrícolas de los tres países firmantes del TLCAN (Zahniser, 2005).

nen los gobernantes mexicanos. Esquemáticamente puede decirse que para ellos la agricultura es un sector más de la economía y por ende tiene que beneficiarse del libre comercio, como lo hacen los demás sectores económicos. Además, esta posición sirve para marcar una clara ruptura con modelos anteriores, en los que el Estado intervencionista protegía a la agricultura y con ello, supuestamente, distorsionaba las señales del mercado. Asimismo, la agricultura ha sido una pieza clave en la lucha contra la inflación, que constituye, desde la perspectiva neoliberal, el problema económico central. La apertura de la agricultura mexicana a la competencia internacional ha permitido abatir los precios de los bienes agrícolas que constituyen una parte importante de la canasta básica de bienes de consumo de la población, sobre todo de la creciente población urbana. El que los granos baratos importados provengan de Estados Unidos, donde el apoyo gubernamental hace posible la fijación de bajos precios, es irrelevante para los gobernantes mexicanos. Que esto implique desplazar del mercado a los productores mexicanos de granos básicos es, desde la óptica gubernamental, una consecuencia natural de las leyes de la competencia.

En una situación muy diferente se encuentra la agricultura estadounidense. Para Washington la agricultura representa una pieza clave en su estrategia de recomposición de su hegemonía en el mercado mundial, en el cual se enfrenta a dos poderosos gigantes: la Unión Europea y Asia. Esta pieza adquiere relevancia para compensar la pérdida de competitividad de Estados Unidos en el ámbito industrial. Además, en el contexto de la lucha contra el bioterrorismo, la agricultura estadounidense viene a convertirse en un asunto de seguridad nacional.

En particular juega un papel clave el régimen de subsidios derivado de la Farm Bill 2002, cuyo carácter contracíclico tiene como efecto la sobreproducción de productos básicos. En otras palabras, los subsidios de la Farm Bill permiten a los agricultores seguir produciendo aun cuando los precios no resulten atractivos, lo cual ocurre cuando por su movimiento cíclico llegan a sus niveles más bajos. Esto mantiene la depresión de los mismos y lleva a una oferta excesiva de estos productos en el mercado mundial de alimentos. Sin embargo, esta ley va más allá de la continuación de los programas de apoyo a los agricultores. De acuerdo con la Farm Bill 2002, los subsidios se otorgan sobre la base de la superficie sembrada y los rendimientos logrados. Como las cifras de referencia, tanto para superficie como para rendimientos se van actualizando, esto

cambia la naturaleza de los pagos directos otorgados por el gobierno, de "desconectados" a "reconectados" (Basco *et al.*, 2003).⁹

Asimismo, esta ley incrementó el presupuesto agroalimentario estadounidense de 103 107 millones de dólares en 2001, a 111 852 millones en 2002, para situarlo con un promedio de 118 274.2 millones de dólares anuales durante el periodo 2003-2011 (Calva, 2004:40).

En comparación con México,¹⁰ la agricultura estadounidense es mucho mayor. Esto se refleja ampliamente en el presupuesto del año 2000, así como en el valor total de la producción agropecuaria en Estados Unidos, que fue de 189 901 millones de dólares, contra 31 525 de dólares en México, es decir, seis veces mayor, mientras que el presupuesto agroalimentario de Estados Unidos fue de 105 399 millones de dólares en 2000, o sea 40.3 veces mayor que el de México (que ascendió a 24 713.7 millones de pesos, o sea, 2 615.2 millones de dólares para el año 2000) (Calva, 2004:40). Por lo tanto, los efectos de la Farm Bill 2002 afectarán los intereses de los productores mexicanos y latinoamericanos, pues estos apoyos hacen que las exportaciones agrícolas estadounidenses se abaraten y lleguen subsidiadas a los mercados internacionales.

De acuerdo con lo anterior, tenemos que el TLCAN ha venido a vincular dos agriculturas aparentemente iguales en el mercado, pero en realidad muy diferentes dentro de sus contextos macroeconómi-

⁹ La clasificación de pagos conectados y desconectados se relaciona con los efectos sobre la producción que pueden tener estos subsidios. Si los pagos están asociados al volumen de producción, se considera que están "conectados", ya que existe una relación directa entre los montos desembolsados y los niveles de producción. En caso contrario, si los pagos se realizan sin afectar el volumen de producción, se considera que son "desconectados".

¹⁰ Aunque las principales variables cuantitativas de las hortalizas mexicanas no revelan la presencia de una crisis productiva, sino la continuidad de su expansión durante las dos últimas décadas, el gobierno de México, ha abandonado las políticas hacia el sector hortícola. No ha habido un control de precios de venta ni una intervención directa en la comercialización. La reducción o retiro de subsidios a los insumos (fertilizantes, electricidad, diesel, etc.) ha enfrentado a los productores a crecientes costos de producción y ganancias en declive; el elevado costo del financiamiento interno ha incrementado la dependencia, sobre todo de los medianos y pequeños productores, de intermediarios, agroindustrias y otros agentes especuladores; la falta de inversión pública, entre otros renglones de infraestructura hidráulica, ha limitado la eficiencia de la actividad; la retirada del Estado de la investigación y el extensionismo han dejado un vacío que no ha llenado el capital privado; y la ausencia del respaldo gubernamental deja en desventaja a los exportadores nacionales frente a las prácticas proteccionistas desleales de Estados Unidos (Echánove, 2004).

cos y políticos. Cuál ha sido la naturaleza asimétrica de esta vinculación y cuáles sus efectos es un fenómeno que actualmente, en la antesala de la apertura total de las fronteras mexicanas a los productos agrícolas estadounidenses, puede ponderarse con mayor sustento.* En la discusión actual se distinguen claramente dos posiciones; una de ellas es la sostenida por funcionarios del gobierno mexicano, cuya versión académica más seria es probablemente la proporcionada por Andrés Rosenzweig (2005). De acuerdo con esta opinión, el balance total del TLCAN arroja saldos positivos para la economía mexicana en su conjunto, esto es, mayores exportaciones, inversiones y empleos, por lo que una renegociación del capítulo agrícola del acuerdo perjudicaría a los sectores más beneficiados en nuestro país, como son, por ejemplo, el automotriz, la industria cervecera, la química y la petroquímica básica, la de la construcción, la del vidrio, cerámica y otras industrias manufactureras.¹¹

En el caso del sector agrícola, las más favorecidas han sido las exportaciones de hortalizas y frutas, de tal suerte que México ha llegado a convertirse en el primer proveedor de alimentos a Estados Unidos.¹² Además, si se restringieran las importaciones provenientes de ese país, se elevarían los precios de los productos en México. Por otra parte, de acuerdo con esta visión no hay razones para temer la apertura total en los cuatro productos restantes (maíz blanco, frijol, azúcar y leche en polvo) que entró en vigor en enero de 2008, ya que la liberalización de estos artículos ya se ha producido por las necesidades del mercado interno, imposibles de satisfacer con la oferta nacional. En particular, la Secretaría de Economía del gobierno mexicano ha afirmado que los problemas en nuestro campo no se derivan del TLCAN y ya están siendo atendidos por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa).¹³ Asimismo, la desgravación arancelaria, prevista para

* Al momento de la publicación de este libro (2009), dicha apertura total ya se registró (N. del E.).

¹¹ Véanse las declaraciones de la Presidencia de la República del lunes 16 de octubre de 2006 en: <<http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/crecimiento/?contenido=27754>>.

¹² El gobierno de Vicente Fox enfatizaba que de las importaciones realizadas por Estados Unidos, 72% correspondía a México en el caso de los tomates, 77% en cebollas, 89% en pepinos y 99% de calabacitas. Véase referencia en la nota 12.

¹³ Uno de estos problemas es la concentración regional de los subsidios al campo. De ellos, 40% va a los grandes productores de Sonora y Sinaloa, mientras que los pequeños productores de las zonas más pobres, como Oaxaca y otras entidades, es muy poco lo que reciben. Véanse declaracio-

15 años, ya se produjo para la mayoría de los productos. Tratándose del maíz, se dice que México siempre ha sido deficitario, pues consume 27 millones de toneladas y produce sólo 20.¹⁴ La posición contraria, primero escéptica ante las promesas del TLCAN y después crítica de sus logros, ha sido defendida consecuentemente tanto por organismos sociales y políticos, como por académicos de diversas instituciones.¹⁵

Según la visión crítica sobre el acuerdo en cuestión, éste ha sido un desastre para el campo mexicano y ha aumentado la dependencia alimentaria del país, ya que actualmente más de 40 por ciento de los alimentos se importan, se han perdido aproximadamente dos millones de empleos y, debido al desempleo y la pobreza, han abandonado el campo más de cuatro millones de campesinos, muchos de los cuales integran el medio millón de mexicanos que cada año ingresan ilegalmente a Estados Unidos. A esto se agrega que 70 por ciento de los agricultores mexicanos que se dedicaban hasta finales de 2007 a la producción del maíz blanco, tuvieron que afrontar las desventajas comerciales de la apertura total del comercio, libre de aranceles, del maíz estadounidense fuertemente subsidiado. Por estas razones se ha insistido en la renegociación del TLCAN en materia agropecuaria, pues las asimetrías son flagrantes. Un grueso indicador es el crecimiento real del PIB en el lapso 1993-2005 en cada uno de los tres países miembros del acuerdo. La cifra fue 49, 48 y 40 por ciento para Canadá, Estados Unidos y México, respectiva-

nes de Luis de la Calle, consultor de comercio exterior en *La Jornada*, jueves 1 de febrero de 2007.

¹⁴ Véanse las declaraciones de la Secretaría de Economía en *La Jornada*, miércoles 11 de julio de 2007.

¹⁵ Probablemente la fuerza social más significativa ha sido el movimiento "El Campo No Aguanta Más", mismo que obligó al gobierno mexicano a suscribir en 2003 el Acuerdo Nacional para el Campo. Sobre el particular véase el libro colectivo titulado *Balace del movimiento El Campo No Aguanta Más y evaluación del Acuerdo Nacional para el Campo*, de próxima aparición por cuenta de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Asimismo, cabe destacar a las organizaciones que conforman el Consejo Nacional Agropecuario, especialmente la Confederación Nacional Campesina y la Central Campesina Independiente. Como partido político nacional sobresale el Partido de la Revolución Democrática (PRD), y como ONG aparece con fuerza la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC). La lista de investigadores críticos ante el TLCAN es muy numerosa, pero pueden mencionarse a Rita Schwentesius Rindermann, Manuel Ángel Gómez Cruz, Blanca Rubio, José Luis Calva, Alicia Puyana, entre muchos otros.

mente. Si se toma en cuenta que el último es un país subdesarrollado y con un crecimiento demográfico muy superior al de sus socios comerciales, es evidente que la brecha se ha ampliado durante el funcionamiento del TLCAN.¹⁶ Gracias a este acuerdo, México ha llegado a representar para Estados Unidos un mercado lucrativo y en expansión en granos, oleaginosas, cárnicos y frutas de clima templado, además de complementar a su sector agropecuario. Por otra parte, mientras que para México los productos liberados a principio de 2008 son vitales para el campo, donde vive una cuarta parte de la población nacional, para Estados Unidos sólo representan menos de uno por ciento de su comercio con nuestro país.¹⁷

Sin embargo, las valoraciones críticas del TLCAN no sólo provienen de mexicanos. Los estadounidenses y canadienses participantes en el Foro Nacional de Evaluación y Propuesta de Renegociación del Capítulo Agropecuario del TLCAN, celebrado en agosto de 2006 bajo los auspicios de las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados, precisaron que, a diferencia de la creencia común en México, no todos los productores del campo disfrutaban de subsidios en Estados Unidos, sino que éstos se concentran en los grandes productores de maíz, trigo y algodón, así como en las grandes empresas acaparadoras, empacadoras y comercializadoras, pero que no hay apoyos para la producción de frutas y verduras. Además, en aquel país existen 13 millones de familias, 12 por ciento de la población, que sufren inseguridad alimentaria y 4 por ciento padece hambre. En estas condiciones se ha visto reducida la producción de los pequeños granjeros. Por su parte, los maiceros canadienses se han visto perjudicados por el *dumping* ejercido por parte de Estados Unidos en su país.¹⁸ Cabe aclarar que en la discusión sobre el TLCAN también se ha presentado una tercera posición, representada sobre todo por Yúnez Naude y Barceinas, quien junto con otros autores, en numerosos artículos, conferencias y ponencias han planteado que el acuerdo no ha traído los beneficios que sus impulsores prometían, pero tampoco las calamidades que sus opositores predecían.¹⁹ Sin embargo, las posiciones críticas se han visto reforzadas

¹⁶ Datos de la revista *Trade Policy Analysis* del día 26 de mayo de 2006, en <<http://www.truthabouttrade.org/article.asp?id?5770>>.

¹⁷ Véanse las declaraciones del Grupo Parlamentario del PRD en *La Jornada* del día 1 de febrero de 2007.

¹⁸ Los textos de la reunión se pueden leer en la página de la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, en <www.rmlc.org.mx>.

¹⁹ Entre otros trabajos de estos autores véase Yúnez Naude y Barceinas (2003 y 2004).

debido a las declaraciones del Banco Mundial sobre el agotamiento del TLCAN como opción de crecimiento para México.²⁰

Ante la apertura total puede pensarse que la horticultura, en especial la ubicada en Sinaloa, se verá de alguna manera afectada, si bien no en términos arancelarios, sí indirectamente. Podría suceder que las importaciones de maíz barato proveniente de Estados Unidos desplacen a los productores nacionales y que algunos de ellos, sobre todo los sinaloenses, que actualmente ocupan el primer lugar nacional, busquen la horticultura como opción. Esto seguramente desequilibraría el mercado, causaría una sobreoferta y, consecuentemente, una fuerte caída en los precios. Esta situación perjudicaría a la horticultura nacional en su conjunto, la cual ha venido a jugar un papel de gran relevancia, ya que ha significado, como en otros países subdesarrollados con las condiciones climáticas adecuadas, una opción para participar en los mercados internacionales, pues ha ocurrido una suerte de nueva división global del trabajo en la agricultura, ampliamente analizada por destacados estudiosos, según la cual, países de mayor desarrollo, como Estados Unidos, se han convertido en poderosos exportadores de bienes de poco valor agregado, como granos básicos, mientras que naciones en desarrollo o subdesarrolladas, como México, han venido a cubrir la oferta de productos agrícolas de alto valor, destinados a consumidores de elevados ingresos en los países mencionados. Se trata fundamentalmente de la producción de frutas y verduras, frescas y procesadas. De esta manera, México se ha convertido en el principal abastecedor de estos bienes a su vecino del norte; al mismo tiempo, el mercado estadounidense es de crucial relevancia para los productores mexicanos.

LA HORTICULTURA COMO PROTAGONISTA DE LA AGRICULTURA ORIENTADA A LAS EXPORTACIONES

Según datos de la FAO, el valor de las exportaciones mundiales de frutas y hortalizas de los países en desarrollo se incrementó en 4 500 millones de dólares estadounidenses de 1992 a 2001, es decir, un incremento de 55 por ciento y de 31 a 37 por ciento del to-

²⁰ Véase la nota de las declaraciones de dos vicepresidentes del Banco Mundial en *La Jornada* del 29 de noviembre de 2006, en <<http://jornada.unam.mx/2006/11/29/index.php?section=economia&article=033nleco>>.

tal de las exportaciones mundiales.²¹ La participación de estos países en las exportaciones mundiales en el lapso mencionado ha pasado de 31 a 37 por ciento; en ciertos productos, como aguacates, melones, peras, jitomates, espárragos, berenjenas y cebollas, predominan estos últimos países.²²

Entre los diez exportadores más importantes en el mundo se encuentran países subdesarrollados, como México, China, Turquía, India y Tailandia, así como países desarrollados (Estados Unidos, Canadá, Australia y las naciones de la Unión Europea). Sin embargo, cabe señalar que muchas de las exportaciones de los países subdesarrollados se realizan a través de empresas estadounidenses o de otros países desarrollados, como Dole, Chiquita y Del Monte, por mencionar algunos de los nombres más conocidos.

Dentro del grupo de los principales exportadores destacan Holanda, España, México, Estados Unidos y China. Este último país es el competidor mundial con mayor impulso, con una tendencia creciente que lo acerca a la posición estadounidense, mientras que las exportaciones de los demás participantes muestran tendencias constantes o decrecientes. Tal es el caso de México, cuyas exportaciones entre 2001 y 2002 se redujeron en un tres por ciento.

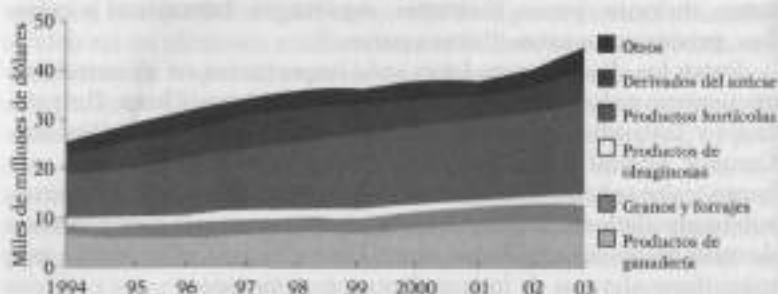
ASIMETRÍAS EN EL COMERCIO HORTÍCOLA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

Dentro de las importaciones agropecuarias de Estados Unidos, es evidente que las hortalizas han venido ocupando en los últimos diez años un espacio no sólo relevante, sino creciente (véase la gráfica 1). Para satisfacer esta demanda, México y en particular Sinaloa, sobre todo en la temporada de invierno, han jugado un papel central.

²¹ Datos del Depósito de Documentos de la FAO, "Hojas informativas de la FAO, contribución a la Conferencia Ministerial de Cancún", en <http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/005/y4852s/y4852s00.HTM>.

²² Véase Kosco (2004), así como los documentos de la FAO sobre comercio agrícola, en <<http://www.fao.org/documents/>>. Debe advertirse que en algunos textos se utiliza la clasificación del Harmonized System Chapter # 07, que incluye verduras frescas, deshidratadas y congeladas en fresco. Esta clasificación no corresponde con la de otros países, como México, para el que las verduras deshidratadas y congeladas se ubican en la industria de alimentos procesados.

GRÁFICA 1
ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES AGROPECUARIAS
DE ESTADOS UNIDOS



FUENTE: US Bureau of Census, tomado de Jerardo (2004).

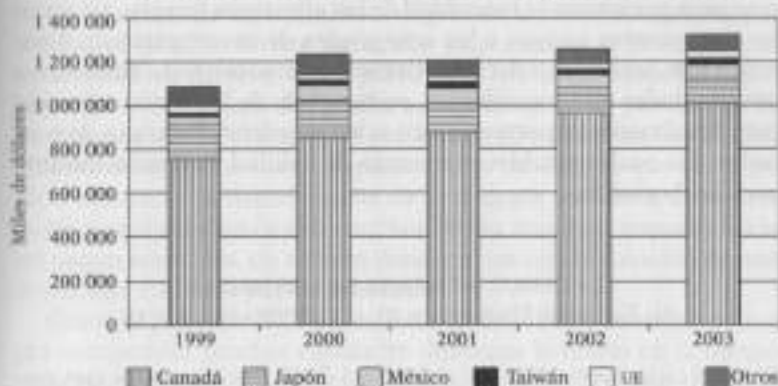
Estados Unidos compra a México principalmente jitomates y chiles (en especial pimiento morrón), productos que constituyen casi la mitad de las compras estadounidenses a México. El siguiente grupo importante son pepinos, cebollas y espárragos. El valor de estas compras alcanzó un valor récord de 1.8 miles de millones de dólares en el año 2002.

Por lo que toca a las exportaciones de Estados Unidos, se observa una fuerte concentración en un destino, que es Canadá (60 por ciento). Sin embargo, no existe una concentración notoria en cuanto a productos, sino que hay una amplia diversificación, aunque los jitomates y las lechugas son los más importantes (véase la gráfica 2).

Por el lado de la demanda, junto con Estados Unidos, los mayores importadores mundiales son Alemania y Gran Bretaña, seguidos por Japón y Francia. Ya se dijo que Estados Unidos satisface su demanda comprando principalmente a México. Alemania lo hace comprando a Holanda, mientras que Gran Bretaña y Francia mantienen importantes lazos comerciales con países que fueron anteriormente sus colonias, en tanto que Japón se surte sobre todo de China.

Con respecto a las asimetrías de carácter cualitativo entre países desarrollados y subdesarrollados en general, y entre México y Estados Unidos en particular, vale la pena destacar dos puntos. El primero se refiere a la fuerte dependencia tecnológica de los segundos frente a los primeros, ya que la maquinaria agrícola y sobre todo las semillas, se desarrollan fundamentalmente por parte de grandes

GRÁFICA 2
EXPORTACIONES DE HORTALIZAS FRESCAS DE ESTADOS UNIDOS



FUENTE: US Dept. of Commerce, Bureau of the Census.

compañías transnacionales de origen estadounidense, israelí, holandés o francés. En segundo lugar, son los países desarrollados quienes imponen las normas de calidad que deben satisfacer los productos. Dentro de estas normas, recientemente ha cobrado especial relevancia la inocuidad alimentaria de los productos hortícolas.

PROTECCIONISMO ENCUBIERTO VIS-A-VIS ABANDONO PSEUDOJUSTIFICADO

A juicio de algunos estudiosos, la horticultura mexicana y la estadounidense se complementan y están experimentando un proceso de integración.²³ Esta complementación se da, obviamente, en términos de competencia. Sin embargo, por lo que hemos visto, existen serias asimetrías, de las cuales las más importantes son el proteccionismo encubierto practicado por Washington hacia sus productores y el abandono, en aras del libre juego de las fuerzas del mercado, que vienen practicando los gobiernos mexicanos desde la década de 1980. Estudiar los mecanismos de protección e impulso a la horticultura por parte de Estados Unidos rebasaría con mucho los límites del presente trabajo, baste señalar que entre los elementos

²³ Véase Zahniser (2005).

que contribuyen a acentuar el carácter asimétrico de ambas horticu-
lturas, destacan las barreras no arancelarias, sobre todo las nor-
mas para garantizar la inocuidad de los alimentos frescos, así como
los importantes apoyos a las actividades de investigación y desa-
rrollo que desde hace décadas tienen lugar sobre todo en diversas
universidades estadounidenses, en beneficio de los productores del
país. Igualmente importantes han sido las órdenes federales de mer-
cadeo, las cuales establecen normas de calidad y tamaño mínimo
para las hortalizas.

LA OFERTA MEXICANA DE HORTALIZAS EN ESTADOS UNIDOS EN EL CONTEXTO DEL TLCAN

Entre el ciclo 1990-1991 y el ciclo 2001-2002, las exportaciones me-
xicanas a Estados Unidos han pasado de 1 730 a 3 308 toneladas.
Desde 1995-1996 se observa una tendencia con pocas fluctuacio-
nes, alrededor de las tres mil toneladas. Estas cifras muestran que
en realidad el TLCAN no ha sido el disparador de las exportaciones
que se esperaba y que la tendencia a la alza venía de tiempo atrás,
alcanzando un límite difícil de superar.

Por otra parte, actualmente Estados Unidos es el destino de 85
por ciento de las exportaciones hortícolas, se queda Canadá en un
segundo lugar con 12 por ciento y el 3 por ciento restante se distri-
buye entre todos los demás países. En particular, las exportaciones
de Sinaloa ocupan una parte muy importante de las exportacio-
nes nacionales: aumentaron de 575 mil toneladas a 767 mil tone-
ladas entre 1999 y 2002 (véase la gráfica 3). Cabe aclarar que el
máximo se logró en 1997-1998 con 950 mil toneladas, aunque pos-
teriormente se presentó una tendencia levemente decreciente, indi-
cio de que otras entidades del país han aumentado su participación.
En términos de valor, las exportaciones nacionales de hortalizas
representan 1 938 millones de dólares, de los cuales Sinaloa aporta
621 millones. Tomando como referencia la aduana de Nogales, don-
de se introducen grandes cantidades de hortalizas mexicanas hacia
Estados Unidos, se observa una fuerte concentración de las export-
aciones en unos cuantos productos. En términos de volumen, los
jitomates ocupan 31 por ciento, seguidos de lejos por los pepinos (15
por ciento), las calabazas (diez por ciento) y los chiles (siete por
ciento chile bell y tres por ciento chiles picosos). Aunque entre 1990
y 2001 se ha incrementado el flujo en la exportación de hortalizas
por Nogales en 58.3 por ciento, en realidad la demanda se concen-

tra en los meses de enero a marzo, declina en abril y mayo, para bajar bruscamente de junio en adelante.²⁴

En el rubro de las hortalizas, objeto de comercio entre México y Estados Unidos, reviste particular importancia el jitomate o tomate, y si bien es cierto que a partir de la firma del TLCAN las exportaciones de hortalizas de México aumentaron en 69 por ciento, las de jitomate sólo se elevaron 14 por ciento. El tratado ha beneficiado a la horticultura en varios aspectos. Uno de ellos es que se ha podido aumentar la transferencia de tecnología en forma de maquinaria y equipo; otro es que muchos de los insumos importados ya no pagan aranceles, un tercero tiene que ver con la solución de controversias entre los países firmantes.

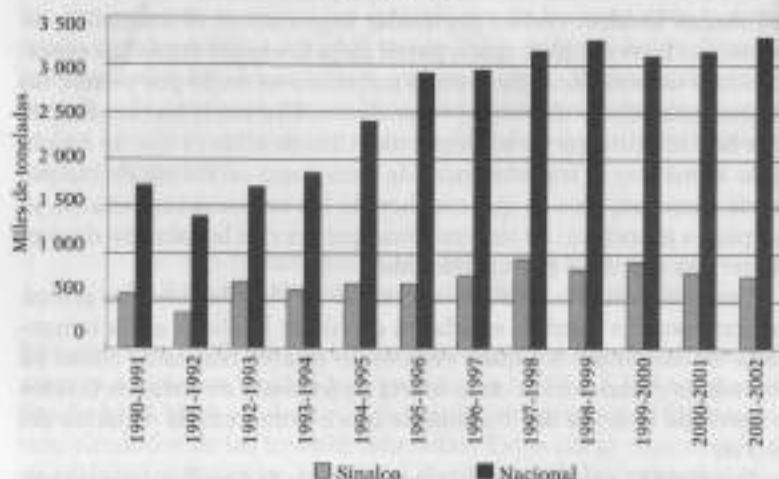
Como el jitomate de Sinaloa tiene al de Florida como su principal competidor (ambas entidades dominan la oferta en la temporada de diciembre a junio), resulta de interés constatar cómo ha variado la composición de la oferta de jitomate en Estados Unidos a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Desde 1992 va subiendo la participación de Sinaloa y decreciendo la de Florida, hasta casi igualarse en 1996. Ante esta situación, los productores de Florida acusaron de *dumping* a los sinaloenses, pero el Departamento de Comercio estadounidense emitió una determinación preliminar negativa en octubre de 1996. El margen general de *dumping* encontrado por la investigación fue de 17.5 por ciento. A partir de entonces se firma un acuerdo de suspensión *antidumping* por cinco años, que venció en octubre de 2002. Este acuerdo obliga a los productores a no vender por debajo de un precio mínimo. A partir del mencionado acuerdo, la oferta de jitomate maduro mexicano se reduce aproximadamente a la mitad entre 1997 y 1999 y se mantiene en este nivel en los años siguientes. Por su parte, los embarques de Florida se incrementan ligeramente, pero sin volver a alcanzar los niveles de 1992, año en que empieza su descenso.

Sin embargo, como ya se dijo, la aportación de Florida duplica a la de Sinaloa desde principios de la presente década y fines de la anterior. Se trata de 40 millones de bultos de 25 libras cada uno, frente a 20 millones de bultos. Después de expirado el acuerdo, en octubre de 2001 se inició un *sunset review*. Un importante grupo de productores decidió renunciar al acuerdo para iniciar una nueva

²⁴ Datos tomados de Mario Haroldo Robles, "Acta de Bioterrorismo. Su impacto en la exportación de hortalizas de Sinaloa", en <www.cidh.org.mx>, sección Ponencias.

GRÁFICA 3
PARTICIPACIÓN DE SINALOA EN LAS EXPORTACIONES MEXICANAS
1990-2002



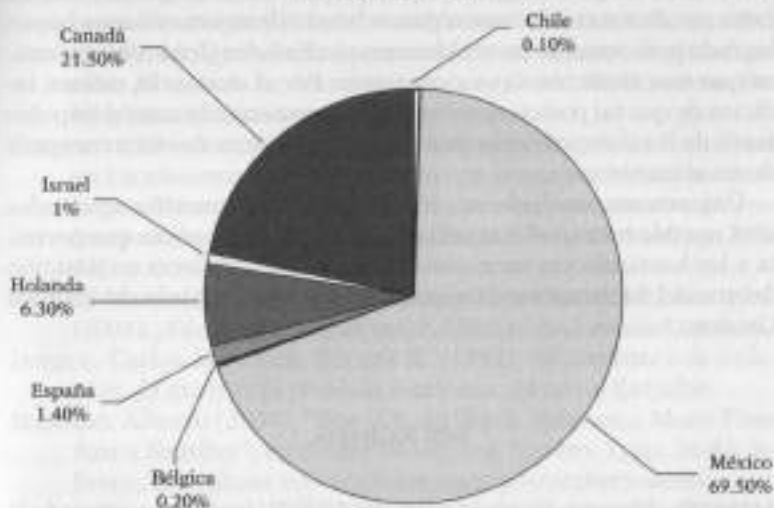
FUENTE: Sistema de Información Agropecuaria y de Consulta. Sargurpa, 2004.

negociación en mayo de 2002. El nuevo acuerdo busca garantizar la participación de todos los exportadores mexicanos, mantener un precio de referencia inalterable, corregir desviaciones y violaciones y comprometer al gobierno mexicano a ejercer mayor coerción para el cumplimiento del mismo. Este nuevo acuerdo entró en vigor a partir del 12 de diciembre de 2006. Después de firmado este acuerdo, las exportaciones de Sinaloa aumentaron 11 por ciento en volumen y 21.4 por ciento en valor. No obstante, debe tomarse en cuenta que en la última década las exportaciones mexicanas han crecido más rápido que el consumo per cápita de jitomate en Estados Unidos, a pesar de que el consumo de este producto ha experimentado los mayores crecimientos, superados sólo por la lechuga y la cebolla.

También, desde 1995, las exportaciones mexicanas se incrementaron por encima del ingreso personal disponible de los estadounidenses (7.7 frente a 4 por ciento anual). Por otra parte, la competencia en el mercado estadounidense se ha intensificado. Así, desde 1995 la participación de otros países (Canadá, Holanda, Israel, España, Chile y Bélgica) ha crecido a un ritmo anual de 19 por ciento, mientras que la de México lo ha hecho a 7.7 por ciento. Hacia el año

2001, México participaba con 69.5 por ciento de las importaciones estadounidenses del fruto, en términos de valor, y con 80.7 por ciento en términos de volumen (véase la gráfica 4). Observando un periodo más amplio, se puede constatar que en Estados Unidos el precio al consumidor ha crecido muy por encima del precio pagado al productor, de tal suerte que éste cada vez recibe menos en la cadena de valor. Esta brecha es claramente observable a partir de 1987.²⁵

GRÁFICA 4
PARTICIPACIÓN DE MÉXICO EN EL MERCADO ESTADOUNIDENSE
DE JITOMATE, 2001



FUENTE: Comisión para la Investigación y Defensa de las Hortalizas, CAADES, Culiacán, Sinaloa.

CONSIDERACIONES FINALES

La horticultura representa un fenómeno de especial interés en el comercio agrícola internacional, porque desde tiempo atrás los aranceles han sido muy bajos. En otras palabras, este comercio se aproxima al ideal de apertura y libre comercio propugnado por los

²⁵ Información proveniente de Mario Haroldo Robles, "Impacto del TLCAN en la exportación del tomate y el acuerdo de suspensión *antidumping*".

organismos internacionales, como la OMC. Sin embargo, en los hechos se observa que el libre comercio hortícola está enfrentando en el mercado a agentes que parten de condiciones muy disímiles, tanto por lo concerniente a fuentes y condiciones de financiamiento como por lo relativo a apoyos gubernamentales, sean éstos explícitos o velados. Asimismo, es relevante que la agricultura en general y la horticultura en particular son concebidas de manera muy diferente por parte de Washington y por parte de los gobiernos de México. De acuerdo con esto, la política agrícola de Estados Unidos busca asegurar la competitividad de sus productores, mientras que la política agrícola de México parte del supuesto de que la competitividad es responsabilidad de los productores. El que a pesar de estas condiciones adversas algunos horticultores mexicanos hayan logrado posicionarse favorablemente en Estados Unidos no garantiza que esta situación vaya a continuar. Por el contrario, existen indicios de que tal posicionamiento se va erosionando ante el impulso tanto de los competidores estadounidenses como de otros competidores extranjeros.

Únicamente tomando en consideración las asimetrías apuntadas será posible instrumentar una estrategia de largo plazo que permita a los horticultores mexicanos mantener y fortalecer su posición dentro del fuertemente competido mercado hortícola de Estados Unidos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALTVATER, Elmar y Birgit MAHNKOPF (2002), *Las limitaciones de la globalización*, México, Siglo XXI/UNAM.
- ASPE ARMELLA, Pedro (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE.
- BACHA, Edgar y Sebastián EDWARDS (comps.) (1992), "Crecimiento, política comercial y economía política del ajuste", en *El Trimestre Económico*, vol. LIX, número especial, México, diciembre.
- BASCO, Carlos *et al.*, (2003) "Implicancias del cambio de la política agrícola de los Estados Unidos", en *Revista de la CEPAL*, núm. 81, Santiago de Chile, CEPAL, diciembre, pp. 143-156.
- BHAGWATI, Jagdish (2000), *The Wind of the Hundred Days. How Washington Mismanaged Globalization*, Cambridge, MA-Londres, MIT Press.

- BROOKS, Nora (coord.) (2005), "U.S. Agricultural Trade Update", en *Electronic Outlook Report from the Economic Research Service*, FAU-99, 11 de febrero, en <www.ers.usda.gov>.
- (coord.) (2005) "U.S. Agricultural Trade Update", en *Electronic Outlook Report from the Economic Research Service*, FAU-99, 14 de marzo, en <www.ers.usda.gov>.
- CALVA TÉLLEZ, José Luis (2004), "La agricultura mexicana frente a la nueva ley agrícola estadounidense y la ronda de liberalizaciones del TLCAN", en Rita Schwentesius et al. (coord.), *¿El campo aguanta más?*, México, Universidad Autónoma Chapingo/CIESTAAM.
- CARTON DE GRAMMONT, Hubert, Manuel Ángel GÓMEZ CRUZ, Humberto GONZÁLEZ y Rita SCHWENTESIUS RINDERMANN (coords.) (1999), en *Agricultura de exportación en tiempos de globalización. El caso de las hortalizas, frutas y flores*, México, Juan Pablos/CIESTAAM/IIS-UNAM/CIESAS.
- ECHÁNOVE HUACUJA, Flavia (2004), "La expansión de las hortalizas en los años noventa y su vínculo con la agroindustria hortícola", en Blanca Rubio (coord.), *El sector agropecuario mexicano frente al nuevo milenio*, México, Plaza y Valdés/UNAM, pp. 207-235.
- GÓMEZ, Manuel Ángel, José Luis CALVA y Luis HERNÁNDEZ (coords.) (2004), *¿El campo aguanta más?*, México, La Jornada/CIESTAAM.
- JARQUE, Carlos M. y Luis TÉLLEZ K. (1993), *El combate a la inflación. El éxito de la fórmula mexicana*, México, Grijalbo.
- JERARDO, Alberto (2004), "The U.S. Ag Trade Balance... More Than Just a Number", en *Amber Waves*, vol. 2, núm. 1, pp. 36-41, febrero, consúltese en <www.ers.usda.gov/amberwaves>.
- KOSCO, Shari (2004), *World Trade in Fresh Vegetables*, USDA/Foreign Agricultural Service, Horticultural & Tropical Products Division, julio.
- LIST, Friedrich (1841[1997]), *Sistema nacional de economía política*, México, FCE.
- MITTELMAN, James H. (1995), "Rethinking the International Division of Labour in the Context of Globalization", en *Third World Quarterly*, vol. 16, núm. 2, junio, pp. 273-296.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN ECONÓMICA Y EL DESARROLLO (2001), *The Uruguay Round Agreement on Agriculture. The Policy Concerns of Emerging and Transition Economies*, París, OCDE.
- RICARDO, David (1959), *Principios de economía política y tributación*, México, FCE.

- ROBLES, Mario Haroldo (2002), "Acta de Bioterrorismo. Su impacto en la exportación de hortalizas de Sinaloa", sección ponencias, en <www.cidh.org.mx>.
- (2002), "Impacto del TLCAN en la exportación del tomate y el acuerdo de suspensión antidumping", sección ponencias, en <www.cidh.org.mxm>.
- ROSENZWEIG, Andrés (2005), *El debate sobre el sector agropecuario mexicano en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Santiago de Chile, Serie Estudios y Perspectivas de la Comisión Económica para América Latina, núm. 30, marzo.
- SCHWENTESIUS, Rita y Manuel Ángel GÓMEZ (coords.) (2000), *Internacionalización de la horticultura*, México, CIESTAAM/Mundi-Prensa.
- STIGLITZ, Joseph E. (2002), *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus.
- TRUJILLO FÉLIX, Juan de Dios (2004), "Las reformas de las políticas agrícolas de Estados Unidos, la Unión Europea y México. Análisis comparativo e implicaciones para México", tesis doctoral, México, Universidad Autónoma Chapingo/CIESTAAM.
- YÚNEZ NAUDE, Antonio y Fernando BARCEINAS (2003), "El TLCAN y la agricultura mexicana", ponencia presentada en el panel 9, "Saldo del TLCAN en el sector agrícola mexicano", XIX Seminario de Economía Mexicana, México, IIE-UNAM, 14-18 de julio.
- (2004), "The Agriculture of Mexico after Ten Years of NAFTA Implementation", Banco Central de Chile, Documentos de Trabajo, núm. 277, diciembre.
- ZAHNISER, Steven (ed.) (2005), *NAFTA At 11. The Growing Integration of North American Agriculture*, Electronic Outlook Report from the Economic Research Service, United States Department of Agriculture, WRS-05-02, Febrero.

IMPLICACIONES DEL BROTE DE HEPATITIS A EN LA ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA DEL VALLE DE MEXICALI

Belem Avendaño Ruiz*
Rita Schwentesius**

RESUMEN

En noviembre de 2003, la Food and Drug Administration (FDA) de Estados Unidos anunció un brote epidemiológico de hepatitis A atribuido al consumo de cebollín fresco (*green onion*) proveniente de México. El impacto de la noticia sacudió al sector hortícola mexicano, en particular a los productores del Valle de Mexicali y San Luis Río Colorado, en el noroeste de México, que proporcionan 86 por ciento del cebollín que se exporta y consume en Estados Unidos durante el ciclo agrícola otoño-invierno. Aunque el brote se asoció al consumo de cebollines producidos en el verano del mismo año en la Zona Costa del estado de Baja California, la implicación afectó en gran medida la producción y el precio del producto en ese invierno. Lo anterior provocó la reorganización de las actividades empresariales en torno a una política preventiva que les permitiera conservar el mercado de exportación, a la par que impedir una competencia desleal entre las empresas, distinguiendo entre aquellas que habían realizado esfuerzos para alcanzar una certificación en materia de inocuidad alimentaria (realizando las inversiones necesarias para el cumplimiento) y aquellas que se mantenían como *free-raiders* en el mismo mercado sin cumplir con certificaciones en la materia.

Palabras clave: cebollín, buenas prácticas agrícolas, buenas prácticas de empaque, inocuidad alimentaria, protocolo de exportación, certificación.

* Profesora-investigadora de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Baja California. Correo electrónico: <Belem_avendano@yahoo.com>, <b.avendano@uabc.mx>.

** Directora del CIESTAAM-UACH. Correo electrónico: <rsr@avantel.net>.

INTRODUCCIÓN

A pesar de los esfuerzos que se han realizado en Estados Unidos desde hace más de una década por reducir los niveles de contaminación microbiológica en la producción de frutas y hortalizas, los brotes epidemiológicos aún se presentan, aunque con menor frecuencia. La FDA sabe que con la tecnología actual es imposible garantizar la inocuidad alimentaria, y que incluso los mejores productores con las mejores prácticas de inocuidad están expuestos a la contaminación del producto, ya que no se pueden controlar todas las fuentes posibles de contaminación. Sin embargo, hay preocupación por aquellos productores que se quedan al margen de las expectativas, tanto del gobierno como del consumidor, en la adopción de buenas prácticas productivas.

El brote de hepatitis A se ha convertido en el más importante reto en términos de inocuidad alimentaria. El incentivo para que los productores adoptaran prácticas más restrictivas en su programa de inocuidad alimentaria se está incrementando, pero no lo suficiente para motivar a todos los productores a mejorar sus prácticas agrícolas. Los productores no reciben más ganancias por producir con mejores prácticas de inocuidad. Puede ser que reciban otros beneficios por adoptarlas, pero también incurren en mayores costos. Más productores mexicanos han adoptado prácticas de inocuidad después del brote, sin embargo, en tanto que algunos de los productores no las adopten, todos enfrentarán las consecuencias económicas de un brote epidemiológico.

Un brote provoca que los beneficios de la inocuidad alimentaria se vuelvan obvios y empuja a más productores a adoptar programas. Otros participantes del mercado, como productores, miembros de la cadena alimenticia, consumidores y el gobierno, pueden incurrir también en algunos costos durante un brote, y preferirán que los productores adopten buenas prácticas sin tener que sufrir así por las fallas de los brotes. Este grupo puede tratar de incrementar los incentivos para que los productores adopten prácticas de inocuidad. Puede ser que el gobierno asuma la decisión de adoptar las prácticas en lugar de los productores y volverlas obligatorias. Con prácticas de inocuidad obligatorias, aplicar sistemas más estrictos deja de ser un método para que las empresas diferencien sus productos y se convierte sólo en un costo más de producir (hacer negocios).

Cuando se presentan brotes epidemiológicos asociados al consumo de alimentos, otros grupos en la industria alimentaria, el mercado o el gobierno, al enfrentar mayores costos, pueden tratar de

imponer nuevas reglas para forzar la aplicación de estándares más altos y cumplir con el deseo de la sociedad de obtener alimentos sanos.

Por ejemplo, las organizaciones de productores pueden establecer programas de cumplimiento voluntario u obligatorio para reducir el impacto negativo de un productor con productos contaminados hacia otros productores del mismo producto.

Los detallistas y compradores de *food service* pueden solicitar a los productores y empacadores que realicen auditorías para demostrar el cumplimiento con la inocuidad alimentaria, ya sea implementando buenas prácticas agrícolas (BPA) o buenas prácticas de empaque (BPM), para reducir la posibilidad de verse involucrado en un brote. El gobierno puede imponer, además, estándares más altos a los productores.

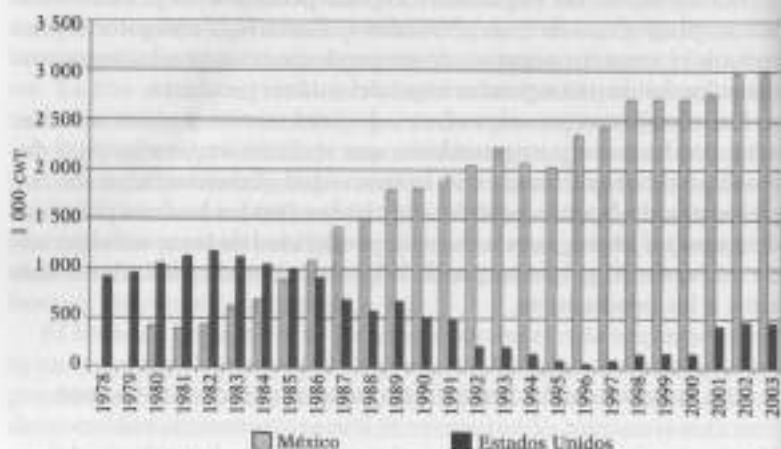
EL MERCADO DEL CEBOLLÍN MEXICANO EN ESTADOS UNIDOS

México es el principal actor en el mercado estadounidense del cebollín. La mayoría de los cebollines que se consumen en Estados Unidos provienen de México. En 1978 y 1979, todos o la mayoría de los embarques provenían de Estados Unidos a partir de 1980 empezaron a entrar embarques de México, y esta producción eventualmente reemplazó a la producción de invierno de Arizona y de algunas partes de California (véase la gráfica 1). Para 1986 los embarques mexicanos superaban a los estadounidenses y esta tendencia continúa en la actualidad.

Como es un cultivo intensivo en mano de obra, es más económico producirlo en México que en Estados Unidos. El cebollín, como el rábano y otros cultivos que se "embonchan" (en mazos) a mano, involucran más mano de obra en la cosecha y en el proceso de empaque que la mayoría de las frutas y verduras. De esta manera, cada persona que participa en el proceso puede convertirse en una fuente de contaminación microbiológica. Por ejemplo, en una operación normal el cebollín puede ser tocado hasta por nueve personas. Si la cosecha y el empaque de este producto se tecnificara más, los costos de producción serían semejantes a los de los estadounidenses y el producto volver a cultivarse en aquel país.

La industria estadounidense del cebollín se encuentra altamente integrada. Los compradores demandan el producto en un ciclo anual, los distribuidores se surten tanto de México como de Estados Unidos, dependiendo de la estación y la oferta. En 2003, 87 por cien-

GRÁFICA 1
PARTICIPACIÓN HISTÓRICA DEL CEBOLLÍN MEXICANO
EN EL MERCADO ESTADOUNIDENSE



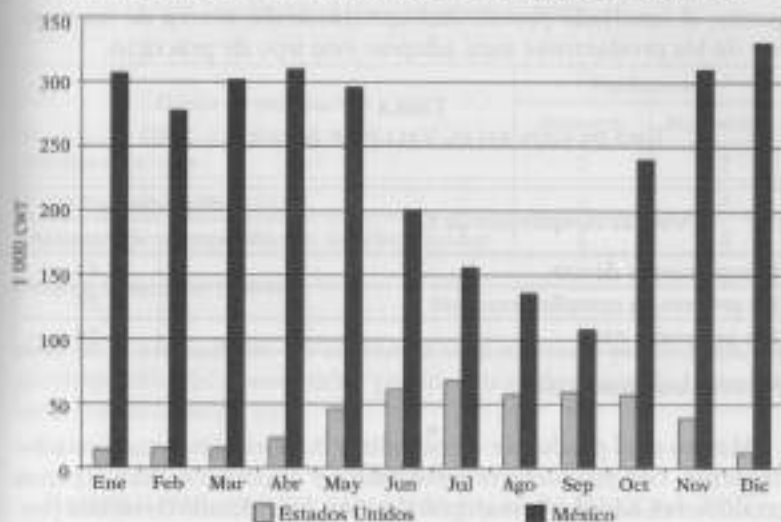
FUENTE: *Fresh Fruit and Vegetable Shipments, Agricultural*.

to de la oferta del producto disponible en Estados Unidos provino de México. Los embarques estadounidenses son mayores durante los meses de verano y los embarques mexicanos alcanzan su máximo en invierno (véase la gráfica 2).

Originalmente, la industria mexicana del cebollín sólo producía en el invierno en el Valle de Mexicali y San Luis Río Colorado. La demanda durante todo el año por el producto llevó a algunos productores a realizar siembras de verano para surtir al mercado todo el año. Esta producción se localiza en la parte más fresca del estado de Baja California en la Zona Costa, al oeste del mismo, en valles como Ojos Negros, Valle de la Trinidad, El Cóndor y Valle de Guadalupe, y se realiza en regiones aisladas con poca infraestructura, que de algún modo imponen un reto al cumplimiento de la inocuidad alimentaria.

En el momento del brote de hepatitis A, había 25 productores de cebollín en el Valle de Mexicali y San Luis Río Colorado, ocho de los cuales habían tenido producción de verano en la Zona Costa. Los embarques de cebollín de verano mexicano aportaron alrededor de 33 por ciento de la oferta (mediados de mayo a octubre) en 2002. La participación de las cuatro empresas involucradas en el brote no alcanzaba siquiera 25 del 33 por ciento mencionado; sin

GRÁFICA 2
EMBARQUES DE CEBOLLÍN, MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS, 2002



FUENTE: *Fresh Fruit and Vegetable Shipments*, Agricultural.

embargo, los problemas sanitarios de estas empresas afectaron a toda la industria, tanto de verano como de invierno.

En este tipo de industria, generalmente, los distribuidores de hortalizas y sus proveedores desarrollan relaciones cercanas, ya sean domésticos o internacionales. Es común encontrar que empresas mexicanas cultivan para empresas estadounidenses que les demandan cumplir con los mismos estándares, tanto a empresas domésticas como extranjeras. De esta manera, el distribuidor puede solicitar al productor que audite por tercera parte el cumplimiento de las buenas prácticas agrícolas y de empaque. Si se presenta un brote epidemiológico por consumo de alimentos o ERAS, y se rastrea el producto hasta la empresa distribuidora, ésta puede perder reputación, enfrentar daños financieros y hasta demandas. En algunos casos, los compradores minoristas y de autoservicio pueden requerir también a los productores auditorías. Así, es común encontrar un amplio rango de programas de inocuidad alimentaria en ambos lados de la frontera.

Antes del brote de 2003, varios productores en México cumplían ya con certificaciones de terceras partes en el cumplimiento de BPAS y BPMs. La tabla 1 muestra los resultados de una encuesta aplica-

da en 2002 a los productores de frutas y hortalizas frescas de Baja California y su cumplimiento con BPAs. Aunque la muestra es pequeña, el resultado provee una aproximación acerca de las razones de los productores para adoptar este tipo de prácticas.

TABLA 1
USO DE GAPS EN EL VALLE DE MEXICALI, 2002

Nivel de cumplimiento de GAP	Productores	
	Número	Porcentaje
Cumplimiento de GAP	3	43
En proceso de cumplimiento GAP	2	29
Sin programa GAP	2	28

FUENTE: Avendaño (2004).

México es el productor de cebollín y líder en el mercado estadounidense, con productores sofisticados y dinámicos. Para algunos productores, adoptar buenas prácticas era considerado como una progresión natural para brindar al mercado productos diferenciados—certificación orgánica, libre de residuos, *food safety* o producción inocua— un productor señalaba que el siguiente paso sería adoptar Hazard Analysis and Critical Control Points (HACCP) en sus instalaciones de empaque de productos *iceless* (sin hielo). Dos productores no tenían ningún tipo de certificación de buenas prácticas. Aunque los productores pueden realizar ellos mismos las pruebas de inocuidad alimentaria, la tercera parte proporciona credibilidad a los procesos. El desarrollo de programas más exigentes de inocuidad alimentaria es muy caro. El costo para cumplir cabalmente con estos programas puede oscilar de 700 000 a 2 500 000 dólares (Avendaño, 2004). El costo varía según el tamaño de la operación, si las empresas tienen su propio empaque y por las condiciones ambientales. Por ejemplo, los productores que sólo tienen acceso a agua de canal a cielo abierto, enfrentarían mayores costos para mantener la calidad del agua, que aquellos que utilizan pozos profundos.

En la tabla 2 se muestra la opinión de los productores en torno a la decisión para adoptar prácticas de inocuidad alimentaria, la cual en su mayoría fue propia y no por exigencia del distribuidor. Sólo en uno de los casos fue solicitado por el distribuidor, y en otro por ambos, distribuidor y productor.

Los productores manifestaron diferentes razones para adoptar buenas prácticas. Tres de los siete como un modo de mantener el ac-

TABLA 2
MOTIVACIÓN PARA ADOPTAR PRÁCTICAS DE INOCUIDAD ALIMENTARIA
EN EL VALLE DE MEXICALI, 2002

<i>Factor de motivación</i>	<i>Productores</i>	
	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
Iniciativa propia	5	72
Exigencia del distribuidor	1	14
Iniciativa propia y demanda del distribuidor	1	14

FUENTE: Avendaño (2004).

ceso en el mercado en un ambiente caracterizado por una mayor preocupación del consumidor por los temas de inocuidad alimentaria (véase la tabla 3):

TABLA 3
RAZONES PARA ADOPTAR GAPS EN EL VALLE DE MEXICALI, 2002

<i>Razón más importante para adoptar GAPS</i>	<i>Productores</i>	
	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
Mantener el mercado internacional	3	43
Producir productos sanos	2	29
Recibir mayores precios	1	14
Otros	1	14

FUENTE: Avendaño (2004).

Dos productores mencionaron que la razón más importante para adoptar un programa de inocuidad alimentaria era por asegurar una producción sana e inocua, de esta manera minimizaban el riesgo en sus operaciones. Cuando se presentan brotes y se rastrean hasta el productor, pueden presentarse resultados catastróficos, tales como la pérdida económica y la reputación. La inocuidad alimentaria es un asunto muy importante en aquellas empresas cuya marca es reconocida. La industria de los perecederos no está típicamente asociada al reconocimiento de marcas; sin embargo, los productos cortados frescos, como las ensaladas listas para comer y las minizanahorias son la excepción.

La industria del cebollín vende cebollines cortados frescos. La mayoría se destinan a la industria de alimentos, las tiendas de auto-

servicio, restaurantes y hoteles, e involucra en su proceso el lavado, cortado o picado, y el empaque del producto en bolsas, listo para el consumo. Un componente como el cortado fresco promueve en la industria la adopción de mayores prácticas de seguridad e higiene.

Aunque uno de los productores respondió que mayores precios eran su motivación para adoptar un programa de inocuidad, en términos generales se observa en la industria que cumplir con buenas prácticas incrementa las oportunidades de permanecer en el mercado, pero no ofrece precios *premium*.

Lo anterior demuestra que aunque la mayoría de los productores tenía gran interés en cumplir con un programa de inocuidad, la falta de conciencia de unos pocos puede afectar grandemente la totalidad de la industria. De las cuatro empresas asociadas al brote de hepatitis A, sólo una podía comprobar la implementación de buenas prácticas en su operación de invierno.

EL BROTE DE HEPATITIS A

El 15 de noviembre de 2003, la FDA anunció que un brote de hepatitis A registrado en septiembre del mismo año en Tennessee, Carolina del Norte y Georgia, estaba asociado al consumo de cebollín fresco o no cocinado. En esa ocasión la FDA reportó que al parecer el cebollín, en el caso de Tennessee, provenía de México. Una persona de este caso falleció. El 20 de noviembre de 2003, la FDA anunció que el cebollín de México estaba implicado en los casos de Tennessee y Georgia. La FDA nunca determinó el origen del cebollín asociado al brote en Carolina del Norte. A finales de octubre y principios de noviembre, antes del anuncio de la FDA, otro gran brote de hepatitis A se registró en Pennsylvania entre consumidores en un restaurante. Cerca de 500 personas contrajeron hepatitis A y tres murieron (Dato *et al.*, 2003). El 21 de noviembre la FDA anunció que este brote estaba asociado también al cebollín de México y mencionó los nombres de las cuatro empresas involucradas que se estimaba habían cultivado el producto asociado al brote. La identificación de las empresas se basó en evidencia epidemiológica y rastreo del producto.

Oficiales mexicanos inspeccionaron las cuatro empresas nombradas por la FDA. Como ésta no proveyó ninguna evidencia física, México no aceptó sus reclamos acerca del cebollín contaminado en las empresas mexicanas. Sin embargo, la Secretaría de Salud sus-

pendió temporalmente las operaciones de una de las cuatro empresas por condiciones insalubres.

Durante la primera semana de diciembre de 2003, oficiales del Center for Disease Control and Prevention (CDC) y la FDA en coordinación con oficiales mexicanos condujeron una investigación en las empresas productoras de cebollín de Baja California y Sonora. Es común que después de un brote epidemiológico, oficiales del CDC y la FDA acudan al país de origen del producto que provocó el brote, por invitación del gobierno, para investigar y determinar las causas de la contaminación y el establecimiento de medidas preventivas para evitar su recurrencia.

De las cuatro empresas involucradas en el rastreo, tres se encontraban produciendo en otras áreas, y una estaba cultivando otros productos pero no cebollín. Como resultado, los oficiales estadounidenses no esperaban encontrar el punto de contaminación. La misión era más amplia: identificar condiciones que podrían promover la contaminación.

El 9 de diciembre de 2003, la FDA emitió un comunicado de prensa delineando algunos de los resultados preliminares de la inspección en México. La FDA no encontró evidencia de hepatitis A en las cuatro empresas. Sin embargo, identificó puntos de preocupación que pudieron haber sido claves en la propagación de la enfermedad. Estos puntos incluían: pobre sanidad, instalaciones inadecuadas para el lavado de manos, cuestiones sobre la higiene y salud de los trabajadores, la calidad del agua utilizada en los campos, empaques y la fabricación del hielo (FDA, 2003). Se señaló también que varias de las empresas estaban en proceso o acababan de concluir mejoras a sus sistemas de agua e instalaciones.

Un brote siempre motiva a los productores a revisar y evaluar sus operaciones para realizar mejoras en favor de lograr la inocuidad alimentaria (Calvin, 2003).

EL IMPACTO ECONÓMICO DEL BROTE

Un brote epidemiológico puede tener un impacto severo en los embarques y en el precio del alimento asociado al brote. El precio del cebollín (fob) había alcanzado su máximo el viernes 14 de noviembre de 2003: 18.30 dólares por caja de cebollín mediano (cajas de 48 mazos), el día anterior al primer anuncio de la FDA implicando el producto en el brote. Este anuncio planteaba que el "probable" origen del producto era México. El jueves 20 de noviembre, la FDA

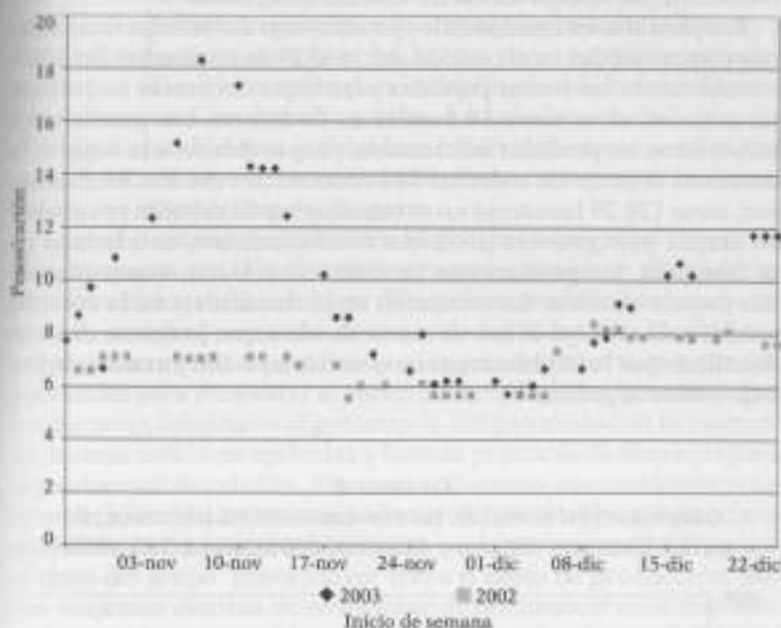
confirmó que el producto era mexicano. Los productores consideran que este segundo anuncio tuvo el impacto más significativo en la demanda general del mercado. Para el viernes 21, cuando la FDA presenta su tercer anuncio en el que relaciona a empresas mexicanas con el brote, el precio del cebollín bajó hasta 12.43 dólares por caja. Una semana después del Día de Gracias, el precio apenas alcanzaba 7.23 dólares por caja.

A pesar de la caída de la demanda y de la confusión disparada por la rapidez de los acontecimientos, la industria trató de mantenerse. Los compradores llamaron a sus distribuidores para determinar qué tipo de programas de inocuidad alimentaria tenían en marcha, tanto ellos como sus productores, o bien buscando evidencia concreta de las afirmaciones verbales hechas con anterioridad acerca de las buenas prácticas. Los compradores también enviaron a sus equipos para realizar inspecciones y examinar los cultivos y las instalaciones de empaque. Los distribuidores enviaron a sus auditores con sus productores. Cuando había auditorías previas, los productores y distribuidores enviaron copias por fax de los resultados de las mismas, realizadas por terceros autorizados y reconocidos por el mercado. Para muchos productores y compradores, el grado de preocupación por las prácticas de inocuidad alimentaria fluctuó notablemente por estas circunstancias.

El efecto del brote se dejó sentir en todos los niveles. El 24 de noviembre del mismo año, la Asociación Nacional de Restaurantes advirtió a sus miembros sobre el riesgo de utilizar cebollín mexicano en sus platillos y los instaba a cocinarlos totalmente o a prescindir de ellos en sus menús hasta nuevo aviso (*The Packer*, 2003b). Algunos minoristas retiraron el producto de sus aparadores. El cebollín no es un ingrediente básico en Estados Unidos, y en muchos platillos puede ser sustituido por cebolla regular. Los distribuidores no estuvieron de acuerdo acerca de la relativa sensibilidad de los minoristas y las tiendas de autoservicio en torno a la mala publicidad.

En noviembre y a principios de diciembre de 2002, el precio del cebollín se encontraba estable, comparado con los cambios drásticos registrados durante el mismo periodo en 2003 (véase la gráfica 3). La industria consideró que el precio previo al anuncio del brote era extraordinariamente alto. Entre el 14 de noviembre y el 10 de diciembre de 2003, el precio disminuyó 72 por ciento. La caída en la demanda se atribuyó a la preocupación por la inocuidad alimentaria. La oferta de México disminuyó. El precio entonces alcanzó 5.73 dólares por caja el 10 de diciembre, y para el 31 de diciembre aumentó a 11.73 dólares. La demanda del consumidor por este pro-

GRÁFICA 3
COMPARATIVO DE PRECIOS FOB DE CEBOLLÍN, 2002-2003



FUENTE: *Western Melon and Vegetable Report*, Agricultural.

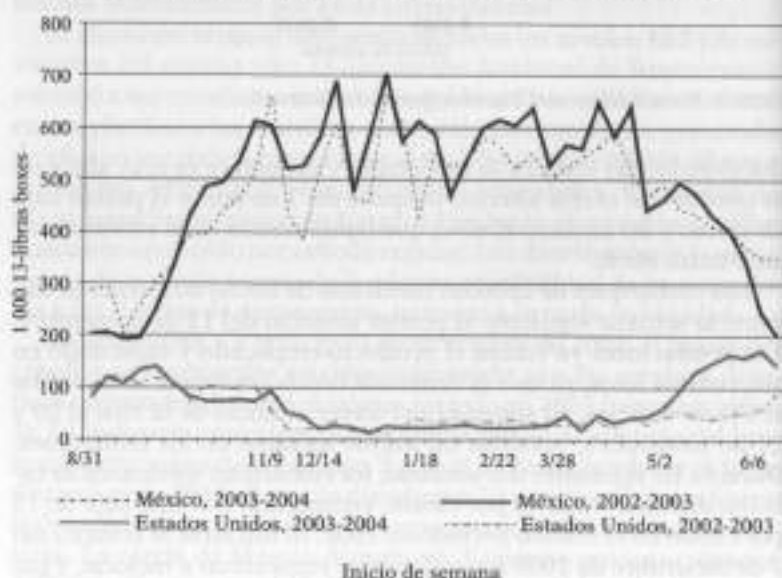
ducto en fechas festivas de noviembre y diciembre es muy alta y no se cuenta con oferta alterna. Después del 1 de enero el precio bajó de nuevo y no alcanzó el nivel que había tenido en el año anterior sino hasta abril.

Los embarques de cebollín mexicano de hecho aumentaron durante la semana siguiente al primer anuncio del 15 de noviembre. Los productores ya tenían el producto empacado y esperando en sus cuartos fríos, ya que la demanda crecía conforme se acercaba el Día de Gracias. El segundo y el tercer anuncio de la FDA, el 20 y 21 de noviembre, tuvieron un mayor impacto en los embarques. Durante las siguientes dos semanas, los embarques mexicanos de cebollín disminuyeron 42 por ciento, comparado con una baja de 13 por ciento en el mismo periodo en 2002. Al iniciarse la semana del 7 de diciembre de 2003 los embarques empezaron a mejorar, y para la semana del 21 de diciembre los embarques representaban 97 por ciento del volumen correspondiente a la misma semana del

año anterior. En los primeros tres meses de 2004, después de la alta demanda de los días festivos, los embarques por lo general se presentan por debajo de los niveles del año previo.

Las pérdidas estimadas de los productores durante las dos semanas comprendidas en el periodo del 16 al 29 de noviembre del 2003, considerando las ventas perdidas y las bajas del precio en las ventas actuales, alcanzaron 10.5 millones de dólares. Los productores incurrieron en pérdidas adicionales, ya que debido a la baja en la demanda dejaron sin cosechar 48 hectáreas de cebollín. En diciembre, otras 128.29 hectáreas no se cosecharon. El cebollín se siembra en etapas para proveer producto continuamente; con la baja en la demanda, los productores también cancelaron etapas planeadas para la siembra. La reducción en la demanda y en la cosecha también disminuyó el uso de mano de obra, por lo que se dejaron de utilizar por las 48 hectáreas no cosechadas 8 688 jornadas de trabajo (véase la gráfica 4).

GRÁFICA 4
COMPARACIÓN SEMANAL DE LOS EMBARQUES DE CEBOLLÍN
ENTRE ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO, 2003/2004 Y 2002/2003



FUENTE: *Weekly Shipment Reports by Commodity, Agricultural*.

RESPUESTA ORGANIZADA AL BROTE

Los productores, los que tenían y los que no tenían implementadas buenas prácticas agrícolas y de empaque a la fecha del brote, y no sólo los cuatro nombrados por la FDA, tuvieron que emprender acciones e invertir recursos para cumplir con las nuevas demandas del consumidor respecto a la inocuidad alimentaria.

Algunos productores enfrentaron inversiones más costosas que otros debido a las condiciones ambientales, tales como la dependencia del riego de canal o de pozo.

Los productores demandaron al gobierno un grupo de acción para asegurar que la industria y su reputación no se viera afectada, sobre todo por la conducta de aquellos productores que no tenían en marcha programas de inocuidad alimentaria. Este asunto es particularmente importante por las grandes inversiones que son necesarias para demostrar el cumplimiento de dicha inocuidad. Los productores solicitaron al gobierno la obligatoriedad de implementar buenas prácticas agrícolas y buenas prácticas de empaque para la producción de cebollín. Algunos productores con excelentes prácticas de inocuidad alimentaria demandaban establecer estándares más altos, lo cual los pondría en una posición más competitiva que el resto del grupo. Entre mayor fuera el costo de producción, menos empresas estarían en posibilidad de permanecer en el mercado.

Los productores trabajaron de cerca con el gobierno federal, el gobierno estatal y con el organismo encargado de la inocuidad alimentaria, el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (Senasica), para desarrollar un protocolo de exportación para el cebollín. Este protocolo fue aprobado en julio de 2004 con el nombre de "Protocolo para la implantación obligatoria de buenas prácticas agrícolas y buenas prácticas de manejo en los procesos de producción, cosecha y empaque de cebollín verde en el estado de Baja California y el valle de San Luis Río Colorado, Sonora". El documento contiene su propio conjunto de buenas prácticas agrícolas y buenas prácticas de empaque, adaptadas a la siembra, cosecha y empaque de cebollín, y está basado en la guía para reducir el riesgo de contaminación microbiológica publicada por la FDA en 1998. Para exportar cebollín, los productores de esta región deben demostrar que cumplen con el protocolo de exportación a través de una auditoría realizada por Senasica, vía terceros autorizados.

Los productores requieren evaluar los costos y beneficios de continuar en el mercado de exportación. Algunos decidirán no exportar más. Aquellos que decidan continuar exportando no tienen otra

opción que cumplir con el protocolo que es obligatorio, aunque algunos se conformarán con cumplir con lo mínimo requerido y evaluar el riesgo de hacerlo de esta manera.

El tiempo límite para presentar la solicitud de autorización ante Senasica fue octubre de 2004, antes de iniciar el siguiente ciclo agrícola de cebollín. Para algunos productores sería todo un reto el cumplir con los requerimientos del protocolo y adecuar su proceso productivo y sus instalaciones en el corto plazo. El Senasica estableció asimismo una serie de auditorías que se deben cumplir durante el periodo operativo de la empresa, de manera tal que se garantice la continuidad del proceso bajo prácticas de inocuidad.

Durante el verano se realizaron una serie de visitas a las empresas para determinar los puntos débiles e instarlas a trabajar en ellos y estar preparadas para el inicio de temporada y las auditorías realizadas por terceros.

Para algunos productores, acondicionar las instalaciones del empaque para cumplir con la inocuidad alimentaria puede ser una misión imposible por el alto costo y el corto periodo de tiempo de que disponen, por lo que se espera que realicen negociaciones con otras empresas para que les empaquen su cebollín y puedan permanecer en el mercado. En el caso de los costos fijos, las empresas pequeñas enfrentan mayores costos por unidad que las empresas grandes, lo que dificulta al pequeño productor mantener su competitividad. Independientemente de la supervisión de Senasica, sólo una de las cuatro empresas logró retirar la alerta de importación de su producto (octubre de 2004), en tanto que las tres restantes continuaron bajo el escrutinio de la FDA, esperando que sus instalaciones hayan sido aprobadas para la exportación.

CONCLUSIONES

Un brote epidemiológico demostró la vulnerabilidad no sólo de la industria involucrada, sino también del país mismo, por contener la contaminación microbiológica en los alimentos. Con el estado actual de la tecnología es imposible erradicar este tipo de contaminación, sin embargo, los países realizan esfuerzos por implementar metodologías que contribuyan a disminuirla.

El brote de hepatitis A detectado en noviembre de 2003 puso de manifiesto esta vulnerabilidad, y aunque no fue posible detectar su origen, el poder conferido a la FDA por la injerencia de un país en el mismo, ocasionó pérdidas millonarias a todos los productores de

la industria, incluso a aquellos que no estuvieron involucrados en el brote, como los ubicados en la región productiva de invierno del cebollín (Valle de Mexicali y San Luis Río Colorado).

Ante el riesgo de perder el mercado internacional, los productores enfrentaron un nuevo reto: organizarse para establecer estándares que tendrán que cumplir de manera obligatoria, y de esta manera reducir el riesgo de vulnerar la reputación de las empresas ante este tipo de acusaciones.

El gobierno mexicano debe realizar mayores esfuerzos para implementar programas de inocuidad alimentaria, no sólo en la industria alimentaria de exportación, sino también en lo doméstico, como una manera de garantizar a su población un suministro de alimentos "sanos".

BIBLIOGRAFÍA

- AVENDANO, Belem (2004), "El impacto de la iniciativa de inocuidad alimentaria de EE.UU. en las exportaciones de hortalizas frescas de México" tesis doctoral, México, CIIESTAAM/Universidad Autónoma Chapingo.
- _____ y Rita SCHWENTESIUS (2005), "Factores de competitividad en la producción y exportación de hortalizas: el Valle de Mexicali, Baja California, México", en *Problemas del Desarrollo*, vol. 36, núm. 140, México, IIE-UNAM, enero-marzo.
- CALVIN, Linda (2003), "Produce, Food Safety, and International Trade: Response to U.S. Food borne Illness Outbreaks Associated with Imported Produce", en Jean Buzby (ed.), *International Trade and Food Safety*, Washington, U.S. Department of Agriculture/Economic Research Service/Agricultural Economic Report, núm. 828, noviembre.
- _____, William FOSTER, Luis SOLÓRZANO, J. Daniel MOONEY, Luis FLORES y Verónica BARRIOS (2002), "Response to a Food Safety Problem in Produce: A Case Study of a Cyclosporiasis Outbreak", en Barry Krissoff, Mary Bohman y Julie Caswell (eds.), *Global Food Trade and Consumer Demand for Quality*, Nueva York, Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- CASWELL, Julie y Eliza MOJDUSZKA (1996), "Using Informational Labeling to Influence the Market for Quality in Food Products", en *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 78, pp. 1248-1253.

- DAYO, V., A. WELTMAN, K. WALLER, M. RUTA, A. HIGHBAUGH-BATTLE, C. HEMBREE, S. EVENSON, C. WHEELER y T. VOGT (2003), "Hepatitis A Outbreak Associated with Green Onions at a Restaurant-Monaca, Pennsylvania, 2003", en *Morbidity and Mortality Weekly Report*, vol. 52, t. 47, Centers for Disease Control and Prevention, 28 de noviembre, pp. 1155-1157.
- GOLAN, Elise, Barry KRISOFF, Fred KUCHLER, Linda CALVIN, Kenneth NELSON y Gregory PRICE (2004), "Traceability in the U.S. Food Supply: Economic Theory and Industry Studies", en Washington, U.S. Department of Agriculture/Economic Research Service/Agricultural Economic Report, núm. 830, marzo.
- THE PACKER (2003a), "Onions Tentatively blamed in Death", en *The Packer*, Shawnee Mission, KS, 3 de noviembre, p. A5.
- _____ (2003b), "Green Onions yanked from Menus; Demand Falls", en *The Packer*, Shawnee Mission, KS, 24 de noviembre, p. A1.
- _____ (2004a), "Buyers, not Growers, hold Key to Food Safety", en *The Packer*, Shawnee Mission, KS, 21 de junio, p. A6.
- _____ (2004b), "Chi-Chi's sues 3 Green Onion Suppliers, Sells some Assets to Outback Chain", en *The Packer*, Shawnee Mission, KS, 9 de agosto, p. A3.
- U.S. FOOD AND DRUG ADMINISTRATION-CENTER FOR FOOD SAFETY Y APPLIED NUTRITION (1998), "Guide to Minimize Microbial Food Safety Hazards for Fresh Fruits and Vegetables", 26 de octubre, en <<http://www.cfsan.fda.gov/~dms/prodguid.html>>.
- _____ (2001a), "Analysis and Evaluation of Preventive Control Measures for the Control and Reduction/Elimination of Microbial Hazards on Fresh and Fresh-Cut Produce", 30 de septiembre, en <<http://www.cfsan.fda.gov/~comm/ift.toc.html>>.
- _____ (2003a), "FDA Talk Paper: Consumers Advised that Recent Hepatitis A Outbreaks Have Been Associated with Green Onions", 15 de noviembre, en <www.cfsan.fda.gov/~lrd/fpheap-a.html>.
- _____ (2003b), "FDA Statement: The FDA Today Issued The Following Statement To Clarify Its Actions On Imported Mexican Green Onions (Scallions)", 20 de noviembre, en <www.cfsan.fda.gov/~lrd/fpheap-a.html>.
- _____ (2003c), "FDA Statement: Statement on Hepatitis A", 21 de noviembre, en <www.cfsan.fda.gov/~lrd/fpheap-a2.html>.
- _____ (2003d), "FDA Statement: FDA Update on Recent Hepatitis A Outbreaks Associated with Green Onions from Mexico", 9 de

diciembre, en <www.fda.gov/bbs/topics/NEWS/2003/NEW0093.html>.

_____. (2004a), "Produce Safety From Production to Consumption: A Proposed Action Plan to Minimize Food Borne Illness Associated with Fresh Produce Consumption", 18 de junio, en <www.cfsan.fda.gov/~dms/prodplan.html>.

CONTINUIDADES Y CAMBIOS EN LA AGRICULTURA ZAMORANA, 1994-2004

*José Luis Seefoo Luján**

RESUMEN

Este trabajo describe las transformaciones sociales y políticas ocurridas en la agricultura zamorana entre 1994 y 2004, y que más han influido en la concentración de los cultivos rentables de los agricultores mejor posicionados política y económicamente. Luego, con este marco, se enumeran las permanencias y continuidades en el modo de asperjar plaguicidas, en el tipo de sustancias introducidas y en algunas consecuencias directas para la salud de los trabajadores. El corte temporal de la descripción está definido por dos momentos: primero, la coyuntura de 1994 marcada por la liberación del cultivo y exportación hortofrutícola, la transferencia de los distritos de riego y la firma del TLC. El segundo corresponde a la entrada en vigor de las normas de inocuidad alimentaria estadounidense y a la aplicación elástica de la reforma al reglamento de seguridad médico-social para los trabajadores agrícolas en el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Palabras clave: TLC, agricultura, salud, trabajadores agrícolas.

INTRODUCCIÓN

El artículo tiene tres propósitos principales: 1) mostrar que los cambios sociopolíticos neoliberales aplicados a la agricultura regional entre 1994 y 2004 han favorecido la privatización del usufructo de la tierra; 2) explicar que la aplicación de las buenas prácticas agrícola-

* Profesor-investigador de El Colegio de Michoacán. Correo electrónico: <seefoo@colmich.edu.mx>.

las han tenido efectos sociales desfavorables para los pequeños productores y que influye en la concentración de los cultivos hortícolas rentables en los agricultores más capitalizados; y, en ese marco de transformaciones, 3) describir cómo se aplican los plaguicidas y sus consecuencias inmediatas en la salud de los trabajadores agrícolas de esta región.

La idea que reitero a lo largo del texto es que en las condiciones particulares de Zamora, la aplicación de bromuro de metilo y de 1,3 dicloropropano y el acolchado tienen como precedente la instrumentación de políticas que favorecen el usufructo privado del suelo. Incluso, las medidas sanitarias (uso de agua limpia en la campaña de salubridad contra el cólera) o la transferencia del agua a los usuarios, pese a sus fines de inocuidad alimentaria, tienen consecuencias desfavorables para los pequeños y medianos productores, como explicaremos más adelante.

En la búsqueda de los objetivos indicados líneas arriba, el estudio toma como referente a Zamora, entendiendo al lugar en sentido amplio, como una región agrícola no circunscrita por fronteras político-administrativas municipales. Zamora, como lugar central de la cuenca media del río Duero, abarca otras porciones fisiogeográficas. Una razón —no suficiente, pero sí significativa— es que Zamora y su conurbada Jacona, en 2005, aportaron 84 por ciento de la producción y 81.6 por ciento de la superficie fresera del distrito 061 que comprende los municipios de Chavinda, Ixtlán de los Hervores, Jacona, Pajacuarán, Tangancicuaro y Zamora. Cotejando los mismos rubros, en ese año, representó 61 por ciento del tonelaje y 52 por ciento del área cosechada en el estado de Michoacán (véase la tabla 1). Por ello, hablar de Zamora ilustra bien lo que ocurre en la producción de esta fruta.

Zamora, localizada al noroeste de Michoacán, a unas dos horas de Guadalajara y de Morelia, ha sido históricamente el centro administrativo, político, comercial y religioso de esta región reconocida como Valle de Zamora.

La temporalidad traza como intervalo flexible la década 1994-2004, aunque hay que insistir en que estos procesos no se cifren estrictamente a municipios ni a fechas precisas, pero sí corresponden con una gran aproximación a los momentos en que se aprueban y se aplican el acuerdo Hank González, la transferencia de los distritos de riego, la reforma al Artículo 27 Constitucional, la firma del Tratado de Libre Comercio, las restricciones al riego de hortalizas consumibles en fresco (cólera), el nuevo formato de aseguramiento de trabajadores agrícolas y la aceptación de la inocuidad sanita-

TABLA 1
MUNICIPIOS PRODUCTORES DE FRESA EN MICHOACÁN, 2005

Municipio	Superficie cosechada (ha)	Producción (ton)	Rendimiento (ton/ha)
Angamacutiro	78	1 742	22
Briseñas	3	59	19
Chavinda*	35	840	24
Contepec	25	500	20
Irimbo	5	60	12
Ixtlán*	272	7 072	26
Jacona*	490	17 885	36
Jiménez	1	25	25
Sixto Verdúzco	3	70	20
Maravatío	853	15 146	17
Pajacuarán*	30	616	19
Panindícuaro	152	3 375	22
Peribán	25	625	25
Puruándiro	58	1 315	22
Los Reyes	30	780	26
Tangamandapío	15	345	23
Tangancícuaro*	100	2 600	26
Tlazazalca	20	480	24
Tuxpan	10	140	14
Vista Hermosa	10	197	19
Zamora	1 450	40 600	28
Zitácuaro	39	273	7

* Municipios componentes del distrito de riego 061, Zamora.

FUENTE: Medina y Aguirre (2006).

ria estadounidense reconocida como norma oficial por el gobierno de México y asumida por los agricultores como "buenas prácticas agrícolas".

Para hablar del agro local, un referente obligado es la fresa, un cultivo cuya producción en este distrito agrícola ha oscilado entre 60 y 65 por ciento de la cosecha estatal total calculada en 69 mil unidades. En el ciclo 2001-2002 se cosechó esta frutilla en 1 836 hectá-

reas. En mayo de 2003, la prensa refería una producción de 55 712 toneladas cosechadas en 2 079 hectáreas y una derrama económica superior a 300 millones de pesos. Según la opinión de expertos, la exportación de fresa no es el rubro fuerte de la agroindustria, sino la base de frutas como durazno, mango, piña, plátano, incluyendo la fresa, pues el ingreso de esta frutilla a Estados Unidos, durante los años noventa creció menos, proporcionalmente, que la producción local estadounidense en California.¹

Hoy, a poco más de una década de que se aplicara el esquema reconocido como neoliberal, al visitar la campiña zamorana en una mañana cualquiera de 2005 y mirar en el paisaje cosas que no había hace diez años, como tierras techadas con plásticos blancos (macrotúneles), extensas sábanas de polivinilo con líneas rojas de pegamento para evitar que escape el gas bromuro de metilo y restricciones (alambradas y vigilancia) para entrar a los campos freseros, nos preguntamos: ¿qué ha cambiado en la agricultura regional zamorana? El acolchado y las bombas de riego —objetos mudos— están en la superficie, pero ¿qué hay más abajo?, ¿cuáles son los cambios más relevantes y qué condicionantes sociopolíticas han favorecido esas expresiones técnicas?

El escrito se divide en tres segmentos. Me referiré primero a la coyuntura de 1994, marcada por sucesos relevantes tales como: 1) la liberación para cultivar y exportar productos hortofrutícolas (Hank González); 2) la reforma al Artículo 27 Constitucional; 3) la firma del TLC, y 4) la transferencia de los distritos de riego. Este primer tramo lo titulo "Despertar al empresario que todos llevamos dentro", pues en términos generales las justificaciones para inducir un paquete de decisiones desde el gobierno federal se centraban en fomentar la formación de un empresariado agrícola en un ambiente (irreal) de libre cambio. El segundo, "¿Quiénes son los ganadores?" se forma de dos partes: "En lo sustancial, ¿qué ha cambiado?", en la que se aporta información sugerente acerca de la concentración de capital agrícola en menos productores; luego comentaré en unas líneas la condición actual de aseguramiento médico social de los peones en el apartado que titulo "El seguro médico social de trabajadores". En el tercero y último, abordo el tema del uso de los plaguicidas.

¹ Gregorio Rodiles, empresario local y actual presidente municipal de Jacona, Michoacán, comentaba que en el periodo 1990-1999 habían cruzado la frontera un promedio de 65.16 millones de libras de fresa congelada con picos de 88.4 en 1999 y 84.5 en 1995, pero la producción media de 349 millones de libras en California tendía a crecer anualmente (comunicación personal).

DESPERTAR AL EMPRESARIO QUE TODOS LLEVAMOS DENTRO

Entre las disposiciones políticas nacionales más importantes que han impactado a la agricultura regional tenemos:

Acuerdo Hank González. Mucho antes de que se suscribiera el TLC, otra disposición, de menor rango legal que ese tratado internacional, el "acuerdo" Hank González, sacudió la producción fresera al flexibilizar la plantación y la exportación hortofrutícola, ya que una norma previa establecía que las uniones agrícolas limitaran el área sembrada, en el caso de la fresa, a cuatro hectáreas por socio. Los agricultores locales conocieron aquella disposición federal como el "acuerdo Juan González", que tuvo dos efectos directos inmediatos: primero, permitió a las empresas (congeladoras y/o intermediarios nacionales y extranjeros) romper el control formal que la Unión Agrícola Regional de Productores de Fresa y Hortalizas del Valle de Zamora (UARPFHVZ o "Unión" en lo sucesivo) ejercía sobre la oferta de fresa, y, segundo, restó capacidad de negociación a la Unión al suprimirse la obligatoriedad del certificado de origen que expedía la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y que controlaba la Unión para la comercialización de la frutilla.

Esa acción debilitó aún más a la organización de freseros (ya fragmentada por divisiones internas), que durante los años ochenta había aglutinado a los productores bajo esquemas gremiales frente a los compradores, y gestionado precios y volúmenes en mejores condiciones. Entre 1982 y 1989 se convirtió en una consolidada agrupación de pequeños y medianos horticultores, que lograron establecer un canal único de compra de planta madre adquirida en California, Estados Unidos, y un acuerdo para la venta de fresa, situación que le permitía influir en la oferta de fruta. Además, fue la única instancia con capacidad para supervisar los plaguicidas aplicables en fresa, según los cuadros básicos autorizados por la SARH y con el visto bueno del Departamento de Agricultura de California. Conviene aclarar que con esta vigilancia se quería evitar los rechazos de fruta en la frontera, no la protección del trabajador agrícola ni del consumidor nacional.

Para los funcionarios de agricultura, ni la liberalización hortofrutícola ni la firma del TLC habrían de afectar a los productores "pues podrían dedicarse a otros cultivos" y/o competir con Estados Unidos en el lapso invernal, en que baja la producción o no hay cosecha fresera en ese país. No obstante el optimismo, México, con sus 30 910 toneladas de fresa anuales, tiene pocas opciones frente a las 58 554 unidades que produce Estados Unidos o las 212 081

de España (véase la tabla 2). El discurso de los funcionarios y políticos siempre tiene como referente "ocupar una mejor posición" en el mercado internacional, pero aun en los periodos excepcionales, cuando se exporta la fresa fresca a Estados Unidos, especialmente en la llamada "ventana de invierno", tal movimiento mercantil lo hacen los mismos intermediarios estadounidenses en un tipo de compra intrafirmas.

TABLA 2
PRINCIPALES PAISES EXPORTADORES DE FRESA, 2001

Núm.	País	Toneladas
1	España	212 081
2	Estados Unidos	58 554
3	Italia	32 975
4	Bélgica	32 572
5	México	30 910
6	Polonia	62 481
7	Francia	18 683
8	Marruecos	17 824
9	Países Bajos	12 542
10	Federación Rusa	7 963

FUENTE: elaborado por la Dirección General de Desarrollo Económico de Irapuato con datos de FAOSTAT y COPOCE del Gobierno del Estado de Guanajuato.

Reforma al artículo 27. Desde el inicio de los años noventa se definió aún más la posición de las empresas que explotaban la tierra sin tener la posesión plena de ella. Los ejidatarios poseían alrededor de la mitad de la tierra, pero se propagaban "los formatos" para su explotación por otros. Desde un punto de vista legal, la posesión y/o propiedad de este recurso en el distrito de riego 61 estaba distribuida entre 4 002 personas de esta manera: 13 031 hectáreas entre 3 413 ejidatarios (1 596 zamoranos) y 6 166.9 hectáreas entre 589 pequeños propietarios. Con estas cifras se estimaba que la superficie media ejidal era de 3.8 hectáreas, y la pequeña propiedad de 10.5 hectáreas; si a esto agregamos el riesgo y el costo de las hortalizas respecto de granos básicos como el trigo o maíz, podemos suponer que esos cultivos más costosos se han alejado de los pequeños productores y que el grueso de la producción más rentable tiene lugar en los estratos mejor posicionados de los agricultores.

Tal distinción es sólo formal, pues hay ejidatarios capitalizados que son, a la vez, pequeños propietarios. Aparte de esta situación, el acceso a la tierra por arrendamiento, aparcería y asociación crea complicados vínculos que permiten a los agroindustriales y comerciantes usufructuar el suelo agrícola. También hay ejidatarios que participan directamente en el empaque de hortalizas. Lo sustancial de la reforma, al aumentar 25 veces el tamaño posible de la pequeña propiedad en suelos de primera calidad, es que estimuló más el fenómeno del rentismo y propició variadas figuras de asociación. Como una cristalización de este proceso es relevante distinguir la desigualdad entre la porción del volumen de fresa que manejan los pequeños frente a los grandes agricultores: 35 por ciento de los pequeños produce 30 por ciento de la fruta frente a 20 por ciento del tonelaje que aporta cinco por ciento de los grandes empresarios. A eso habría que agregar que las unidades empresariales tienen sus mayores ventas en fresco durante el invierno, cuando el precio por libra es más elevado, mientras que los pequeños suelen colocar su fresa para proceso en primavera, temporada en la que los precios caen (véase la tabla 3).

Transferencia de los distritos. El proceso de operación, conservación y administración del agua de riego a los usuarios en asociaciones civiles se continuó, con el convencimiento en las asambleas, desde 1989 hasta el 28 de octubre de 1993, con la formación de cuatro organizaciones a las que la Comisión Nacional del Agua (CNA) expidió títulos de concesión de agua y uso de infraestructura secundaria. Dicha transferencia favoreció la participación directa del agricultor en el manejo del recurso, dependió menos de la autoridad oficial y robusteció a las unidades más capitalizadas que cultivan fresa, jitomate y otras hortalizas que tienen mejor precio de mercado. Asimismo, empresas agroexportadoras consumidoras de agua ligadas al capital trasnacional (Agrana, S.A.) y otras nacionales, se han instalado en espacios hidrológicos privilegiados por el acceso al agua limpia y con buena pendiente durante más tiempo del año agrícola a un menor costo.

Con la transferencia y sus particularidades zamoranas —como veremos en el apartado de los módulos—, una alta proporción de fresa y jitomate se están cultivando en la parte sureste, donde tienen sus parcelas los agricultores mejor posicionados.

Inocuidad estadounidense. Por otra parte, y muy relacionada con la cuestión precedente, la guía de inocuidad sanitaria para reducir al mínimo el riesgo microbiano en las frutas y hortalizas tiene, como objetivo central, reducir los riesgos microbiológicos, y se sus-

TABLA 3

TIPOLOGÍA DE PRODUCTORES SEGÚN SU ESCALA DE PRODUCCIÓN, PARTICIPACIÓN EN LA PRODUCCIÓN, ACCESO A LA TECNOLOGÍA Y SU DEPENDENCIA DE LA FRESA

<i>Rasgo</i>	<i>Pequeño</i>	<i>Mediano</i>	<i>Grande</i>
Área media (ha)	0.33 a 2.0	2 a 5	Más de 5
% del total freseros	35	60	5
% de la producción	30	50	20
% tecnología tradicional	100	80	2
% tecnología media	0	20	13
% tecnología moderna	0	0	89
Mano de obra	Familiar; contratan para cosechar	Familiar; contratan para producción y cosecha	Contratada
Rendimientos	20-30 ton	40 ton	60-90 ton
Costos (hectárea por miles de pesos)	90-158	130-209	408-450
Venta fresco/proceso tonelada	2/18	4/36	60/30
Ciclo	Noviembre a mayo-junio	Noviembre a mayo-junio	Noviembre-septiembre

FUENTE: Lundy (2007).

tenta en cuatro consideraciones básicas: *i*) observar la reducción del riesgo, no su eliminación, reconociendo los límites actuales de la tecnología; *ii*) proporcionar principios de orden general que los productores deben usar en las condiciones específicas, valorando su pertinencia, efectividad y costos; *iii*) actualizar estas recomendaciones conforme mejore la información científica de los factores de riesgo y la tecnología aplicable, y *iv*) concentrarse en el riesgo microbiano en frutas y hortalizas frescas, sin abordar específicamente otros riesgos.

En lo formal es un paquete de sugerencias, sin embargo, tratándose del principal comprador foráneo, ha tenido impactos en la organización de la producción agrícola. Sus repercusiones inmediatas han sido una mejoría en la higiene del corte, la selección y el em-

paque, pero a mayor costo pues deben sustituirse los "burritos" (cajas de madera) por cajas de plástico, así como las tarimas y las cajas para el traslado de la parcela a la empacadora. También se instalaron excusados móviles en las parcelas. La parte negativa ha sido el papel que los intermediarios (*brockers*) tienen para imponer condiciones.

A partir de lo que al inicio de los años noventa fue una presión contra los campesinos que regaban con aguas contaminadas (con más de mil coliformes), la Unión de Frescos logró obtener cierta elasticidad; después, estas medidas sanitarias, derivadas de la legislación nacional (prevención del cólera) y presionadas por el mercado de Estados Unidos, se convirtieron en una traba que sólo pudieron sortear los agricultores con recursos para costear el acochado y la perforación de pozos.

¿QUIÉNES SON LOS GANADORES?

La consolidación de la transferencia del agua a los usuarios y la instrumentación de la guía estadounidense de inocuidad alimentaria, aunadas a la restricción de cultivos en tierras regadas con aguas contaminadas, favorecieron el desplazamiento de los agricultores descapitalizados.

Una descripción de los módulos elaborada en el ciclo 2001-2002 dibuja bien la situación.

a) Módulo I o Asociación de Productores Agrícolas de las Presas de Urepetiro y Verduzco contaba con 1 106 (27 por ciento) usuarios en posesión de 3 927 hectáreas (22 por ciento). La posición fisiográfica y la estructura hidráulica ilustran la mejor dotación de esta agrupación: posee fuentes de primera calidad (absolutamente todos los manantiales del área); sus terrenos están ubicados antes de que la ciudad de Zamora descargue las aguas residuales en el río; la pendiente de sus suelos facilita el riego por gravedad; tiene parcelas niveladas, dotadas de las obras mínimas para el manejo del riego y localizadas a menos de mil metros de los puntos de control; cuenta con 20 de 80 kilómetros de canales revestidos, condición que reduce la filtración. Dispone de tal infraestructura hidráulica, volumen, calidad y oportunidad de agua que en 1994 tuvo una asignación de 44 millones de metros cúbicos, pero realizó cultivos por 57.8 millones de metros cúbicos. En este módulo, 99 de cada 100 hectáreas se sembraron de hortalizas en el año agrícola 2001-2002 y poseía la superficie media de fresas más alta del distrito: 5.75 hectáreas (véase la tabla 4).

TABLA 4
 REPORTE DE SIEMBRAS, AÑO AGRÍCOLA 2001-2002. DISTRITO DE RIEGO NCM. 061, ZAMORA, MICH.
 (PARTICIPACIÓN PORCENTUAL POR MÓDULOS)

Cultivo	Superficie (ha)				Total	%
	Mod. I	Mod. II	Mod. III	Mod. IV		
Otoño-invierno 2001-2002						
Cebolla	136.5	104.4	139	15.44	395.34	100
Jitomate	415.22	43.25	162	72.75	693.22	100
Cebada	8	0	187	296.19	491.19	100
Janamargo*	71.57	10.75	40.56	21.33	144.21	100
Frijol	3.85	14.5	0	7.36	25.71	100
Garbanzo	12.7	23.5	21.77	5	62.97	100
Lenteja	12.38	0	0	0	12.38	100
Hortalizas	347.02	329.05	139.3	135.69	951.01	100
Papa	183.6	108.15	73.75	3	368.5	100
Trigo	15	561.25	796.5	929.97	2302.7	100
Subtotal	1205.84	1194.9	1560	1486.73	5447.2	100
Fresa*	555.92	493.7	476.3	310.63	1836.5	100
Ollote*	84.31	21	20	0	125.31	100

* Cultivos perennes.
 FUENTE: elaboración propia con base en datos de la Comisión Nacional del Agua, distrito de riego núm. 061, Zamora, Michoacán, enero de 2002.

b) La Asociación de Productores Agrícolas del Canal Principal o módulo II tiene una membresía de 1 097 (27 por ciento) usuarios y 5 294 hectáreas (29 por ciento) con un área media de 4.8 hectárea. Su baja superficie promedio de fresa de 2.4 hectáreas se debe, entre otras causas, a la carencia de agua limpia, ya que el Canal Principal conduce parte de las aguas residuales de la ciudad y a que, por los desniveles, se necesita del rebombeo, lo que incrementa sus costos. Posee 48 kilómetros de canales sin revestir y ningún afloramiento natural. Su precaria situación se revela en estas cifras: en 1994 le asignaron 58 millones de metros cúbicos de agua, de los cuales sólo usó 31.7 millones de metros en 1 849 hectáreas de 5 294 que posee. Es un espacio muy presionado por la urbanización y por la contaminación de sus canales.

c) El módulo III o Asociación de Productores Agrícolas del Canal de Chaparaco comparte las instalaciones de sus oficinas con el módulo II en un edificio contiguo al local de la comunidad agraria de Zamora, y es la más pequeña agrupación, con 698 usuarios (17 por ciento) y 4 088 hectáreas (22 por ciento). Sus canales sin revestir suman 82 kilómetros. Casi consume el agua que se le asigna: en 1994 utilizó 46 millones de metros cúbicos de 47.9 millones autorizados, y humedece cerca de tres cuartas partes de sus tierras irrigables: 2 714 hectáreas.

d) La Asociación de Productores Agrícolas de los Canales Peñitas, La Estanzuela y Guaracheña o módulo IV, por su membresía es la mayor de todas las agrupaciones, con 1 145 usuarios (28 por ciento), pero posee 4 673 hectáreas (26 por ciento), 600 hectáreas menos que el módulo II. Sus deficiencias principales son: *i*) se localiza "aguas abajo" (noroeste) y en sus tierras se estableció el basurero municipal, sitio del que escurren por gravedad aguas contaminadas; *ii*) todas las parcelas se sitúan a una distancia mayor de 1 000 metros respecto del punto de control del agua, y *iii*) recibe el líquido con un retraso de seis a 15 días.

No obstante estas características, el módulo IV registra un buen aprovechamiento hídrico: sus cosechas equivalen al uso de 58.99 metros cúbicos y tiene asignados 52 millones de metros cúbicos. En esta zona se pagan las tarifas más altas del distrito: 35 pesos en riego por gravedad y 17.50 pesos por bombeo.

Ahora bien, observando en detalle el tipo de sembradíos de cada módulo se aprecian diferencias notables entre el módulo I y los demás, pero sobre todo entre el sureste (módulo I) y el noroeste (módulo IV). De las 1 846 hectáreas sembradas en el primero, 1 638 son de hortalizas, de las que este módulo cubría una proporción

considerable: 30 por ciento de la fresa (556 de 1 836 hectáreas distritales); 60 por ciento del jitomate (415 de 693 hectáreas totales); 50 por ciento de la papa (183.6 de 368.50 hectáreas totales) y 34 por ciento de la cebolla (136 de 395 hectáreas). En cambio, sólo sembró uno por ciento del trigo. Por su parte, el módulo IV, cultivó 17 por ciento de las fresas, cuatro por ciento de jitomate y menos de uno por ciento de la papa; pero sembró 40 por ciento de trigo, 60 por ciento de la cebada y 70 por ciento de la alfalfa total del distrito (véanse las tablas 1 y 2).

El cotejo más ilustrativo de estas divergencias se aprecia entre fresa, papa y trigo de ambos módulos. De las 1 638 hectáreas hortícolas registradas en el módulo I, 556 unidades freseras gastaron 22 millones de metros cúbicos (mm^3) de agua. En la papa se estima un gasto de 2.6 millones de unidades. El módulo IV, en 929 hectáreas, 40 por ciento de un total de 2 302 hectáreas sembradas de trigo gastó 4 645 000 metros cúbicos (4-5 riegos, lámina 0.10 m). La cuestión hídrica se torna crítica por la contaminación de la cuenca debido a descargas urbanas y al gasto que implican estos cultivos bajo la modalidad de riego rodado. Se calcula un volumen de 14 mil metros cúbicos por hectárea en un riego semanal (lámina 0.10 m) a partir de la segunda semana de octubre hasta la cosecha o "sacadera" que se realiza entre enero y febrero (14 riegos). Por su parte, en la fresa, una hectárea en la modalidad tradicional recibe 40 aplicaciones (lámina 10) que equivalen a 40 mil metros cúbicos.

En lo sustancial, ¿qué ha cambiado?

Las repercusiones más directas de estas reformas han sido la legalización del usufructo del suelo agrícola, una mayor concentración de los cultivos hortícolas exportables (fresa, brócoli) en agricultores y/o empresas más capitalizadas a través de formas de asociación y renta de tierras ejidales, y la venta para usos urbanos, tema que no trato en este texto.

En el ejido de Romero de Torres, la firma Frexport, S.A. de C.V. (Bimbo), suscribió el desmonte, la nivelación y la perforación de un pozo profundo con el ejido a cambio de tres años de explotación del suelo, al término de los cuales los ejidatarios podrían trabajar la tierra. El primer formato de asociación, en el ciclo 1992-1993, tuvo lugar en el rancho El Padilleño, donde el propietario del suelo aportaba la tierra más su experiencia en el manejo de los trabajos agrícolas y Frexport facilitaba el equipo de riego, abastecía de planta e insumos químicos. En el Sauz de Abajo, la empresa Agroexporta-

dora Atlajomulco —con negocios en Autlán e Irapuato, etc.— también pactó un contrato para usufructuar 40 hectáreas. Un hecho inédito es que las corporaciones agroexportadoras, desde el ciclo 1994-1995 establecieron sus plantaciones en tierras "vírgenes" o no explotadas, de bajo precio comercial y con óptimas posibilidades de acceder al agua limpia mediante perforación de pozos y bombeo. Esto ha quebrantado la casi obligada renta de tierras en las partes más planas —y caras— del valle.

El rápido proceso de concentración del área plantada de fresa sugiere que los llamados "poquiteros" tienden a desaparecer. En 1991, la Unión de Freseros contaba con 1 300 miembros que plantaban 2 700 hectáreas distribuidas en siete asociaciones. Al iniciar el ciclo 1993-1994, la SARH (Sagar) y la Comisión Nacional del Agua registraban 1 800 hectáreas de fresa y 629 productores. Las empacadoras tenían una superficie mayor que el ciclo 1992-1993 y estaba ocurriendo un desplazamiento de los pequeños productores. El proceso de concentración en la fase agrícola es notorio: cinco empacadoras plantaron 360 hectáreas de fresa en el ciclo 1992-1993: dos distinguidos agroexportadores nacionales, José Luis López Peña (Congeladoras Zamora, S.A. de C.V. y "Chiquita") y Juan Navarro (Congeladora Chapala, S.A. de C.V.) cultivaron 50 y 150 hectáreas, respectivamente; Frexport, S.A. de C.V., asociada con agricultores privados, administraba 120 hectáreas; y Frutas y Vegetales, S.A., 40 hectáreas. Las empresas vinculadas al capital transnacional se han fortalecido: Siasmex y Siasport (Danone), así como Frexport (Bimbo), manejaron una modesta pero significativa parte de la exportación de fresa congelada: 7.32 por ciento. En el mismo rubro la Congeladora Chapala exportaba 16 por ciento.

En ciclos agrícolas recientes (2003-2005), los contratos con Driscoll's Strawberry Associates (Watsonville, CA) se reflejan en los toldos blancos de los macrotúneles en Tangancicuaro (proximidades del lago de Camécuaro y La Huerta); en Jacona (monasterio Trapense, Chaparaco y El Purengue); en Zamora (Rancho Los Espinos, Santa Teresa, Padilleño, El Pozole, Sauz, Romero de Torres); en la aplicación de bromuro de metilo, acolchado, riego presurizado (300 hectáreas), perforación de pozos profundos (o acceso directo a manantial), para entregar fresa fresca (empacada en campo) que se exporta directamente sin pasar por un segundo manejo manual en las empacadoras.

Los reacomodos dentro del conjunto de unidades productivas que utilizan tierra, agua y mano de obra no han cambiado sustancialmente su composición. Pocos o ninguno de los actuales empre-

sarios fueron jornaleros del campo, albañiles o profesores hace diez años; los apellidos que figuran en los directorios de las cámaras de la industria o de las principales asociaciones de agricultores son casi los mismos hoy que hace décadas. Si ha habido transformaciones —por quiebra, matrimonio u otra forma de asociación—, pero ocurren al interior del núcleo propietario.

La restricción de cultivos en tierras regadas con aguas contaminadas fue "el tiro de gracia"; esa medida se ha convertido en una condición de singular importancia para la salud de las finanzas de las empresas y de los consumidores. Las normas oficiales de la calidad del agua de riego limitaron el cultivo de hortalizas que tienen contacto directo con agua y suelo, y que regularmente se ingieren sin cocer, como las fresas. De esta forma se protege la salud de la población y se impide que los productores menos capitalizados planten la frutilla. Las unidades mayores superan la restricción porque existe autorización oficial para producir fresa si se dispone de riego presurizado y de acolchado, por mucho tiempo inaccesible a los pequeños productores. Con estas medidas, los agricultores y los ejidatarios que poseen sus tierras al noroeste del valle (área hacia donde fluye un río contaminado) no tienen muchas opciones ante lo costoso del cultivo, y una alternativa es rentar sus tierras pues la producción de granos (maíz, trigo) y forrajes (sorgo) no es muy rentable. Por ello no son raras las continuas movilizaciones de los campesinos, ya que en una situación excepcional de productividad triguera de seis a ocho toneladas con un precio probable de 1.30 pesos genera muy magros ingresos.

El seguro médico social de trabajadores

La mano de obra sigue siendo contratada de modo verbal, las mujeres reciben un menor salario cuando el trabajo es "por día" (100 pesos ellas; 120 pesos los hombres); si es a destajo (obra determinada) pueden percibir un monto mayor, aunque el desgaste se incrementa. Lo que sí cambió es el esquema de seguridad médica social, si bien los patrones siguen asegurando a una porción no mayor del diez por ciento de los jornaleros agrícolas.

Los trabajadores eventuales legalmente habían estado amparados en el IMSS desde los años sesenta bajo el "sistema de pases", mecanismo de aseguramiento que consistía en la autorización de un número de pases a disposición del agricultor que proporcionaba a los trabajadores que los necesitaran. La cantidad de pases se deter-

minaba con base en la superficie cultivada y el número de jornales reconocidos por el comité técnico formado por una representación del IMSS y de los patrones. En esta modalidad sólo se tenía derecho al pago de 50 por ciento del salario percibido por riesgo de trabajo sin prestación económica, en caso de enfermedad general y tampoco gozaba de pensiones.

La reforma del 30 de junio de 1997 abrogó el reglamento en cuestión, ampliando los seguros y modificando el esquema de aseguramiento. En vez de pases por número de jornales, el patrón debe afiliar a todos los peones contratados, reportar los días laborados y entregar recibos de pago a sus jornaleros. Y éstos, según el número de cotizaciones pagadas, tendrían derecho a los seguros de invalidez y retiro, cesantía en edad avanzada y guarderías.

Los convenios suscritos entre los agricultores y el IMSS siempre han presentado reducidas cifras de aseguramiento. En el ciclo agrícola 1993-1994 sólo 800 hectáreas y 69 474 jornales equivalentes a 2 807 pases; luego, en el ciclo 1994-1994 reportaron 149 hectáreas y 4 581 jornales que ampararon 185 pases, y en el ciclo 1994-1995, 202 hectáreas, 11 756.7 jornales y 475 pases.

En el verano de 1998, en la categoría de trabajadores asalariados permanentes de campo, 350 agricultores aseguraron a 700 trabajadores, de los cuales 195 fueron inscritos por 34 patrones. La categoría trabajadores asalariados estacionales del campo ascendió a 714, pero 680 de ellos (95 por ciento) fueron registrados por una persona física en nombre de la cual hace contrataciones la empresa Frexport, S.A. de C.V.

Los jornales mensuales reportados en 1998 dan la apariencia de una elevada cobertura, pero sólo son 7 636 peones los que cotizaron durante todo el año. Los días-jornales pagados por los patrones en cada una de las cinco mensualidades fueron: julio, 7 636; agosto, 7 781; septiembre, 7 748; octubre, 7 200, y noviembre, 8 161. Dividiendo el total de días-hombre entre los días laborables de cada mes para estimar una situación de plena ocupación, se habrían contratado menos de 300 individuos por mes: julio, 294; agosto, 299; septiembre, 298; octubre, 277, y noviembre, 314.

Durante los primeros diez meses de 2000 estuvieron protegidos 1 133 trabajadores, de ellos, 262 estacionales de campo. En ese periodo, el módulo 13 registró 817 asalariados del campo.

El número de peones asegurados en junio de 2001 era el siguiente: 995 asalariados del campo (módulo 13), más otros 2 002 incorporados voluntariamente al régimen obligatorio, generalmente ejidatarios (módulo 43), y 190 eventuales de campo no cañeros.

(módulo 14). Un año después, en junio de 2002, esos rubros variaron: 990, 1 519 y 193, respectivamente.

Una mirada meticulosa de las listas que entregaron los patrones a la subdelegación del IMSS en Zamora en los años 2001 y 2002 muestra la cobertura y las posibilidades de que los trabajadores agrícolas lleguen a acumular una cotización suficiente para pensionarse. En el año 2001 se registraron 41 patrones y 35 779 jornales de 5 013 trabajadores, de ellos 3 994 eran hombres (80 por ciento) y 1 019 mujeres (20 por ciento). Con base en estas cantidades se estima una media mensual total de 2 981.6 jornadas y 7.1 días promedio por trabajador. En el año 2002 se enlistaron 53 patrones con 82 055 jornales reportados de 7 592 trabajadores (5 027 hombres, 66.2 por ciento, y 2 565 mujeres, 33.8 por ciento). El promedio mensual total fue de 6 838 jornadas y la media per cápita de 10.8.

El contenido de estas cifras de aseguramiento no indica que 5 013 trabajadores hayan cotizado todos los días del 2001, y menos aún que se haya cotizado en favor de 7 592 jornaleros en 2002, ya que estos números resultan de agregar las cantidades enlistadas mensualmente por cada patrón. Por ello puede suceder que un patrón reporte las mismas cinco personas mes a mes y que al cabo de 10 meses sumen "50 trabajadores asegurados", pero son cinco. Otros reportan uno o dos días por peón y, si bien su lista refiere un volumen elevado de trabajadores que cotizan, la aportación per cápita es ínfima. Aquí llamo número aparente de trabajadores que cotizan al total que resulta de sumar las cantidades mensuales, independientemente del número de veces que se repitan los nombres de los trabajadores y de la cantidad de días que se registre a cada uno de ellos; la cotización real es la suma de los días registrados en favor de cada trabajador.

PLAGUICIDAS Y EFECTOS AGUDOS EN LA SALUD DE LOS TRABAJADORES. HOSPITALIZACIONES

En el ciclo agrícola 1992-1993 se registraron 30 intoxicaciones agudas y tres intoxicaciones fatales. Los agentes causales principales fueron paraquat, 15; bromuro de metilo, 6; fosdrin, 2; "no especificadas", 8. Del total de intoxicados por paraquat, dos requirieron hospitalización y fallecieron; el resto sólo consulta externa por lesiones dérmicas. Las intoxicaciones por bromuro de metilo consistieron en irritación ocular y nasal, cefalea y leve opresión torácica, y fueron diagnosticadas como moderadas. Con base en los datos

aportados por el paciente y en los síntomas referidos, el rubro "no especificados" sugiere envenenamiento por organofosforados, carbamatos y mezclas de estos y otros grupos. La exposición al fosdrín dio como resultado un deceso y una intoxicación grave. Esta última sucedió el 26 de mayo de 1993 en un cultivo de fresa, en El Padilleño (oeste de Zamora, camino hacia Ario de Santa Mónica), que administra Frexport, S.A. de C.V., en asociación con un agricultor local. El joven sobreviviente de 19 años de edad, residente de la colonia La Cantera (Ario de Rayón), era ayudante de tractorista, y fue atendido primero en la Cruz Roja; luego, inconsciente, sin respuestas a estímulo doloroso y luminoso, fue trasladado al Hospital General de Zona (HGZ) 04 del IMSS de Zamora.

Las intoxicaciones fatales no son eventos frecuentes, pero llegan a ocurrir, como es el caso de dos jóvenes que habiendo asperjado paraquat durante ocho días, fallecieron envenenados el 18 de agosto de 1992 en un hospital particular de Zamora.² Otro, un adulto de 36 años, murió a causa de fosdrin (9 de diciembre de 1992)³ en los campos de cultivo de Frexport, S.A. de C.V.

En 1994, los servicios de urgencias internaron a 69 peones intoxicados, 56 en la Cruz Roja y 13 en el IMSS; de ellos, 62 masculinos y siete femeninos; 13 por ciento tenía entre 10 y 14 años de edad. Al año siguiente, 1995, se tuvo acceso a una documentación más completa y, del análisis de las notas médicas de 31 jornaleros intoxica-

² El gramoxone (paraquat) tiene interesantes peculiaridades: no existe antídoto en caso de envenenamiento y la administración de oxígeno acelera la fibrosis pulmonar. El certificado médico de uno de los jóvenes es impresionante: "el hoy occiso tiene el antecedente de haber aplicado ocho días antes herbicida denominado gramoxone. Tres días después de la aplicación con aspersora presenta: cefalea intensa, vómito, mareo, y malestar general. Fue internado en el hospital Santa María, el día 17 de agosto de 1992, a las 22:00 horas, con los datos descritos, y fue tratado a base de soluciones IV, analgésicos, hidrocortisona, atropina, oxígeno, sin obtener buena respuesta. Fallece el 18 de agosto de 1992" (PGJ, Medicina Forense, oficio 585, Zamora, Michoacán).

³ Los riesgos consumados en el hogar o en las bodegas de distribución contabilizan más de una defunción anual, algunas tan lamentables como ésta: "a las 18:00 horas del viernes 20 de septiembre de 1996, falleció María Guadalupe Ramírez Rivera, femenina de 7 meses de edad a causa de intoxicación por inhalación de fosforo de aluminio. Sus padres, César Ramírez Ayala y Graciela Rivera Velázquez, son originarios de Venustiano Carranza y trabajaban en esa bodega. El licenciado Maurilio Ramírez Padua, agente del ministerio público, manifestó desconocer el nombre del dueño de ese establecimiento", *El Sol de Zamora*, sábado 21 de septiembre de 1996, núm. 5870, año XV, p. 12-A. AMP, acta 455/96. Dos niños más, de cinco años, intoxicados en 1996, fallecieron por ingestión del raticida sulfato de talio.

dos atendidos en el HGZ 04, se procesó esta información: 84 por ciento de los intoxicados ($N = 31$) eran hombres, 16 por ciento mujeres; 26 por ciento eran adolescentes y jóvenes (15-19 años). Ninguno falleció, pero en seis casos hubo incongruencia mental o pérdida de la conciencia, lo que evidencia la gravedad del envenenamiento. En 14 casos se identificó al agente causal: el lanate o metomilo ($\bar{f} = 4$); en 14 no se conoce la sustancia y en tres hay elementos para inferir que se trató de paraquat, aunque no se consigne el dato. El diagnóstico común es intoxicación por fumigante, aunque en rigor sólo se reportó un caso por bromuro de metilo. Llama la atención que 17 pacientes sumaron 93 días de incapacidad y que uno de ellos necesitó 45 días; una parte del período estuvo en cuidados intensivos (HGZ 04 y Centro Médico de Occidente, en Guadalajara). En ocho notas se registran actos inseguros (cuatro por presunta ingestión de agua contenida en recipiente contaminado) y en 10, condición peligrosa (uso de sustancias inherentemente peligrosas, equipo impropriadamente ensamblado). Otro dato relevante es que 10 (32 por ciento) intoxicaciones sucedieron en cultivos de Frexport, S.A. de C.V.

El segundo quinquenio marca un descenso derivado de la canalización de peones al hospital regional de la Secretaría de Salud. En 1996, el IMSS atendió a 20 jornaleros intoxicados, de los cuales 16 eran hombres y cuatro mujeres; y de ellos cinco hombres y una mujer eran menores de 18 años. Sólo en un caso se identificó el agente causal: malatión. Del año siguiente, 1997, sólo hay información de cuatro peones, todos varones, uno menor de 18 años. En 1998 la cifra subió a 14 (dos mujeres y 12 hombres); dos eran menores de 18 años. Finalmente, en 1999, los archivos clínicos reportaron seis casos, mitad de hombres y mitad de mujeres, con tres personas de 16 años de edad; dos indican al paraquat como el agente causal. En 1998, el Departamento de Medicina del Trabajo contabilizó seis intoxicaciones como riesgos calificados, pero como se reconoce en el campo de la medicina ocupacional, son sólo el iceberg de los envenenamientos cotidianos.

Por otra parte, las cifras hablan poco de las angustias de estos pacientes, sin embargo, aún en la parquedad de los jeroglíficos médicos, los síntomas y signos anotados transmiten el grado de sufrimiento del trabajador, como en la exposición a un herbicida que afectó gravemente el sistema nervioso de Manuel:

Su esposa refiere no tener antecedentes previos de importancia para el padecimiento actual; sin antecedente de cefalea; inicia

en forma súbita con cefalea intensa acompañada de vómito en proyectil y pérdida del estado de conciencia, acudió a su clínica y a sospecha de intoxicación por organofosforados se inicia manejo para ésta. A su ingreso a medicina interna se encuentra con hipertermia (39.5°C) con contracciones musculares generalizadas, con rigidez de nuca, pupilas mióticas, respiración estertorosa, no existe pérdida de fuerza muscular de extremidades, reflejos osteotendinosos [...]. Respuesta plantar extensora (02-07-95). 18 horas, EF: masculino inconsciente con respiración acidótica, mal hidratado, ojos con mirada conjugada fija, pupilas intermedias con fotomotor ausente; pulmones con estertores roncantes bilaterales transmitidos [...] no se han administrado dosis óptimas de atropina y su daño neurológico puede ser avanzado en este momento. Descartar organicidad cerebral (IMSS, nota médica, 02-07-95).

Y en la humanidad de Guillermo se comprueba que los herbicidas, como el gramoxone, no sólo "queman el zacate", sino también los ojos:

Masculino de 38 años, se encontraba vaciando herbicida (gramoxone, paraquat) cuando le salpicó un gota al ojo izquierdo; presenta lesiones: ojo rojo con sensación de cuerpo extraño, conjuntivitis bulbar y tarsal (párpado); tortuosidad de vasos en cuadrante inferior; edema corneal. Se turna urgente a oftalmología (IMSS, 11-07-95).

Los compuestos fosforados son los agentes que el imaginario social —y el médico en particular— identifica como los principales causantes de envenenamientos debido a su toxicidad extrema y a la información y los rumores que se propagan; entonces, sumando a lo anterior los antecedentes inmediatos y el cuadro que presenta un paciente, como Alfredo, es altamente probable la conjetura de que una sustancia como paratión o malatión haya deprimido su acetilcolinesterasa por ingestión de agua contenida en un recipiente mal lavado:

[...] masculino de más o menos 44 años de edad que es traído por el hijo del patrón, refiriendo que tomaron agua de un garrafón contaminado por insecticidas hechos con elementos fosforados; apreciamos miosis pupilar, sialorrea, bradicardia y temblores. Descripción de lesiones: signos muscorfínicos, pupilas puntiformes mióticas, sialorrea; inconciencia, temblores y movimientos

involuntarios y congestión pulmonar aguda; cianosis distal y en momentos generalizada. Diagnóstico: shock por ingestión de fumigantes (IMSS, notas médicas y MT 4-30-8; 18/19-03-95).

En la agricultura moderna de Frexport, S.A. de C.V. los más jóvenes, como Jaime, han sufrido envenenamientos moderados: Jaime, a sus 16 años, fumigando (*sic*) fresa el 9 de noviembre de 1995 presentó vómito, mareos y malestar general; Rosalba, una muchacha quinceañera, el 28 del mismo mes, "al empezar su jornada, repelando, andaban fumigando lanate. Entonces, inhaló los productos químicos sintiendo náuseas y vómito en seis ocasiones". Elsa y Lourdes, de 17 y 18 años, respectivamente, pasaron una noche en el hospital después de degustar unas "dulces" fresas. El 10 de junio Elsa ingresó por "efectos muscorfínicos, sialorrea y pupilas mióticas" posteriores a "ingestión de fresas sin lavar probablemente tratadas con fumigantes tipo fosforilados". Lourdes le acompañó con un cuadro similar, agregando "sangrado gástrico" a los "efectos muscorfínicos, sialorrea, tinitus, pupilas mióticas, sangrado gástrico". Esteban, de 16 años, el 13 de julio tuvo el infortunio de experimentar ese lagrimeo involuntario, quemante en los ojos por contacto prolongado con bromuro de metilo, el aludido gas que Frexport, S.A. de C.V. introdujo a la región al inicio de la década. La nota del galeno dice: "refiere tener dos días fumigando bromuro de metilo con clorpicrina, sintiendo malestar general, ardor conjuntival. Presenta hiperemia conjuntival; signos neurológicos negativos" (IMSS, MT-4-30-8).

Con los antecedentes de un estudio previo correspondiente al decenio 1980-1989 (34 de 252 hospitalizados tenían entre 10 y 14 años de edad; 99 eran jóvenes de 15 a 19 años) y los incompletos datos de los años noventa,⁴ se puede suponer sin lugar a equívocos que los adolescentes y jóvenes constituyen el grupo de alto riesgo. Ellos aportaron 56 por ciento de los 69 jornaleros intoxicados hospitalizados en el IMSS y en la Cruz Roja de la localidad en 1994. En 1995 este grupo representó la cuarta parte de los intoxicados (N = 31).

⁴ Del ordinario subregistro hablan estos datos: en 1995, la Secretaría de Salud registró 99 intoxicaciones en Sonora y una superficie agrícola en operación (*sic*) de 535 675 hectáreas, con 166 989 trabajadores agrícolas. SSA, *Situación del estado de Sonora*. Por su parte, la delegación del IMSS contabilizó 700 intoxicaciones en 1994. IMSS, "Panorama general del trabajador estacional de campo expuesto profesionalmente a plaguicidas: la experiencia del IMSS", p. 35. Informes en la reunión para la presentación del proyecto Sistema de Vigilancia Epidemiológica de Intoxicaciones por Plaguicidas, México, D.F., 23 de enero de 1997.

INTOXICACIÓN POR ELEMENTOS MENORES

El 12 de septiembre de 2000, el poblado de Cieneguitas, ubicado a 30 minutos de Zamora, se vistió de luto cuando en un instante se intoxicaron tres hombres del campo.

Don Francisco, campesino sobreviviente de 60 años, intoxicado e inconsciente, fue internado en la clínica zamorana del IMSS. En su estancia hospitalaria ignoraba el deceso de sus hijos, y tuvo que ser dado de alta para despedir a sus muchachos en el panteón de aquella localidad. A las 8:15 horas del día 12 habían fallecido⁵ sus hijos Francisco (FAM710828) y Omar (OAM780408), de 29 y 22 años de edad, respectivamente; ambos migrantes temporales en Chicago. Esa mañana, el menor mezclaba 0.95 litros de activador 8-24-4 en 160 litros de agua, a los que agregó 15 kilogramos del granulado *terra-fer*,⁶ que aplicaría en el agua de riego del jitomate mediante una técnica sencilla y practicada comúnmente: desde el tambo de 200 litros, colocado cerca del canal, se dejar fluir la mezcla a través de un agujero hecho en la parte inferior del barril o tambo.

Meses más tarde, don Francisco siguió sintiendo molestias atribuibles a esa exposición agroquímica. Él platicaba: "no siento bien los dedos; los tengo entumidos, no puedo cerrar la mano ni hacer fuerza. Por ejemplo, no puedo ordeñar. Siento que me brinca la carne, como calambres y no tengo fuerza en las piernas", y esos síntomas continuaron más tarde (entrevista, La Cieneguita, 14-12-00; 11-05-2001). Los estudios médicos corroboraron "el sentir" de don Pancho y en las notas clínicas se describían alteraciones sensitivas (distesias y parestesias) de las cuatro extremidades y disminución de la fuerza muscular.⁷

⁵ Dirección de Registro Civil. Certificado de defunción 177483 (libro 6-01; foja 00057; acta 00057); *El Independiente*, Zamora, Mich., miércoles 13 de septiembre de 2000, pp. 11-12; *El Sol de Zamora*, jueves 14 de septiembre, 2000, p. 7-C.

⁶ *Activador* es un fertilizante foliar líquido que contiene, en porcentajes de 950 ml: nitrógeno, ocho; fósforo, 24; potasio, cuatro; boro, 0.02; hierro, 0.05; Manganeso, 0.05. Está clasificado como "ligeramente tóxico" (categoría IV) y la etiqueta indica que debe usarse equipo de protección y tomar las medidas elementales (no beber, no fumar, no comer), así como evitar contaminar el ambiente. En casos extremos, dice, puede irritar la piel. *Terra-fer* parece inofensivo y es tóxico sólo si se ingiere. Su contenido: polisulfuro de potasio, 16; azufre coloidal, 50; micronutrientes (Fe, Cu, Mg, Mn), cinco; y ácidos húmicos. Una nota sugerente dice así: "mezclado en agua de canal de riego nos da un olor a ácido sulfúrico muy característico y una coloración lechosa al agua".

⁷ IMSS. Notas médicas, el estudio de electromiografía y velocidad de conducción nerviosa reporta datos de bloqueo de conducción del tipo desmilini-

Con la interpretación médica anotada en los documentos y con las versiones de otros ejidatarios, reconstruimos hipotéticamente el hecho: la mezcla de fertilizante foliar líquido (activador 8-24-4) y agua, más terra-fer (granulado) formó un gas más liviano que el aire, el cual fue aspirado por los jóvenes, que se habían mantenido más tiempo de pie, mientras que don Francisco caía al suelo. Omar, que hacía la mezcla valiéndose de un palo y Francisco hijo, que se hallaba a más de 20 metros del sitio, fueron encontrados sin vida sobre el cuerpo de su padre, quien fue trasladado a la clínica del pueblo (200 metros) y luego al HGZ 04 de Zamora, Michoacán. El certificado médico anotó como causa del deceso "intoxicación de órganos fosforados, inmediata", atribuyendo al agente la cualidad de plaguicida organofosforado.

Estos campesinos, como suele suceder, previamente habían estado expuestos a compuestos de distintas formulaciones y categorías toxicológicas. Ese verano de 2000, en su parcela de jitomate se esparcieron poco más de 50 unidades (kilogramos o litros) de 26 sustancias diferentes asperjadas en 16 ocasiones entre el 11 de julio de 2000, fecha de trasplante, y el inicio de la floración que brotó en septiembre. El plan de aplicaciones empezó con furadán (gallina ciega o nixticuil), endosulfan, metamidafos, metomil, etc. (lepidópteros y sus larvas); luego le siguieron diversos funguicidas (kelzineb, ridomil, benlate, cuprimit, etc.), paraquat (malezas), confidor (enchimamiento), etc. La forma de usarlos es hacer una mezcla (de uno a cinco compuestos diferentes) y asperjarla cada cuatro días con bomba manual o de motor, que se coloca el trabajador en su espalda. Un año antes Omar había sufrido lesiones dérmicas en la región sacra y en la parte interior de las piernas a causa de una exposición a paraquat.

Este hecho es el primer deceso causado por fertilizantes y que documenta la historia regional.

LOS PROBABLES EFECTOS CRÓNICOS

No se conocen consecuencias a largo plazo para la salud. En Zamora —y en todo el país— sólo se informa de la toxicidad, expresada

zación segmental en nervios tibiales y daño axonal en peroneos y mediano (9-06-01). Dos semanas después "continúa con parestesias en miembros pélvicos, ardor y adormecimiento de ambos pies, falta de fuerza más importante en miembro pélvico izquierdo, además presenta parálisis facial derecha con desviación de la comisura bucal hacia la izquierda. Sensibilidad conservada, motricidad, disminución de potencia muscular de predominio distal" (25-06-01).

como dosis media letal (DL50), pero no de los probables perjuicios mediatos. Aquel indicador es el único dato disponible de un plaguicida y señala la dosis del compuesto capaz de matar a la mitad de la población sujeta a prueba en el laboratorio, pero nada informa acerca de los probables peligros a bajas dosis o a pequeñas pero prolongadas exposiciones.

De acuerdo con la literatura, son plaguicidas con potenciales efectos nocivos a la salud y al ambiente: azinfos metil (gusathion), altamente peligroso y con potencial cancerígeno y mutagénico; captan, tóxico a peces y cancerígeno en ratones; dicofol (kelthane), organoclorado, moderadamente peligroso pero que puede provocar convulsiones y epilepsia; endosulfan (thiodan) clorado, con persistencia de 27 a 52 semanas; EPN (epenthion), altamente peligroso, neurotóxico y posiblemente teratogénico y mutagénico; ethion (agrotion), moderadamente peligroso, irritante dérmico y de mucosas, puede ser teratogénico y mutagénico; oxidemeton metil (metasistox), sistémico, tóxico para abejas, peces y vida silvestre en general, altamente peligroso; mevinfos (phosdrin), altamente peligroso, irritante dérmico, ocular, mucosas y del tracto respiratorio, con aplicación limitada al uso de avión; paratión metílico (folidol), extremadamente peligroso para animales de sangre caliente (mamíferos y aves), extremadamente peligroso por inhalación, ingestión y rápida absorción por la piel, etc. (Catálogo Oficial, 1990).

Antes de 1991 se vendían plaguicidas o abonos foliares con marcas estadounidenses, que ingresaban a México tanto vía importación legal como por contrabando. Lo novedoso de los años noventa fue la introducción de dos plaguicidas restringidos o cuestionados en Estados Unidos, el 1,3 dicloropropano (telone II)⁶ y el gas bromuro de metilo. El primero, telone II, lo produce Dow Chemical "sólo para exportación"; el bromuro es una de las sustancias sujetas al Protocolo de Montreal que obliga a México a eliminar su uso en 2015 y a establecer una cuota de importaciones a partir de 2002, importación que sería definida con los promedios de compras del período 1995-1998 (Bejarano, 2002:41).

Estos insumos agrícolas, traídos al valle de Zamora por compañías transnacionales, asociadas a productores locales, para cultivar fresa, tienen potenciales efectos negativos en la salud y en el am-

⁶ El telone II o 1,3-dicloropropano, un compuesto alifático halogenado (C₃H₂Cl₂) fabricado por DowElanco de Indianápolis, Indiana, para exportación; su empleo no está autorizado en Estados Unidos, ya que daña pulmones, hígado y riñones e irrita al sistema respiratorio si el contacto es prolongado. Induce tumores hepáticos en animales de laboratorio.

biente: por una parte, el bromuro de metilo está catalogado como "extremadamente tóxico" y el telone II es reconocido como inductor de tumoraciones cancerígenas, por lo que su venta y uso están restringidos en el país que lo produce y lo vende: Estados Unidos. Por otra, el bromuro es una sustancia 25 veces más destructiva de la capa de ozono que los clorofluorocarbonos; el telone II es un plaguicida halogenado de gran persistencia en el ambiente. Esto último es relevante debido a las propiedades de esas sustancias que en sí mismas son tóxicas y sus efectos deletéreos son mayores en trabajadores que no cuentan con capacitación laboral y que viven en condiciones precarias.

EN CONCLUSIÓN

En el paisaje cotidiano: trigos, sorgos y garbanzos; al noroeste (campesinos pauperizados); fresas, chiles y brócoli (cultivos de "ricos"); al sureste, expresan una recomposición espacial de los cultivos —no tan definida— que se acompaña de un mayor deterioro de los medianos y pequeños productores. Los peones del campo, en lo fundamental, siguen contratados en condiciones similares a las que existían antes de que se anunciara con bombo y platillo todo lo felices que serían los hombres y las mujeres del campo al aprovechar las ventajas comparativas derivadas del Tratado de Libre Comercio.

BIBLIOGRAFÍA

- BEJARANO GONZÁLEZ, Fernando (2002), *La espiral del veneno. Guía crítica ciudadana sobre plaguicidas*, Texcoco, Rapam.
- FERNÁNDEZ, Eduardo (1992), *Fresas y conflictos*, Zamora, El Colegio de Michoacán.
- GOBIERNO MEXICANO (1991), "Norma técnica número 339 para la prevención, control, manejo y tratamiento del cólera", en *Diario Oficial de la Federación*, México, Talleres Gráficos de la Nación, martes 13 de agosto, pp. 22-29.
- _____ (1991), *Norma técnica ecológica NTE-CCA-033/91*, octubre (restricciones al uso de agua residual en el riego).
- _____ (1988), *Catálogo de plaguicidas*.
- _____ (1998), "Decreto que reforma el artículo VI transitorio del Reglamento de Seguridad Social para el Campo", en *Diario Oficial de la Federación*, México, 13 de agosto.

- LUNDY, Mark (2007), *Análisis meso del sistema producto fresa en el valle de Zamora, Michoacán*, manuscrito para discusión, México, Centro Internacional de Agricultura Tropical (Regoverning Markets).
- MEDINA R. y M. AGUIRRE (2006), *El sistema fresa en México y en Michoacán, Informe preparado para el estudio "Efectos de la expansión de los supermercados sobre las cadenas de producción y comercialización de fresa en Michoacán"*, en Programa Regoverning Markets/Consejo Estatal de la Fresa (manuscrito).
- SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN (Sagarpa) (2000), "Requisitos y especificaciones para la aplicación y certificación de buenas prácticas agrícolas en los procesos de producción de frutas y hortalizas frescas", en *Diario Oficial de la Federación*, 31 de octubre.
- SALINAS CALLEJAS, Edmar (1992), "Valorización e internacionalización del capital en el sistema agroindustrial fresero en la región zamorana, 1976-1990", tesis de maestría en Estudios Rurales, Zamora, El Colegio de Michoacán.

POLÍTICA AGRÍCOLA E IMPACTOS DIFERENCIADOS
EN EL CAMPO MEXICANO. UN ACERCAMIENTO
A TRAVÉS DE ESTUDIOS DE CASO

*Beatriz de la Tejera Hernández**
*Ángel Santos Ocampo***
*José Martín Arreola Zarco****
*Leticia E. Ochoa Franco*****

RESUMEN

Este estudio expone algunos de los impactos de la apertura comercial del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus efectos en tres casos de Michoacán y Jalisco, y en tres cultivos diferentes: la producción de lenteja en Zacapu, Michoacán; la de zarzamora en Ziracuaretiro, en el mismo estado, y la producción de maíz en dos localidades de la meseta purépecha y en Zapotlán el Grande y San Gabriel, en Jalisco.

Palabras clave: apertura comercial, agricultura, lenteja, zarzamora, maíz.

INTRODUCCIÓN

Desde hace más de una década, México se ha insertado en un proceso de globalización económica de carácter internacional, que se

* Profesora-investigadora titular; maestra en Desarrollo Rural Regional, Universidad Autónoma Chapingo; investigadora invitada del Centro de Investigaciones en Ecosistemas, UNAM. Correo electrónico: <btejera1999@yahoo.com.mx>.

** Profesor-investigador titular del Centro Regional Centro Occidente de la Universidad Autónoma Chapingo, Morelia, Michoacán, Méxco. Correo electrónico: <angelsan98@yahoo.com>.

*** Investigador titular del Campo Experimental Uruapan, Mich., INIFAP. Correo electrónico: <arreola.josem@inifap.gob.mx>.

**** Egresada MCDRE-UACH, sede Morelia, Mich. Correo electrónico: <lety8a@yahoo.com>.

ha caracterizado, entre otros fenómenos, por procesos de desregulación económica, adelgazamiento estatal, privatización y profunda liberalización comercial y financiera.

En este trabajo se analiza el impacto de la política de las últimas dos décadas, tanto entre distintos tipos de productores como de productos y regiones, a partir de un grupo de casos seleccionados. Nuestro propósito es señalar las diferencias, haciendo hincapié en que, en general, la producción campesina se ha visto fuertemente perjudicada y las oportunidades prometidas por la apertura comercial, aun en cultivos identificados como beneficiados, han sido limitadas y están condicionadas a un conjunto de requerimientos que pocos productores pueden cubrir y que además promueven prácticas agrícolas poco sustentables, en sentido amplio.

Para obtener este panorama hemos seleccionado tres cultivos representativos de estas diferencias, en los que hemos trabajado durante la última década y en los que contamos con datos obtenidos directamente en trabajo de campo, en dos regiones de producción campesina y en una de producción comercial. Los estados de Michoacán y Jalisco (entidades donde prevalece aún de manera significativa la producción agrícola con fuerte presencia de producción campesina), nos dan la posibilidad de tratar estos casos.

Así, analizaremos el caso de la lenteja, producción que ha tenido severos impactos, que está amenazada incluso con su desaparición y que se concentra en la Ciénega de Zacapu, en Michoacán. El caso de la zarzamora representa el cultivo frutícola cuya producción también se concentra en Michoacán y que da cuenta de las posibilidades y limitaciones reales de la agroexportación como eje del modelo de desarrollo agrícola y apuesta estatal para el desarrollo de medianos y grandes agricultores en nuestro país. Finalmente, el caso del maíz, un grano ampliamente difundido en ambas entidades, base de nuestra cultura alimentaria, de gran importancia en la economía campesina, pero de baja rentabilidad en los mercados al vincularse desfavorablemente con el mercado internacional, aun en la situación actual con la recuperación de precios.

Se plantea la necesidad de rediseñar un esquema de política sectorial, incluyente y apropiado, para los diferentes tipos de productores, cultivos y regiones de nuestro país, sesgado en particular hacia la producción agrícola campesina en función no sólo de la viabilidad económica futura del sector agrícola y de la mayoría de sus pobladores, sino de la necesidad central de una estrategia alimentaria menos dependiente y vulnerable que, además, integre consideraciones de calidad de vida de las poblaciones rurales y urbanas.

IMPACTOS DIRECTOS Y FUERTEMENTE DAÑINOS
DEL TLC EN LA PRODUCCIÓN. EL CASO DE LA LENTEJA

La lenteja, como muchos de los 195 cultivos que forman parte del patrón nacional de cultivos básicos, no ha representado para los tomadores de decisiones en el sector agropecuario un producto de importancia estratégica, ya que sólo se siembran unos pocos miles de hectáreas anuales de un total de 17 a 18 millones de hectáreas de tierras de cultivo en el país. Sin embargo, para la región de la Ciénega de Zacapu ha sido durante décadas un producto fundamental que delinea la vida productiva y económica de una parte importante de sus habitantes rurales. Este caso se repite con muchos de los productos del patrón nacional de cultivos. En el nivel macro "no pintan", pero en el ámbito regional definen la vida de numerosas familias campesinas.

Durante los últimos años los productores de lenteja se han enfrentado a una severa problemática económica, tecnológica y productiva, que se relaciona de manera estrecha con el proceso de comercialización y con las medidas de política comercial adoptadas por los últimos regímenes gubernamentales. Se ha afectado notablemente a los productores mexicanos, al no estimularse la producción, y con ello se ha afectado el empleo y el ingreso de numerosas familias campesinas. No hay incentivos a la producción nacional, porque el acuerdo tripartita ha significado para los productores nacionales quedar a la deriva del comportamiento de los mercados y expuestos a un proceso de competencia fuertemente sesgada por una historia productiva y de intervención estatal desigual respecto de los productores de los otros dos países signantes del tratado, en concreto de Canadá.

La lenteja quedó clasificada en los anexos de este acuerdo con la fracción arancelaria 0.713.40.01 en la categoría A. Esta categoría corresponde a la desgravación inmediata a partir de la puesta en marcha del TLC en 1994 (Secofi, 1995). De esta forma, sin considerar las diferencias importantes entre México y los otros dos países, en términos de condiciones productivas, tecnológicas y de comercialización, transferencias estatales y disponibilidad de recursos físicos y de capital, los productores nacionales enfrentaron desde el arranque del acuerdo comercial internacional una competencia muy desigual.

Las importaciones canadienses en México aumentaron ilimitadamente desde entonces. A partir de estas importaciones masivas se saturó el mercado interno y esto propició que de manera encadenada se desataran, entre otros, los siguientes procesos: disminu-

ción abrupta de los precios en el mercado nacional durante más de una década, relaciones beneficio-costos negativas y una incertidumbre cada vez mayor. Además, los productores enfrentaron restricciones financieras y de información para el desarrollo tecnológico en la producción y en el procesamiento del producto, altos márgenes relativos de comercialización captados por agentes secundarios e insuficiente información para estimular un mayor crecimiento de la demanda.

A principios de los años ochenta la superficie sembrada tuvo un máximo histórico, ya que se sembraron anualmente entre 15 y 22 mil hectáreas y en 1982 se alcanzó la cifra récord de 22 556 hectáreas sembradas. En el ámbito de la política comercial ya se registraban importaciones, pero aún en cantidades mínimas de apenas 200-400 toneladas. La agricultura nacional aún gozaba de diferentes medidas de protección y barreras comerciales que se reflejaba en reducidas importaciones agrícolas.

En la segunda mitad de los años ochenta, el rango de superficie sembrada y el volumen producido de lenteja en el país empezó a disminuir: entre siete mil y 13 mil hectáreas y entre seis mil y 12 mil toneladas, respectivamente. Este rango se rebasa en 1989, que es un año singularmente bueno en términos agrícolas, porque se alcanza un rendimiento promedio de 1.72 toneladas, el mayor hasta ese momento y que rara vez se ha vuelto a alcanzar en el país.

Sin embargo, la apertura comercial ocasionó un incremento significativo en el volumen de las importaciones hasta llegar, en 1989, a casi siete mil toneladas. Sólo rendimientos extraordinariamente superiores durante 1989 y 1990 explican el incremento significativo de la producción en esos años, porque los rasgos de la política agrícola empezaban a operar en contra del sector agrícola y de la producción de lenteja.

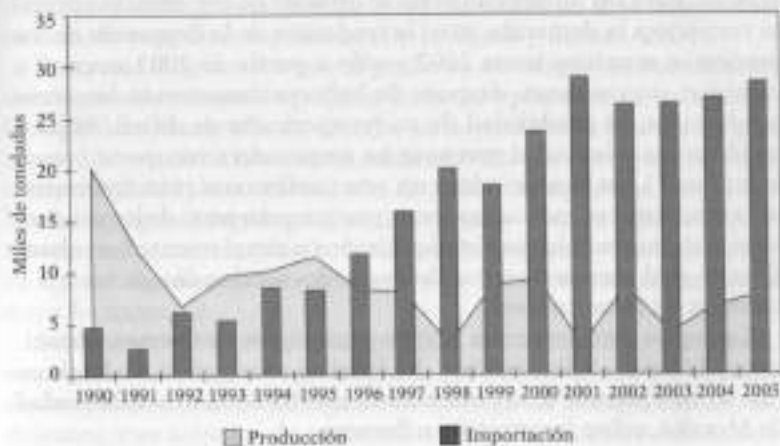
En la primera parte de los años noventa, a pesar de que hay una recuperación del área sembrada, la producción sufrió una pérdida importante en 1992 por siniestros naturales. A partir de ese año y hasta la fecha, se observa una tendencia decreciente de la superficie sembrada y de la producción, al mismo tiempo que ha ido aumentando la cantidad del producto importado, la política pública dirigida al sector es más débil y se caracteriza por una reducción de inversión al mínimo, disminución del monto crediticio, privatización de la producción y distribución de insumos, así como abandono de los apoyos a la organización ejidal, entre otros factores.

Los desastres naturales como heladas, sequías o ataques de plagas y enfermedades ocasionaron pérdidas destacadas sólo en cin-

co años, durante estas dos décadas: en 1980 y 1981, en 1987, en 1992 y en 1998. En el resto de los años considerados, los factores que incidieron en mayor medida para desalentar la siembra y la producción fueron, en definitiva, los diferentes instrumentos de la política pública sectorial: en primer lugar, la importación creciente de producto proveniente de Canadá con tasa cero de arancel, y en segundo lugar, la ausencia de políticas de apoyo decididas y amplias a los agricultores nacionales, que les permitiera sostener sus niveles de producción. Es decir, a la par que se incrementaron notablemente las importaciones (véase la gráfica 1) por la apertura de nuestra frontera, no se instrumentó una política agrícola que permitiera mitigar los efectos negativos de esta apertura. A lo largo de casi 15 años, desde la apertura comercial, apenas se han operado unas cuantas medidas parciales de apoyo a grupos reducidos de productores, como algún crédito aislado para comercializar o instalar una nueva planta empacadora sin la elaboración de un serio estudio de mercado. Los productores de lenteja en México han quedado expuestos durante todo este periodo, entre otros fenómenos, a los siguientes: la falta de créditos suficientes a tasas razonables de interés, falta de información para un mayor conocimiento del dinamismo de los mercados, falta de recursos para investigar y transferir tecnológica, etcétera.

De esta forma, las fallas estatales y las enormes dificultades de los agricultores y sus organismos para generar respuestas estratégi-

GRÁFICA 1
PRODUCCIÓN/IMPORTACIÓN DE LENTEJA EN MÉXICO



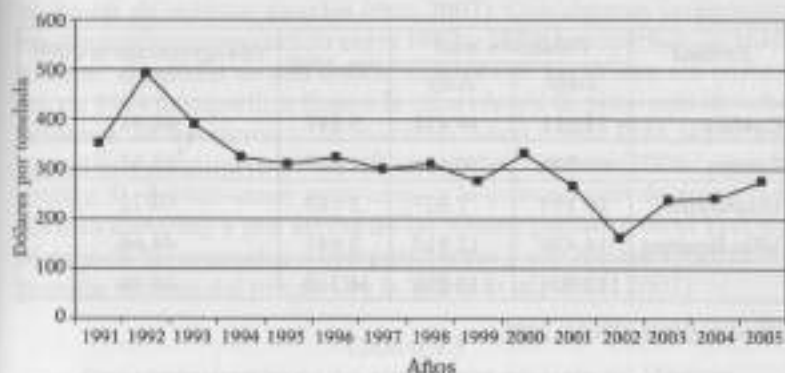
cas colectivas alternativas han repercutido, sin duda, en la producción y productividad del cultivo, que en el primer caso ha disminuido notablemente y en el segundo se mantiene estancada. Evidentemente, no han podido incrementarse a lo largo de todos estos años, para responder a la creciente y cada vez más exigente demanda en los mercados locales y regionales.

Ante las ilimitadas importaciones canadienses, el mercado nacional se ha visto saturado con el producto de ese país a tal punto que, de acuerdo con nuestros cálculos, en 1998 la disponibilidad nacional (sumando oferta nacional, inventario estimado e importaciones) era de aproximadamente 30 400 toneladas, y para 2005 esta cantidad se había elevado a 36 mil. Sin embargo, en 2005, de este volumen total disponible, 78.8 por ciento (28 370 toneladas) provenía de importaciones (FAO, 2007).

Además, estimamos que la demanda nacional alcanzaba en 1999 entre 26 mil y 27 mil toneladas. Al sobrepasar significativamente la oferta a la demanda, se generaron excedentes que ocasionaron depresión en los precios, estancamiento de los flujos mercantiles y modificaciones severas en los canales de comercialización, durante cerca de una década, al punto que gran parte de los nodos de estos canales dejaron de distribuir producto nacional. Esta problemática comercial, sólo aliviada coyunturalmente en momentos como 1995, en que no aumentó la importación por la devaluación del peso mexicano, afectó seriamente a la producción nacional y a los productores mexicanos, concretamente a los de la Ciénega de Zacapu. En esta región se dejaron de producir, las dos últimas décadas, entre 70 y 95 por ciento del volumen total disponible de lenteja en México. Para los últimos años no se dispone de información precisa respecto a la demanda, pero la tendencia de la depresión de los precios se mantuvo hasta 2002 y sólo a partir de 2003 empezó a cambiar; sin embargo, después de haberse desactivado las áreas productivas, la posibilidad de su recuperación es difícil. Si bien en términos relativos el precio se ha empezado a recuperar (véase la gráfica 2), los beneficiados con este cambio son principalmente importadores y comercializadores, porque gran parte de los productores han migrado hacia Estados Unidos o simplemente han abandonado o al menos disminuido sus áreas sembradas de lenteja y también de otros cultivos.

La región está integrada por los municipios de Coeneo, Huaniqueo, Zacapu y Villa Jiménez. Se localiza al noroeste de Michoacán, a una distancia de aproximadamente 90 kilómetros de la ciudad de Morelia, sobre la carretera a Zamora.

GRÁFICA 2
COMPORTAMIENTO DEL PRECIO DE LA LENTEJA EN MÉXICO



Se estima que en la región habita una población de 117 504 habitantes, con una población económicamente activa de 29.3 por ciento, de la que en promedio, 38.5 por ciento es agropecuaria (INEGI, 2000, 2005). Destaca la importancia de la actividad agrícola en relación con el empleo generado, porque es superior al promedio estatal y por mucho al nacional. La superficie agrícola es de 27 539.4 hectáreas, de las que cerca de la tercera parte se llegó a sembrar con lenteja; y este porcentaje aumenta a más de 90 por ciento si se considera sólo el ciclo otoño-invierno. Considerando el empleo de 20 a 30 jornales por hectárea (De la Tejera y Escobar, 1994), se estima que entre 208 mil a 260 mil jornales son los que se llegaron a ocupar durante el ciclo productivo en la región, antes de la severa disminución de superficie sembrada (De la Tejera y Santos, 2001).

Son estos empleos los que se pusieron en riesgo y se sacrificaron con los instrumentos de política sectorial aplicados. Al colapsarse la superficie sembrada de lenteja, no se sustituirá fácilmente por otros cultivos, debido a ciertas características de la región, como la compatibilidad de su calendario de prácticas agrícolas con el calendario migratorio y la producción de paja —subproducto importante para sostener la ganadería campesina regional—, la utilización de un arraigado método de riego y la rotación con maíz, entre otros factores.

Sólo en términos de política pública, de manera muy resumida, se puede señalar que los principales problemas que han enfrentado los productores de lenteja en la Ciénega de Zacapu son los siguientes: mecanismos de protección y fortalecimiento económico

TABLA I
REGIÓN CIÉNEGA DE ZACAPU

<i>Entidad</i>	<i>Población total</i>		<i>PEA-2000</i>	<i>PEA agropecuaria-2000 (%)</i>
	2000	2005		
Coeneo	23 221	19 478	5 897	46.91
Zacapu	69 700	70 636	22 628	11.63
Huaniqueo	10 153	7 627	2 182	50.73
Villa Jiménez	14 430	12 815	3 641	44.66
	117 504	110 556	34 348	38.48

FUENTE: INEGI (2000 y 2005).

para los productores, expuestos a una competencia desleal con los productores canadienses. Conviene recordar que en aquel país se han aplicado los recursos financieros, tecnológicos y de política pública necesarios para expandir su oferta y competir en los mercados internacionales. También sería necesario atacar la falta de créditos suficientes para que los productores organizados tengan capacidad de compactar la oferta al adquirir el producto a los agricultores. Asimismo, falta resolver el problema del crédito para disminuir costos de transacción al construir la infraestructura necesaria para el almacenamiento en las localidades de destino, abaratar servicios de cobranza y adquirir medios de transporte para satisfacer la demanda oportunamente. Son necesarios recursos para desarrollar investigación tecnológica que permita liberar las variedades y ejecutar el proceso posterior a la cosecha con las condiciones necesarias que demandan los consumidores (limpieza, homogeneidad de color, tamaño, etc.). Urge invertir para la investigación de mercados y que ayude a identificar cambios en la demanda y en el consumo en mercados alternativos locales, regionales y exteriores. En tanto estos problemas no se atiendan adecuadamente, el desarrollo agrícola de la región y de los pequeños productores orientados al cultivo de la lenteja seguirán colapsados.

EL CASO DEL MAÍZ

A diferencia de otros países (que producen maíz para uso industrial y como forraje), el uso básico del maíz que se cultiva en México es

para tortilla de consumo humano. El maíz es el principal cultivo en México y ocupa 50 por ciento de los 14 millones de hectáreas cosechadas de cultivos anuales (FAO, 2007). Con algunas variaciones en el periodo comprendido entre 1980 y 1994, la superficie de maíz alcanzó alrededor de seis a siete millones de hectáreas; sin embargo, en 1994 la superficie llegó a la cifra récord de poco más de ocho millones de hectáreas y se mantuvo hasta 1996. Esta superficie cosechada disminuyó a 7.4 millones de hectáreas en 2006 (véase la gráfica 3), debido entre otras cosas a la importación de grano con precios *dumping* y por arriba de las cuotas pactadas en el TLC, sin el pago de los aranceles correspondientes y con efectos sobre la depresión interna del precio (De la Tejera *et al.*, 2006, 2007).

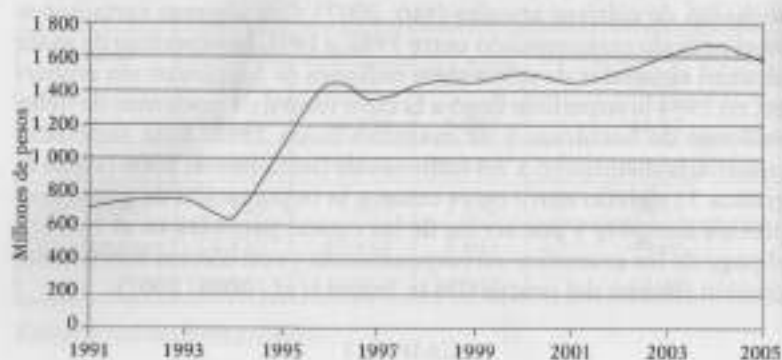
GRÁFICA 3
COMPORTAMIENTO DE LA SUPERFICIE DE MAÍZ EN MÉXICO



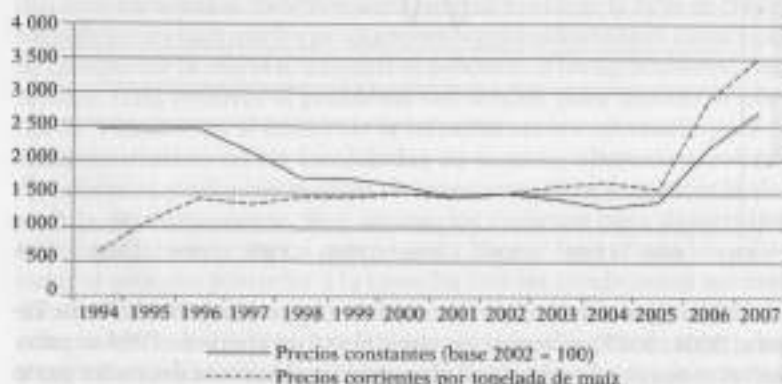
Como mencionan diversos autores (Appendini, 2001; De la Tejera, 2006, 2007), al entrar en vigor el TLC en enero de 1994 se cambió el concepto de seguridad alimentaria, al hacerse depender parte importante de la disponibilidad nacional a la oferta de grano proveniente de Estados Unidos, presionar los precios del grano a la baja y generar un alto grado de vulnerabilidad nacional.

Si consideramos los precios corrientes del maíz, se observa una tendencia al crecimiento relativo. Pero si estimamos los precios reales del maíz (con base en el año 2000), se percibe una caída prolongada desde la firma del TLC (véase la gráfica 5) hasta 2005, en que se inicia una ligera recuperación y 2007, año en el que se observa un proceso de recuperación del precio real (base 2000), que sin embargo apenas empieza a acercarse al precio que se tenía al inicio

GRÁFICA 4
COMPORTAMIENTO DEL PRECIO DE MAÍZ EN MÉXICO



GRÁFICA 5
COMPORTAMIENTO DE LOS PRECIOS CONSTANTES Y REALES
DE MAÍZ EN MÉXICO



FUENTE: De la Tejera *et al.* (2007b), a partir de datos de INEGI (2007); SNIM (2007); Banmexico (2007).

del TLCAN (1994). Esta recuperación se da después de una crisis extrema que se presentó a partir de enero de 2007. En las regiones en estudio y con los productores, ¿cómo se ha dado este proceso?

En el TLC se acordó para el maíz el "máximo periodo de protección" (15 años), y se estableció un mecanismo de cuota-arancel, que consistió en permitir la importación de una cuota libre de arancel,

empezando con 2.5 millones de toneladas que se aumentarían tres por ciento anualmente. Los volúmenes por encima de esta cuota deberían pagar tasas de aranceles altos (iniciando con 215 por ciento), con una reducción paulatina hasta su eliminación en 2008.¹ No obstante, en los años siguientes a 1994 se incrementaron las importaciones por arriba de lo pactado. Entre 1994 y 2002, México importó un promedio anual de 4.4 millones de toneladas de maíz, sin el pago correspondiente de aranceles, presionando el precio real a la baja, aunque el precio nominal fue en ascenso, como ya se indicó.

Con el objetivo de conocer el efecto de estos procesos localmente, se eligieron para su estudio dos áreas contrastantes: dos localidades campesinas de la meseta purépecha y dos municipios de agricultura comercial en el sur de Jalisco.

Las observaciones realizadas durante el trabajo de campo muestran que la estructura productiva de maíz ha tendido a polarizarse, con lo que se ha aumentado aún más la brecha productiva tanto entre regiones como entre productores. Por una parte, agricultores campesinos minifundistas producen maíz para autoconsumo, como se observa particularmente en los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, México, Puebla y Michoacán, entre otros, y por otra parte, los productores comerciales producen para el mercado, como en regiones precisas ubicadas principalmente en los estados de Jalisco, Veracruz, México, Guanajuato, Sinaloa y Sonora. Esto no significa que en los primeros estados no haya amplias regiones de producción comercial, como es el caso del Bajío michoacano y en los segundos de maíz campesino, como es el caso del Distrito de Desarrollo Rural (DDR) de Colotlán y los municipios de Colimán y Venustiano Carranza en el DDR de Ciudad Guzmán, en Jalisco.

La importación de grandes cantidades de maíz a bajo precio ha tenido efectos similares sobre la superficie cosechada en Michoacán y Jalisco. En Michoacán se observa una pérdida de 10 por ciento en la superficie cosechada de maíz al pasar de 520 mil hectáreas a 472 mil en el periodo de 1994 a 2002. En Jalisco se observa una caída de la superficie de 8 por ciento en el mismo periodo, al pasar de 740 mil hectáreas a 684 mil, respectivamente. Esto representa una pérdida de poco más de 100 mil hectáreas para la región y 1 150 000 jornales (consideramos que una hectárea de maíz requiere en promedio 11.3 jornales de la siembra a la cosecha).

¹ Así se estableció una relación inversa entre cuotas libres de arancel que irían aumentando cada año y aranceles que irían disminuyendo también gradualmente, hasta alcanzar una liberalización completa del mercado en 2008.

En Michoacán se analiza el impacto en dos localidades campesinas del municipio de Erongarícuaro, en la meseta purépecha de orientación campesina, donde las condiciones naturales limitan el uso de semillas híbridas y los suelos tienen una baja respuesta a los fertilizantes químicos, por lo tanto se trata de una zona "protegida" de manera natural al uso de un paquete tecnológico intensivo en insumos del tipo "revolución verde".

En el estado de Jalisco se analiza el caso de dos municipios: Zapotlán el Grande y San Gabriel. Dentro de esta área de agricultura comercial existe una fuerte variación en los niveles de intensificación del sistema de maíz. Existen áreas de producción de maíz en sistemas con uso intensivo de semilla híbrida, insumos y maquinaria, como es la del llano de Ciudad Guzmán, y otras de agricultura campesina con uso de semilla criolla y bajo uso de fertilizante, como es el caso del llano de San Gabriel, mejor conocido como el "Llano en llamas", descrito por Juan Rulfo en el cuento del mismo nombre, por lo que se trata de una zona donde se implementan sistemas de producción variables por su grado de intensificación y uso de insumos. Las encuestas realizadas en Michoacán reflejan que el maíz ha pasado de ser el pilar de la economía campesina a un cultivo reducido al autoconsumo y las parcelas se han dejado de sembrar o se ha sustituido el maíz por el cultivo de avena forrajera (Chauvet *et al.*, 2004).

Entre las causas del abandono del cultivo destacan las dificultades en la comercialización que enfrentan los productores, los altos costos de producción, la falta de mano de obra familiar para atender grandes superficies, como también el cambio en la cultura y el consumo del maíz en estas comunidades (Chauvet *et al.*, 2004).

En los últimos cinco a diez años el destino de la producción de maíz ha cambiado de manera fundamental. Anteriormente, los productores destinaban una parte de la producción al consumo de la familia y otra fracción, en ocasiones mayor, a la venta. En ambas comunidades de la meseta, la venta de maíz era un factor importante de la economía campesina, particularmente en la Tenencia Lázaro Cárdenas. El maíz generalmente era vendido en la misma comunidad a compradores que venían de Zacapu en la temporada de cosecha, y que ya dejaron de comprar maíz.

Los campesinos de La Zarzamora, por la cercanía de esta comunidad con Erongarícuaro, vendían el maíz directamente en las tortillerías del lugar. Por otro lado, se acostumbraba vender a lo largo del año algunas fanegas de maíz para sufragar gastos menores de medicinas, alimentos o vestido (Chauvet *et al.*, 2004).

TABLA 2
 DESTINO DE LA PRODUCCIÓN DE MAÍZ EN DOS LOCALIDADES
 DE LA MESETA PURÉPECHA, MICHOACÁN (CICLO 2002)

Localidad	Producción/ productor (ton)	Porcentaje de la producción		
		Autoconsumo humano	Consumo animal	Venta
La Zarzamora (n = 12 productores)	5	18.7	58.1	23.1
Tenencia Lázaro Cárdenas (n = 12 productores)	2	55.0	40.5	4.2
Promedio (n = 24 productores)	3.5	36.7	49.3	13.6

FUENTE: Chauvet *et al.* (2004).

La mayoría de los campesinos, sobre todo de la Tenencia Lázaro Cárdenas, consideraba que era más rentable destinar la producción de maíz a la alimentación de su ganado, es decir, convertirlo en leche o carne. De ahí que sigan cultivando maíz. De manera paulatina se han ido cediendo los terrenos de maíz al cultivo de la avena. De esta manera, tres y 0.8 toneladas por productor son destinadas al consumo animal en La Zarzamora y en la Tenencia Lázaro Cárdenas, respectivamente. Ello guarda relación directa con las existencias de ganado en las dos comunidades, mucho más elevado en la primera. Aunque tradicionalmente la ganadería bovina ha formado parte del sistema de producción en estas comunidades, al parecer la coyuntura actual del mercado del maíz y de ganado ha favorecido una expansión de la ganadería extensiva campesina (Chauvet *et al.*, 2004).

A diferencia de los productores de la meseta purépecha, los productores del sur de Jalisco optaron por la intensificación del sistema y el mayor uso de insumos. Siembran mayores superficies de maíz (21.6 hectáreas por productor en promedio, en 1998), y obtienen rendimientos también más altos con laboreo intenso del suelo, semillas híbridas y agroquímicos.

En esta región de Jalisco se realizaron entrevistas a 7.5 por ciento de los productores de maíz del padrón de Procampo,² registra-

² Procampo es uno de los programas más importantes de política pública en México, orientado a transferir un subsidio directo al ingreso campesino, que buscaba dar incentivos al tránsito agrícola con un esquema

dos en los municipios de Ciudad Guzmán y Venustiano Carranza en el año de 1995.

De la población de productores entrevistados en 1995, se eligieron 11 cuidadosamente, por ser representativos de los sistemas y lógicas de producción identificadas entonces, para realizar un seguimiento de sus parcelas sembradas de maíz, en el periodo comprendido de junio de 1995 a mayo de 1998 (Arreola *et al.*, 1997).

En promedio, la superficie sembrada se incrementó 43 por ciento al pasar de 14 a 21 hectáreas por productor. La producción total aumentó 63 por ciento al pasar de 55 a 90 toneladas producidas por productor, y los rendimientos igualmente se incrementaron nueve por ciento al pasar de 2.9 a 3.2 toneladas por hectárea, para mantener o evitar la caída del ingreso agrícola.

Sin embargo, el aumento de la superficie fue posible porque se redujo la superficie sembrada de sorgo y se rentaron más tierras agrícolas, lo que ocasionó que los productores más pequeños y débiles abandonaran el cultivo de maíz para dedicarse al jornal o migrar a la ciudad. Por otra parte, aumentar el rendimiento implicó el uso intensivo de insumos con un efecto de mayor deterioro de suelo y agua subterránea, como parte del proceso de intensificación del sistema de maíz en el sur de Jalisco.

De acuerdo con el punto de equilibrio (PE),³ obtenido al dividir el costo de producción por hectárea entre el precio por tonelada de maíz, en 1995 el productor de estas localidades requería obtener 1.5 toneladas por hectárea para cubrir los costos de producción de esa hectárea ($PE = 1.5$). Sin embargo, para 1998 esta relación aumentó a dos toneladas por hectárea ($PE = 2$), lo que representa un incremento de 33 por ciento; este incremento está relacionado con el margen de ganancia obtenido. La ganancia (en toneladas de maíz por hectárea) bajó de 1.5 toneladas por hectárea a 1.2 en el mismo lapso en promedio.

totalmente liberalizado de producción, al finalizar el periodo asignado dentro del TLCAN para cada producto (15 años para el maíz).

³ El punto de equilibrio cambia si baja el precio del maíz o aumentan los costos de producción. Estos últimos aumentan por un mayor uso de maquinaria, insumos y mano de obra, y porque aumenta desproporcionadamente los precios de los factores de producción (maquinaria, mano de obra e insumos) en relación con el producto, lo cual se entiende que no pasó en el periodo que se analiza, por lo que se supone que se aumentó el uso de algunos factores de producción como los insumos utilizados, especialmente fertilizantes. Esto también se basa en que los productores entrevistados mencionaron que cada año se vieron obligados a incrementar el uso de fertilizantes en aproximadamente cinco por ciento.

Por otra parte y a semejanza de la región michoacana estudiada, también se observó un cambio en el destino del maíz. La cantidad de maíz que se destinó a la venta en un lapso de tres años bajó de 87 a 81 por ciento, con una reducción de dos por ciento anual; en cambio se destinó más maíz para consumo ganadero que pasó de 2.8 toneladas por productor a cinco, lo que representa un incremento de 4.3 por ciento, mientras que la producción para consumo humano se mantuvo en los mismos niveles, o sea una tonelada por productor, lo que representa 5.6 por ciento de la producción total.

Importar grandes cantidades de maíz por encima de la cuota acordada y la caída del precio real ocasionaron efectos diferenciados en las regiones y con los productores: se abandonó el cultivo por una parte y por otra, hubo mayor explotación de la tierra con consecuencias sociales y ecológicas aún no evaluadas.

Se pueden observar tendencias contradictorias en relación con el maíz, según el potencial de las regiones, los tipos de productores y tipos de maíz, en los casos analizados de Michoacán y Jalisco:

- En el caso de la producción intensiva y comercial de Jalisco, se aumentó la producción (con más superficie y mayores rendimientos) con sistemas productivos de explotación "minera" del suelo, empleo de semillas híbridas y alto uso de agroquímicos (en lugares donde las condiciones naturales y el capital lo permitió), con el fin de ser más eficientes.
- Cuando los recursos disponibles (naturales y financieros) son insuficientes, fundamentalmente en zonas "campesinas" como los casos estudiados en Michoacán, se implementaron sistemas de producción en los que se sustituyeron insumos caros (semillas mejoradas, fertilizantes y herbicidas especialmente) por "baratos" (semillas criollas y mano de obra familiar) y se orientó en gran medida la producción para el autoconsumo familiar y ganadero.
- En ambos estados, pero principalmente en los casos de producción campesina en Michoacán, se observó que hubo menores superficies de maíz criollo para el autoabasto en función de los requerimientos del consumo familiar; de manera paralela, el tamaño de la superficie dedicada a la siembra de maíz destinado al mercado se relacionó con las señales de los mercados locales.
- Se sustituyó el maíz por avena forrajera en regiones de bajo potencial y por productores de escasos recursos, como los

TABLA 3
 COMPARACIÓN DE ALGUNOS INDICADORES DE MAÍZ EN EL CICLO IV 95/95 Y 98/98, EN EL SUR DE JALISCO

	Superficie (ha)	Rendimiento (kg/ha)	Prod/Productor (ton)	PE* (ton)	GAN (ton)	Destino (%)	
						Familia	Venta
Jalisco (n = 11 productores)							
Ciclo IV 95/95	14.5	2.9	55.5	1.5	1.5	5.2	8.72
Ciclo IV 98/98	21.6	3.2	90.4	2	1.2	6	13
							81

PE: Punto de equilibrio = costo de producción por hectárea/precio de venta por tonelada de maíz.
 FUENTE: a partir de datos de campo, 1995 y 1998.

casos analizados en Michoacán, lo cual disminuyó la diversificación productiva. Se considera que esto puede aumentar la pobreza de los productores que no pueden reconvertir sus unidades productivas y puede deteriorar los recursos naturales, porque se reducen los periodos de descanso al cambiar el sistema año y vez de maíz,⁴ por el anual de la avena.

Con base en las tendencias observadas, es previsible que haya un mayor deterioro tanto del suelo como del agua, y que se limite seriamente el desarrollo de las regiones agrícolas.

En una tendencia, la de los campesinos, por así llamarla, no es tanto un problema reducir el uso de fertilizantes, sino que no se restituyen los nutrientes extraídos con fuentes alternativas como el estiércol, además de que se abandona el sistema de "año y vez" por ser inoperante. Por otra parte, se intensificó el sobrepastoreo de los potreros en descanso por el reforzamiento de los sistemas ganaderos, con el consecuente deterioro del suelo y el riesgo de desaparecer esta actividad, que es la última que realizan los grupos más vulnerables de México, como los indígenas y ancianos, que son la mayor parte de los ejidatarios de esta zona.

La otra tendencia, que llamamos de "agricultores modernizados e intensivos", funciona bajo un esquema de agricultura que sobreexplota el suelo y contamina el agua. Esto es lo que algunos autores denominan "agricultura minera", por la fuerte extracción de minerales del suelo producida al intensificarse los sistemas de cultivo.⁵

Este esquema también obliga a ampliar la superficie sembrada en busca de alcanzar economías de escala, lo cual obliga a que los

⁴ El sistema de "año y vez" consiste en sembrar un año y dejar "descansar" el segundo año, periodo en que la tierra sirve de agostadero al ganado. Este sistema sirve para rotar el uso del suelo y permite recuperar su fertilidad por el estiércol que depositan ahí los animales. Con la reducción de la superficie de maíz, su cultivo se contrae a los espacios de siembra de año con año y se dejan como agostadero los espacios que antes se sembraban como "año y vez", lo que limita la recuperación natural de la fertilidad del suelo.

⁵ Este concepto se ha utilizado en las discusiones de la ecología política y de la economía ecológica en lo que se concibe como "deuda ecológica" del norte al sur. Ha sido aplicado, por ejemplo, al caso de Argentina, con lo que han llamado "proceso de sojanización" de la pampa, que se refiere a la intensificación extrema del cultivo de soya transgénica para exportación, con la consecuente extracción de minerales del suelo (véase Pengue, 2005).

productores más pobres y viejos renten o vendan la parcela y queden desprotegidos.

RESTRUCCIONES DEL MODELO AGROEXPORTADOR. EL CASO DE LA ZARZAMORA

Para el sector agropecuario la negociación comercial se justificaba porque, con la apertura, el sector agropecuario podría seguir una vía de desarrollo que le permitiría maximizar el valor de su producción y del ingreso rural gracias a una especialización creciente en las ramas de actividad en los que se suponía existían "ventajas comparativas" (Téllez, 1994).

En este contexto, el Estado buscó alternativas productivas que presentaran competitividad con el exterior e impulsó cultivos de exportación no tradicionales, como las hortalizas y las frutas, que prometían incrementar los ingresos al país por conceptos de divisas. Aun cuando este tipo de cultivos evidentemente no solucionaban los problemas centrales para el campo mexicano, constituyeron una alternativa para mejorar los ingresos de algunos productores (Lara y Chauvet, 1996).

En este sentido, se fomentó el establecimiento de cultivos hortofrutícolas en un afán de intercambio de producción primaria especializada por divisas. Se impulsó la orientación del mercado a la exportación por medio de incentivos manifiestos en apoyos directos e indirectos. Entre los primeros se ubicaron los programas federales, como la Alianza para el Campo (programa Cultivos Estratégicos) y Promoción a la Exportación (PROXIM). Entre los apoyos indirectos se desarrollaron los programas de Normalización y Certificación de la Calidad y Sanidad, de Desarrollo Comercial y el de Construcción, Modernización y Rehabilitación de la Infraestructura Productiva.

Como parte de esta visión, en Michoacán se impulsaron mediante un conjunto de instrumentos de política sectorial, el cultivo de hortofrutícolas. La superficie de los cultivos perennes, que es donde se encuentran la mayoría de los frutícolas, aumentó en el lapso de 26 años en cerca de 300 por ciento, aproximadamente. En particular en el estado de Michoacán, cobró importancia un producto apreciado por el mercado estadounidense y europeo que, en términos de las expectativas de exportación, se consideró prioritario: la zarzamora (*Rubus sp.*). Este cultivo se incorporó como cultivo estratégico dentro de los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganade-

ría y Desarrollo Rural (Sagar) y la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (Sedagro), a partir de 1996.

México, junto con otros países como Chile, Guatemala, Colombia, Costa Rica y Nueva Zelanda, compiten por el mercado estadounidense en los meses de octubre a abril, periodo en el que no hay una fuerte producción en aquel país.

TABLA 4
SUPERFICIE SEMBRADA EN MICHOACÁN, 1980-2000 (HECTÁREAS)

Año	<i>Perennes</i>	<i>Cíclicos</i>
1980	105 622	889 133
1985	167 812	896 562
1990	181 886	807 029
1995	174 706	872 684
2000	261 400	832 987
2006	304 091	686 171

FUENTE: Sagar y Sedagro, 1999; Sagarpa, 2001, 2007; Sedagro, 2007.

La competencia con estos países representa un gran reto para los productores mexicanos, a pesar de ciertas ventajas sobre ellos, como es un menor costo en el flete y no pagar arancel debido a lo acordado en el Tratado de Libre Comercio.

En la República mexicana la explotación comercial de la zarzamora es reciente. En 1976 la Dirección General de Unidades de Riego para el Desarrollo Rural, perteneciente a la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH), reportaba la existencia de 48 hectáreas de zarzamora sembradas en los estados de México, Michoacán, Oaxaca y Tamaulipas (SRH, 1976). En 1990, el INEGI reportó cerca de 90 hectáreas en el país, y cinco años más tarde ya había alrededor de 650 hectáreas, con una preponderancia absoluta de Michoacán. Para el año 2000 había ya 1 300 hectáreas sembradas en 14 entidades del país, correspondiendo a Michoacán 83.8 por ciento del total (Sagarpa, 2002). En cuanto a producción y valor, en Michoacán se produjeron 11 061.59 toneladas con un valor de más de 156 millones de pesos en 1999, que representaron 96.2 y 96.5 por ciento del total nacional. Los mejores rendimientos correspondieron a Michoacán, con un máximo de 18.02 toneladas por hectárea en 1993.

En 2006 estas cifras habían aumentado de manera notoria; la preponderancia de Michoacán se sostuvo con una superficie que se duplicó tan sólo en los últimos seis años, hasta alcanzar 2 872 hectáreas sembradas en 2006, una producción de 40 841 toneladas y un valor de esta producción de casi 700 millones de pesos. Para 2007, en el mes de agosto, ya se reporta un avance de siembra de 3 063 hectáreas sembradas, por lo que es claro que continúa de manera importante la expansión intensa de este cultivo.

El destino que se le da a la zarzamora varía en cada entidad; por ejemplo, en los estados de Veracruz, Chiapas e Hidalgo, se destina principalmente a elaborar conservas, mermeladas y licores, en tanto que en Jalisco y Michoacán es destinada fundamentalmente al mercado de exportación. Por esta razón decidimos analizar el caso de Michoacán a partir del estudio realizado en el municipio de Ziracuaretiro, por su importancia en la producción, por ser uno de los primeros donde se estableció el cultivo orientado a la exportación, y por estar ubicadas ahí tres de las principales comercializadoras, además de ser un municipio beneficiado con apoyos gubernamentales y de la existencia de organizaciones de productores. Los datos de trabajo de campo en esta región corresponden al periodo 2000-

GRÁFICA 6
SUPERFICIE ESTABLECIDA DE ZARZAMORA EN MÉXICO
Y MICHOACÁN (1990-2000)



FUENTES: INEGI, *Censo Agropecuario 1991*; Sagar, *Antuarios estadísticos 1991-1999*; Sagarpa y Sedagro 2000, consulta directa.

2002, si bien las estadísticas estatales y nacionales las hemos actualizado.

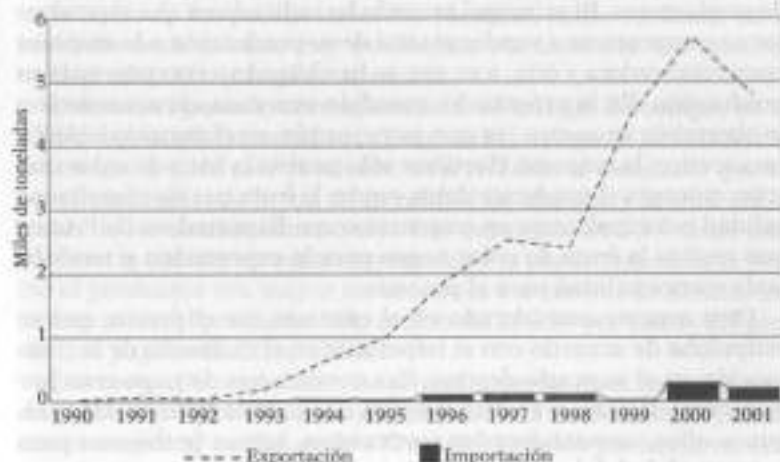
El comportamiento de las exportaciones de las frambuesas, zarzamoras y moras ha ido en aumento año con año, como puede apreciarse en la gráfica 7.

El crecimiento observado hasta 2001, sin embargo, no sólo se sostiene, sino que se presenta de manera exponencial en los últimos años, ya que para 2007 el volumen exportado ya alcanzaba en junio más de 23 mil toneladas. Cabe aclarar que las estadísticas que se tienen respecto a este cultivo consideran agregadas a la frambuesa y otras moras junto con la zarzamora, situación que dificulta su análisis. Existen dos fracciones arancelarias que consideran la exportación de estas frutillas: en la 081020 están consideradas las frambuesas, zarzamoras y moras en estado fresco, y en la fracción 081120 se tienen a las congeladas o con algún proceso mínimo, como cocimiento o azucaración. Sin embargo, estos datos sólo nos dan una idea aproximada, si consideramos que la mayor parte de la producción de estas frutas en nuestro país es de zarzamora.

En cuanto al precio de venta tenemos que estas frutillas en fresco alcanzan un mayor valor que las congeladas. México ha exporta-

GRÁFICA 7

EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE FRAMBUESA, ZARZAMORA Y OTRAS MORAS FRESCAS Y CONGELADAS EN MÉXICO (1990-2001)



FUENTE: Banco de México (1998); *The World Trade Atlas* (2001); Bancomext (2002).

do a más de 15 países, entre los cuales destaca Estados Unidos, que había comprado 97 por ciento, en promedio, del volumen total exportado por nuestro país, y para 2007 se estima esta proporción en cerca de 92 por ciento. Los volúmenes de las exportaciones para los demás países habían sido marginales e inconsistentes, lo que ha marcado la dependencia que tienen nuestras exportaciones de zarzamora hacia el mercado estadounidense, si bien han empezado a adquirir mayor importancia las exportaciones, por ejemplo a países de la Comunidad Europea, principalmente a Irlanda del Norte, Italia, Holanda, España y Alemania, en orden de importancia. En menor medida se inician las exportaciones hacia Japón y Canadá.

En el estado de Michoacán este cultivo se estableció con la expectativa de exportario; sin embargo, por una serie de problemas de carácter técnico, organizativo y de comercialización estas expectativas no se han concretado del todo. Los principales centros de acopio son las empresas comercializadoras exportadoras, principalmente de origen extranjero, puesto que la comercialización de la zarzamora requiere de fuertes capitales y sobre todo de conocimiento del comercio internacional, lo cual en nuestro país apenas comienza a explorarse.

El modo en que han operado estas empresas comercializadoras ha sido estableciendo contratos con los productores, generalmente a través de sus sociedades de producción rural o de sus uniones de productores. El principal acuerdo ha radicado en que el productor se compromete a vender el total de su producción a la empresa comercializadora y ésta, a su vez, se ha obligado a comprar toda su producción. En la práctica ha sucedido otra cosa, de acuerdo con lo observado en campo, ya que, por ejemplo, en el municipio de Ziracuaretiro, la empresa Hortifrut sólo recibía la fruta de color marrón; entonces el productor debía vender la fruta que no cumplía esa calidad principalmente en empresas como Exportadora de Frutas, que recibía la fruta de color negro para la exportación y también la de menor calidad para el proceso.

Otro aspecto considerado en el contrato era el precio, que se estipulaba de acuerdo con el imperante en el momento de la transacción en el mercado-destino. Las condiciones de pago eran por lo general de ocho a 15 días después de recibida la fruta. Hace algunos años, comentaban los productores, tenían problemas para la puntualidad del pago con algunas empresas.

En la venta nacional se seguía el mismo esquema, pero la fruta se transportaba a los centros comerciales o a las centrales de abasto

de la ciudad de México, Morelia y Uruapan. Pese a que la mayor parte del producto se quedaba en México, la zarzamora sigue siendo un producto de consumo restringido para la mayoría de la población, principalmente por su poca presencia en los diferentes mercados del país y por su elevado precio.

El precio para exportación se estuvo elevando durante los años observados y resultó muy atractivo vender en este mercado. Considerando el periodo de 1996 a 2001, el mejor precio promedio obtenido por el productor se registró en noviembre de 1999 y ascendió a 167.40 dólares/flat, y el menor precio, 12.00 dólares/flat, fue pagado en julio de 1996. Durante la temporada 2000-2001 comprendida de noviembre a mayo, los precios promedio oscilaron entre 93.00 y 21.00 dólares/flat, siendo el precio promedio de 30.11 dólares/flat. El precio promedio correspondiente al periodo de 1997 a 2001 fue de 30.51 dólares/flat. Esto permite ubicar la enorme variación de los precios en este mercado. Además, los productores cuya fruta no reunía los requisitos de exportación no tenían trato con las comercializadoras, sino que llevaban directamente su producto a las centrales de abasto o a las congeladoras para el mercado nacional.

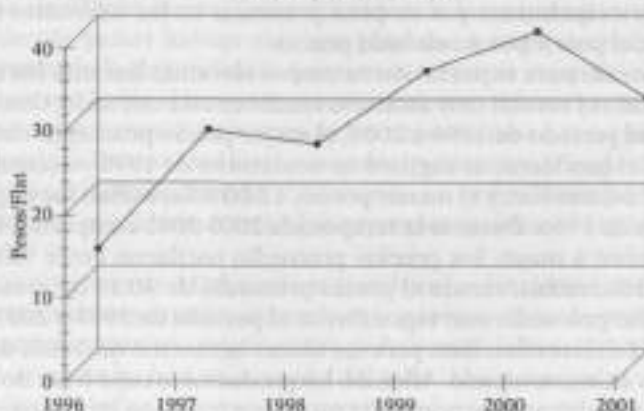
En los años más recientes (2002-2006), el precio registrado por el Sistema de Información Arancelaria (2007) denota un incremento sostenido del precio de exportación, porque registra un promedio anual entre ocho y diez dólares/flat, lo que ayudaría a explicar el entusiasmo por la producción de la frutilla, tanto por parte del estado como de los productores. No obstante, como veremos, en el mercado nacional aún hay problemas estructurales sin resolver en la producción y comercialización.

Durante el periodo correspondiente al trabajo de campo, en el caso del mercado nacional se calcularon los márgenes de las dos cadenas que seguía este producto: una referida al producto que se comercializaba por la vía de la central de abastos y la otra vía, a través de los centros comerciales. Los márgenes eran 3.4 veces mayores en la cadena vía centro comercial, y la participación en el precio al productor era mayor en la cadena vía central de abasto. En ambos casos, el productor sólo recibía de 21 a 30 por ciento del precio que pagaba el consumidor.

Los costos de producción en el municipio de Ziracuaretiro eran muy diversos. Para el mantenimiento del cultivo se calculó que los costos erogados⁶ oscilaban de 4 776 a 49 933 pesos por hectárea, con

⁶ Por costos erogados entendemos los costos monetarios en que incurre el productor.

GRÁFICA 8
PRECIO PROMEDIO ANUAL AL PRODUCTOR DE ZARZAMORA
PARA EXPORTACIÓN



FUENTE: Unión de Productores de Frutales e investigación directa.

una media de 23 354 pesos por hectárea (costos corrientes para los años 2000-2002); esto se debía a la heterogeneidad que existía y que aún prevalece en la tecnificación, el manejo y la disponibilidad de recursos económicos para el cultivo que tenga cada productor, así como de la cantidad de mano de obra familiar, de su experiencia y conocimiento sobre el cultivo. Si bien, tanto en el mercado nacional como en el de exportación ha habido un mercado atractivo y una demanda crecientemente sostenida que han estimulado la expansión de la producción, aún quedan importantes problemas por resolver. En principio, es fundamental que la utilidad del productor se incremente de manera significativa y disminuyan los márgenes de ganancia que hay en su comercialización.

Por otro lado, una inquietud generalizada respecto al cultivo de frutas es el uso de agroquímicos, por sus posibles efectos sobre la salud de los trabajadores agrícolas y de los consumidores.

En el caso de la zarzamora, no estaba instaurada la ley de inocuidad alimentaria cuando se realizó el trabajo de campo en los años 2000-2003, pero en la práctica encontramos que todos los compradores de Estados Unidos exigían una certificación de los productos exportados.

En la actualidad, en México, sólo existe un número reducido de organismos reconocidos para expedir esta certificación; para la zona

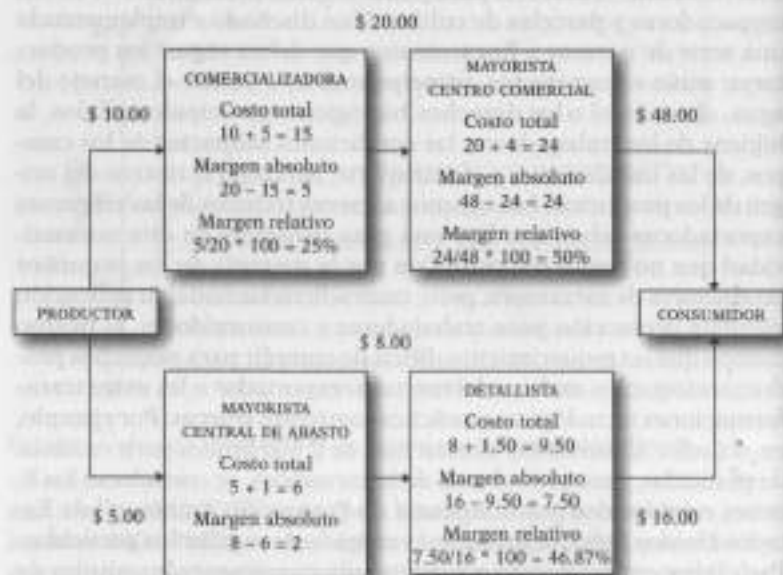
centro del país se cuenta sólo con el Comité Estatal de Sanidad Vegetal de Guanajuato.

Las compañías comercializadoras han contratado sus servicios, a fin de recibir la asesoría para poder obtener la certificación de sus empacadoras y parcelas de cultivo. Han diseñado e implementado una serie de normas y lineamientos que deben seguir los productores; están encaminados, principalmente, a cuidar el manejo del agua, el estiércol o los desechos biológicos municipales sólidos, la higiene de los trabajadores, las condiciones sanitarias de los campos, de las instalaciones y el transporte, así como el rastreo del origen de los productos. Los mismos asesores técnicos de las empresas exportadoras saben que hay una gran exigencia en esta normatividad que no podrá ser cumplida por la mayoría de los pequeños productores de zarzamora, pero, contradictoriamente, su aplicación significa protección para trabajadores y consumidores, al mismo tiempo que un requerimiento difícil de cumplir para pequeños productores, que los excluye del mercado exportador o les exige transformaciones tecnológicas y prácticas agrícolas severas. Por ejemplo, en el *Codex Alimentarius* existen más de 2 500 límites para residuos de pesticidas, pero para el caso de la zarzamora, se consideran los límites establecidos por la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA), organismo encargado de regular los pesticidas. Para tener conocimiento y verificar oportunamente los niveles de residuos, los comercializadores se encargan de detectar y cuantificar la residualidad de los plaguicidas con el fin de proteger su mercado. Por ello cuidan de dar asesoría técnica a los productores y les indican los productos por usar, las dosis adecuadas, el número de aplicaciones y el periodo de aplicación; además supervisan constantemente los campos de cultivo y, al momento de la cosecha, hacen un muestreo para medir la residualidad.

Así, en Michoacán la fruta de exportación debe ser de color púrpura a marrón oscuro, sin deformaciones, de consistencia firme, sin manchas de granos destruidos ni por hongos u otras enfermedades, y de aspecto uniforme. La fruta de calidad nacional puede presentar ligeras deformaciones o incorrecciones; su color puede no ser tan uniforme y sus dimensiones pueden ser menores y no uniformes.

Los problemas que enfrentan los productores de zarzamora en las diferentes regiones de Michoacán se pueden resumir en lo siguiente: insuficiencia de recursos para producir, discontinuidad en la política sectorial hacia el cultivo y un proceso de comercialización dependiente de las empresas comercializadoras y del mercado

ESQUEMA 1
MÁRGENES DE COMERCIALIZACIÓN DE ZARZAMORA FRESCA
EN EL MERCADO NACIONAL.



$$\text{Margen total absoluto} \begin{cases} 48 - 10 = 38 \\ 16 - 5 = 11 \end{cases}$$

$$\text{Margen total relativo} \begin{cases} 38/48 * 100 = 79.16\% \\ 11/16 * 100 = 68.75\% \end{cases}$$

$$\text{Participación del productor} \begin{cases} 10/48 * 100 = 20.84\% \\ \text{en el precio al consumidor} \\ 5/16 * 100 = 31.25\% \end{cases}$$

estadounidense. Aun cuando se tiene la ventaja de la cercanía, para permanecer y ampliar este mercado son necesarias estrategias tecnológicas, organizativas y de mercado tendientes a mejorar y diferenciar su producto, a fin de poder competir con otros países como Chile y Guatemala, y poder incursionar en el mercado europeo, japonés y de Arabia Saudita. Un problema central es la mayor utilidad que, tanto en el nivel nacional como internacional, obtienen los intermediarios.

También pueden señalarse la inexistencia de planeación por parte de los productores y del sector público en relación con la delimitación de áreas climáticas y de superficie para establecer el cultivo, lo que ha ocasionado que siga expandiéndose y pueda ocasionar sobreoferta del producto; inexistencia de líneas de crédito estables y altas tasas de interés relativas para inversión, lo que impide el acceso de recursos baratos a los productores; recursos gubernamentales insuficientes y selectivos con ciertas regiones, y falta de continuidad o poco apoyo para asesoría y capacitación. La mayoría de los productores de este cultivo no están organizados de la forma más eficiente y rentable. Entre los problemas principales en torno a este aspecto se observan la guerra por el poder y la desconfianza entre productores. En la mayoría de las regiones productoras de esta fruta no se cuenta con la infraestructura adecuada que asegure el manejo eficaz del producto y conserve la calidad que exige el mercado internacional.

La política sectorial ha jugado un papel importante en el establecimiento de este cultivo en el estado, apoyando la plantación de 470 hectáreas mediante el programa Cultivos Estratégicos de Alianza para el Campo, entre otros. No obstante, no ha favorecido el desarrollo regional porque ha sido parcial y está dirigida a grupos reducidos de productores que cuentan con mayores recursos económicos.

REFLEXIONES FINALES

Los tres casos descritos permiten reconocer que los efectos de la apertura comercial han sido diferenciados según el tipo de productor, las condiciones básicas de la región y el producto. Mientras que en regiones con dificultades para la intensificación productiva, orientada a granos básicos, los efectos han sido negativos y muy severos para la mayoría de los productores, en otras regiones con mejores condiciones agroclimáticas y materiales, los productores con capacidad económica suficiente han podido aprovechar algunas ventajas de la apertura.

En los casos que analizamos, los productores de lenteja de la Ciénega de Zacapu, Michoacán, y los productores de maíz de la meseta purépecha, también en Michoacán, fueron muy afectados por una apertura comercial unilateral que ocasionó la invasión de los mercados nacionales con granos importados y la depresión de precios reales que dañó fuertemente su ya baja rentabilidad económica, al punto que grandes cantidades de estos productores se han

visto obligados a migrar hacia Estados Unidos. En el caso de los productores de zarzamora en Ziracuaretiro, Michoacán, fueron en alguna medida beneficiados por apoyos públicos, si bien aún tienen numerosas restricciones y condiciones de producción y de mercado, que los colocan en una situación insuficientemente favorable.

La política pública ha jugado un papel central porque, en el primer caso, ha abandonado prácticamente a los productores a su suerte o en casos muy específicos ha brindado un soporte marginal, y en el segundo, ha generado estímulos y apoyos importantes para expandir el esquema agroexportador, bajo un esquema de inserción en el sistema agroalimentario internacional, que somete a un papel desfavorable en general, a los pequeños y medianos agricultores nacionales.

Aun en el caso de las frutillas, existe una serie de fuertes restricciones económicas, de mercado, técnicas y organizativas, que limitan los beneficios obtenidos a sectores reducidos de los productores rurales de nuestro país. No es posible centrar el desarrollo agrícola nacional en esta segunda vía. Es necesario repensar un esquema que incluya necesariamente a los diferentes tipos de productores y regiones, en particular a la producción agrícola campesina, no sólo para cumplir objetivos de justicia social y equidad, sino por la viabilidad económica futura del país y la estrictamente necesaria redefinición de una estrategia alimentaria mucho menos dependiente y vulnerable.

No es cierto que el proceso de globalización y el modelo de desarrollo liberal impliquen por necesidad el retiro estatal y la autorregulación de los mercados. La intervención pública clara, estratégica y cogestionaria en el caso de la producción y comercialización agrícola de los otros países firmantes del TLC, lo muestra. ¿Por qué entonces seguir en México dogmáticamente las recetas de libro de texto, en lugar de incidir con políticas públicas amplias, decididas e intensas, congruentes con los requerimientos actuales, que promuevan el desarrollo regional, diversificado, integrador e incluyente? A un paso de la liberalización total, a partir del quinceavo año del apartado agrícola del TLC, no se ha empleado el amplio margen de maniobra para la intervención estatal en cogestión con los productores agrícolas y campesinos de la regiones; en su lugar se continúa abonando en vías parciales e inequitativas de política pública sectorial, que profundiza la vulnerabilidad y dependencia de la agricultura y la alimentación nacional. ¿Hasta cuándo?, ¿hasta dónde?

BIBLIOGRAFÍA

- APPENDINI K. (1994), *México: el marco macroeconómico y la reestructuración de la política agropecuaria y su incidencia sobre la pobreza natural*, Roma, FAO, inédito.
- (1996), "Seguridad alimentaria en un contexto vulnerable: el sistema maíz-tortilla", ponencia presentada en el Simposio Trinacional de Investigación "El TLC y la agricultura, ¿funciona el experimento?", San Antonio, Texas, 1 y 2 de noviembre.
- (2001), *De la milpa a los tortibonos. La restauración de la política alimentaria en México*, México, Colmex/UNRISD.
- ARREOLA, Z.M., Ph. BONNAL, A. GONZÁLEZ y E. SCOPEL (1997), "Diferenciación socioeconómica de unidades de producción en el sur de Jalisco", en *Memorias del III Simposio Internacional y IV Reunión Nacional sobre Agricultura Sostenible*, Guadalajara, CP-UAG, pp. 255-266.
- AYALA A. y B. DE LA TEJERA (2007), "De la reivindicación al cadalso: devenir campesino ante los contrasentidos de las políticas del sector agrícola en México", en *Revista Economía y Sociedad*, núm. 20, edición especial, Morelia, Facultad de Economía-UMSNH, julio-diciembre, en prensa.
- BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR (1998), *Importaciones definitivas a México*, consultas de 1998 a 2002.
- CHAUVET, M. KEILBACH y N. ARREOLA M. (2004), *Reporte de actividades durante el segundo año de estudio y resultados de investigación del proyecto "Identificación y evaluación de los parámetros sociales y de biodiversidad para una estrategia antes de liberar maíz genéticamente modificado en México"*, inédito.
- DE LA TEJERA, B. (2007), "Y cómo nos llevaron al dilema: ¿inserción desfavorable en el sistema agroalimentario mundial o soberanía alimentaria?: el caso del maíz en México", en *Revista Geografía Agrícola*, México, UACH, en prensa.
- y M.D. ESCOBAR (1994), "Tendencias en el desarrollo rural regional. El caso de la región Ciénega de Zacapu inscrito en el proceso michoacano", en *Revista Geografía Agrícola*, núm. 19, México, UACH.
- y A. SANTOS (2001), "Impactos de la política agrícola en los mercados y en el desarrollo: el caso de la lenteja en México y Canadá", en *Revista Economía y Sociedad*, año VI, núm. 9, Morelia, Facultad de Economía-UMSNH.
- , X. PRADO, A. SANTOS y M. ARREOLA (2003), "Liberalización comercial y estrategias campesinas de manejo de recursos

- naturales en la Cuenca de Zacapu, México", en *Memorias del Tercer Congreso Latinoamericano de Cuenas Hidrográficas*, Arequipa, Perú.
- _____, A. SANTOS y B. GARCÍA (2007), "Maíz en México: de una política pública de dependencia y vulnerabilidad hacia una política de soberanía alimentaria con la sociedad", en J.L. Seefoó (ed.), *Desde los colores del maíz. Una agenda para el campo mexicano*, Zamora, El Colegio de Michoacán, en prensa.
- ESCOBAR, D. y B. DE LA TEJERA (1996), "La lenteja en México: el caso de un cultivo no competitivo bajo un esquema neoliberal", en *Revista Geografía Agrícola*, núms. 22-23, México, UACH.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (2007), en <<http://faostat.fao.org>>, consultas entre 2004 a 2007.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (1994), *Censo Agropecuario*, México, INEGI.
- _____. (2000), <<http://sc.inegi.gob.mx/simbad/index.jsp?c=125./Empleo/>>.
- _____. (2000), *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, en <http://www.inegi.gob.mx/lib/olap/general_ver3/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=6176>.
- _____. (2005), *Conteo de población 2005*, en <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob93&c=3839&e=16>>.
- _____. (2007), *Índices de precios al consumidor*, en <<http://dgesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieintsi.exe>>.
- LARA, F.S. y M. CHAUVET (1996), *La inserción de la agricultura mexicana en la economía mundial*, vol. I, México, INAH/UAM/UNAM/Plaza y Valdés.
- OCHOA, L. y B. DE LA TEJERA (2004), *La zarzamora ante los retos productivos, del mercado y del desarrollo local*, México, UACH/UMSNH.
- PENGUE, Walter A. (2005), *Agricultura industrial y transnacionalización en América Latina*, México, PNUMA/GEPAMA.
- SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL-CEA (varios años), *Inventario de producción agrícola*, México, Sagar.
- _____. y Gobierno del Estado de Michoacán (1999), *Michoacán. El sector agropecuario en cifras, 1980-1997*, México, Sagar.
- _____. y Gobierno del Estado de Michoacán (2000), *Michoacán, Anuario estadístico de la producción agropecuaria, forestal y pesquera, 1998*, México, Sagar.
- SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN (1999, 2001 y 2002), *Inventario nacional*, México, Sagarpa.

- _____ (2001), *Estadísticas agrícolas*, Morelia, Sagarpa/Subdelegación de Planeación/Delegación Michoacán.
- _____ (2002), *Estadísticas de bayas*, México, Sagarpa/Departamento de Hortofrutícolas/Dirección de Política Agrícola, abril.
- _____ (2004), *Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera*, en <<http://www.sagarpa.gob.mx>>.
- _____ (2007), *Estadística básica, serie histórica*, en <<http://www.siap.gob.mx>>.
- SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL-IMMECA (1998), *Reporte series de las importaciones definitivas por fracción, estado, anual*, México, Dirección General de Servicios al Comercio Exterior, inédito.
- SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL-SNIIM (s.f.), *Precios de mercado. Granos básicos*, en <[http://www.secofi-sniim.gob.mx/nuevo/mercados nacionales agrícolas](http://www.secofi-sniim.gob.mx/nuevo/mercados_nacionales_agricolas)>.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO AGROPECUARIO (1999), *Estadísticas de cultivos estratégicos en Michoacán*, comunicación directa, octubre.
- _____ y SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL (2000), *Estadísticas de cultivos estratégicos en Michoacán*, comunicación directa, octubre.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL y GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN (2007), *Estadísticas básicas*, en <www.oedrus.michoacan.gob.mx>, octubre.
- SECRETARÍA DE RECURSOS HIDRÁULICOS (1976), *Catálogo de cultivos bajo riego en México*, folleto de orientación técnica III, pp. 183-184.
- SISTEMA DE INFORMACIÓN ARANCELARIA (2007), <<http://www.economiasnci.gob.mx:8080/siaviWeb/siaviMain.jsp>>.
- SLINKARD, A.E. y A. VANDENBERG (1993), *Introduction of New Crops in Canada: Emerging Success Stories; International Crop Science*, Madison, WI, Crop Science of America, pp. 473-477.
- STATISTICS CANADA AND INDUSTRY CONSULTATIONS (1999), julio.
- TEAD/IMB/MISB (1998), *Agriculture & Agrifood Canada; Instant Reports*, 22 de junio.
- TÉLLEZ, K.L. (1994), *La modernización del sector agropecuario y forestal. Una visión de la modernización de México*, caps. II, III y IV, México, FCE, pp. 85-232.

ESCASEZ DE AGUA, DESASTRES, VULNERABILIDAD SOCIAL Y DESARROLLO REGIONAL EN TLAXCALA

*Úrsula Oswald Spring**

RESUMEN

El presente trabajo analiza en primer lugar la escasez y contaminación del agua en México y, en particular, en Tlaxcala. En la segunda parte explora las afectaciones de las regiones y los grupos sociales sujetos al cambio climático. En la tercera sección revisa la vulnerabilidad social de campesinos, indígenas, mujeres y niños, que puede llevarlos a un dilema de supervivencia: quedarse y morir por desastres, violencia, hambre y sed, o emigrar y luchar en el nuevo lugar para obtener una vivienda, alimentos, trabajo y calidad de vida (Brauch, 2003, 2008). En la cuarta parte se explora el potencial de un desarrollo rural regional sustentable en Tlaxcala, cuyo centro del análisis está en el manejo del agua en relación con los más vulnerables. Ante la agudización de la crisis ambiental, reforzada por una crisis socioeconómica, se hacen algunas propuestas en las conclusiones que permitirían mitigar los efectos más negativos y que pudieran reforzar a la economía campesina, mediante un manejo sustentable e integral del agua en un marco de economía regional rural.

Palabras clave: escasez, contaminación, agua, región, vulnerabilidad campesina.

EL AGUA Y SUS REGIONES: ESCASEZ, CONTAMINACIÓN Y MANEJO SUSTENTABLE

El agua representa la matriz cultural de cualquier civilización. Desde la primera revolución agrícola, los pueblos se han establecido al

* Investigadora del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM y El Colegio de Tlaxcala. Correo electrónico: <uoswald@servidor.unam.mx>.

lado de abundantes cuerpos y corrientes de agua. Todas las antiguas civilizaciones dependían de agua de riego para garantizar los alimentos a sus poblaciones (egipcia, maya, mesopotámica, hindú, china) y desarrollaron complejos sistemas de riego y de captura de agua pluvial. No es casualidad que los seres humanos han deificado este elemento vital. En la mayoría de las cosmovisiones y mitos aparece el agua como elemento femenino, representando la fertilidad, la reproducción y el bienestar (Eliade, 1965). Hay otros mitos que narran también la furia del agua. En diversas tradiciones el diluvio se relaciona con el castigo de los dioses por el mal comportamiento de los seres humanos. Esta dualidad —vida y destrucción— se expresa también en las representaciones simbólicas, donde junto con la deidad femenina que permite sembrar los alimentos, se puso un dios masculino que expresa la furia y la venganza, y es capaz de exterminar a la especie humana. No obstante, en la mayoría de las mitologías existe siempre una pareja pura que salva el futuro de los seres humanos y de la biodiversidad (véase el ejemplo del Arca de Noé).

La sociedad mexicana, y particularmente la rural, ha establecido esta relación dialéctica con el agua: cada ciclón lleva destrucción, pero llena también presas y acuíferos con el vital líquido. El promedio de precipitación en el país es de una enorme variabilidad estacional y regional. Mientras que en el desierto de Altar las lluvias son casi nulas y en las zonas áridas no llegan a los 100 mm por año, las serranías de Chiapas cuentan con 7 000 mm por año y más. Por lo mismo, nuestro país dispone de una enorme biodiversidad y de casi todos los ecosistemas del planeta. Ello implica también múltiples problemas de manejo del agua. No sólo su capital se localiza a 2 200 metros de altura, en una cuenca endorreica y sobre un lago desecado, sino que la distribución de la precipitación se concentra espacial y temporalmente: durante la época de lluvia de junio a septiembre y regionalmente, en el sureste; 84 por ciento de la superficie pertenece a ecosistemas áridos y semiáridos, recibe 28 por ciento de precipitación, cuenta con 77 por ciento de población, produce 84 por ciento del PIB y dispone de 92 por ciento de las tierras irrigadas. En cambio, el sureste recibe 78 por ciento de precipitación, cuenta con 23 por ciento de población y dispone sólo de 8 por ciento de tierras irrigadas (CNA, 2002; CNA/Semarnat, 2002). En esta área existen la pobreza extrema y los rezagos sociales históricos entre los pueblos indígenas, bajos niveles educativos, altas tasas de fecundidad, débil desarrollo tecnológico, altas tasas de emigración y un modelo de producción agropecuaria basada en la subsistencia (Bennhold-Thomsen y Mies, 1999; Bartra, 2003).

En cuanto al uso del agua, el sector agropecuario emplea en México entre 78 y 82 por ciento del agua mediante riego superficial, casi siempre sin incorporación de tecnologías de ahorro. No obstante, el sector primario genera sólo entre 5 y 7 por ciento del PIB. Estos datos muestran profundos desequilibrios y potenciales conflictos, pero indican también que se trata de un país en desarrollo. Comparativamente hablando, en el mundo 70 por ciento del agua se usa en promedio en la agricultura; en países con desarrollo medio y bajo, 82 por ciento, y en los desarrollados, 30 por ciento. En cambio, el uso industrial en el mundo es, en promedio, de 22 por ciento: 10 por ciento en naciones pobres y medias y 59 por ciento en industrializados. En cuanto al uso doméstico, 8 por ciento del agua mundial se emplea en consumo personal: 8 por ciento en países de medianos y bajos ingresos, 11 por ciento en aquellos de elevados ingresos (Banco Mundial, 2004).

Esta distribución en el uso del agua tiene severas implicaciones en la contaminación, porque la industria la contamina a veces en más de 10 mil veces en comparación con el uso doméstico. Por lo mismo, los países desarrollados han obligado a las industrias a sanear sus aguas residuales antes de verterlas a los cauces de ríos o pantanos, mientras que la industrialización trunca en las naciones del sur ha aumentado aún más la contaminación del vital líquido. Este mal uso del recurso se presenta en toda América Latina, pero también en México (Biswas, 2005). La falta de planeación en el mediano plazo está generando una crisis de grandes dimensiones, que puede afectar la calidad de vida de los que menos tienen, ya que no sólo reduce la disponibilidad del agua, sino que contamina un vital recurso para el desarrollo futuro.

SISTEMA HIDROLÓGICO EN TLAXCALA

El estudio empírico analiza el manejo de agua en el estado de Tlaxcala. Se escogió esta zona porque presenta múltiples problemas relacionados con el agua. Se trata de una zona semiárida, expuesta a múltiples desastres, con cierta densidad poblacional desde los tiempos prehispánicos y ambientalmente muy degradada por la colonización española. La zona de estudio cuenta con una accidentada orografía y pertenece a dos regiones hidrológicas: la del Balsas y la del Valle de México. Hidrológicamente, aporta escurrimientos superficiales a cuatro cuencas (véase la tabla I). Los dos ríos más importantes, el Zahuapan y el Atoyac, reciben múltiples arroyos, ríos

TABLA 1
ESCORRENTÍA SUPERFICIAL EN TLAXCALA

Nombre cuenca	Cuenca	Porcentaje de superficie estatal
Valle de México	Río Moctezuma	19
Balsas	Río Atoyac, Zahuapan	52
Tuxpan Nautla	Tecolutla	4
Libres Oriental	Río Guadalupe	25

FUENTE: INEGI, *Carta hidrológica de aguas superficiales*, 1:1 000 000.

secundarios y manantiales, mucho de ellos intermitentes, y terminan en la presa de Valsequillo, en Puebla.

Los procesos urbano-industriales y agropecuarios de Tlaxcala han transformado profundamente la dinámica del manejo del agua y, en particular, de los cuatro acuíferos (véase la tabla 2). La recarga natural de 165.3 millones de metros cúbicos (mmc) se complementa con una recarga inducida de 25.6 mmc, lo que permite una recarga total de 191 mmc. El escurrimiento superficial virgen es de aproximadamente 346 mmc al año. Los usos agropecuarios, domésticos, industriales y de servicios demandan anualmente 255.5 mmc, 70 por ciento del agua proviene de los acuíferos, lo que compromete 93.4 por ciento de la recarga subterránea (CNA, 2004).

TABLA 2
ACUÍFEROS EN EL ESTADO DE TLAXCALA

Nombre del acuífero	Recarga	Porcentaje de superficie estatal	Vulnerabilidad
Atoyac-Zahuapan	Sierra Tlaxco, La Malinche, Sierra Nevada	52	Alta por buena permeabilidad y transmisibilidad
Soitepec	Iztaccihuatl, Sierra Tlaxco	19	Medio a baja permeabilidad y transmisibilidad
Huamantla	Sierra Las Ánimas, La Malinche, inicio sierra del Pico de Orizaba	25	Medio: buena permeabilidad y transmisibilidad media
Emiliano Zapata	Sierra La Caldera y Tlaxco	4	Baja; permeabilidad y transmisibilidad de medio a baja

FUENTE: INEGI, *Carta hidrológica de aguas superficiales*, 1:1 000 000.

La sobreexplotación de tres de los cuatro acuíferos obligó a las autoridades federales a declarar vedas desde 1954 para nuevas explotaciones, y en el curso de la historia se vieron necesitados a efectuar varias ampliaciones. No obstante, se estima que en la actualidad hay un abatimiento en los niveles piezométricos entre 20 y 50 cm por año en los acuíferos de Atoyac-Zahuapan y Huamantla, pero hay zonas donde los descensos rebasan el metro, como en el valle de Huamantla y en la ciudad de Tlaxcala (CNA, 2000). Aunque el acuífero de Emiliano Zapata muestra disponibilidad, su topografía vuelve incosteable la perforación y explotación de pozos.

SUELOS Y PRODUCCIÓN AGROPECUARIA EN TLAXCALA

La fisiografía del estado de Tlaxcala es accidentada y es reflejo de múltiples erupciones volcánicas que dieron a la zona una característica muy particular. La región pertenece al Eje Neovolcánico y a la subprovincia de Lagos y Volcanes del Anáhuac: 23.4 por ciento de la entidad está constituida por sierras, 7.8 por ciento por lomeríos, 0.4 por ciento por lomeríos con cañadas, 0.06 por ciento por mesetas, 9 por ciento por mesetas con lomeríos; hay 16.8 por ciento de mesetas con cañadas y sólo 42.5 por ciento de llanuras con lomeríos. Esta fisiografía condiciona el clima, la fragilidad de los suelos a la erosión y procesos agropecuarios con bajos rendimientos y altos costos de insumos.

Las condiciones naturales predeterminaron los procesos primarios y su organización social. Tlaxcala cuenta con un sector nutrido de campesinos y pequeños productores, a pesar de las condiciones ambientales desfavorables para la agricultura y la ganadería. Éstas se ven agravadas por las restricciones financieras y la falta de apoyo técnico gubernamental. El éxito de las actividades primarias depende, en gran parte, de la disponibilidad del agua, sea rodada o extraída de los acuíferos; es necesaria para compensar las condiciones climáticas adversas y para regar las tierras aptas durante la época de estiaje (véase la tabla 3). La agricultura y la ganadería han permitido durante cientos de años el sostén de la población y, paulatinamente, los cultivos han evolucionado en forma regional para garantizar el abasto a una población en crecimiento. Sin embargo, la situación se ha deteriorado en los últimos años y la política de Tlaxcala ha fomentado el sector servicios y el desarrollo industrial mediante grandes parques. Ante nuevos peligros relacionados con el cambio climático, la vocación fundamental del uso de suelo es sil-

vícola y Tlaxcala tendrá que tomar en serio la reforestación masiva de sus tierras, acompañada por un ordenamiento territorial y urbano de acuerdo con sus condiciones naturales.

TABLA 3
ESPECIES MÁS PRODUCIDAS EN TLAXCALA

<i>Tipo de ecosistema</i>	<i>Producción</i>	<i>Nombre científico</i>	<i>Utilidad</i>
Agricultura 84% superficie estatal	Maíz Frijol Cebada Trigo Papa	<i>Zea mays</i> <i>Phaseolus vulgaris</i> <i>Hordeum vulgare</i> <i>Triticum aestivum</i> <i>Solanum tuberosum</i>	Alimento Alimento Industrial Alimento Alimento
Pastizal 2.6% superficie estatal	Zacate banderita Zacate navajita	<i>Bouteloua hirsuta</i> <i>Bouteloua gracilis</i>	Forraje Forraje
Bosque 13% superficie estatal	Ocote Sabino Oyamel Encino	<i>Pinus teocote</i> <i>Juniperus deppeana</i> <i>Abies religiosa</i> <i>Quercus laurina</i>	Madera Madera Madera Madera
Otros 0.3% superficie estatal	Diversos		

FUENTE: INEGI, *Carta de uso del suelo y vegetación*, 1:250 000 (sólo se enumeran las especies más importantes que se producen en la entidad).

CAMBIO CLIMÁTICO Y DESASTRES NATURALES EN MÉXICO

México está fuertemente expuesto a efectos del calentamiento global. De acuerdo con el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) (2001 y 2007), México estará expuesto a mayores sequías y por lo mismo de 58 a 65 por ciento del área de producción de maíz se podría perder (Hernández y Valdez, 2004). Por los más de 11 122 kilómetros de costas amenazadas por la elevación del nivel de mar, éstas tienden a erosionarse, por lo que van a perder áreas altamente productivas de relleno aluvial por salinidad. Esto afectaría los acuíferos que pudieran también salinizarse ante cambios en los flujos y equilibrios subterráneos e intrusión de agua salina del mar al agua subterránea. Las temperaturas se pueden tornar más extremosas (mayor calor y más frío) y la

mayor masa de mar aumentaría la probabilidad de un mayor número de ciclones, los cuales se tornarían más intensos por mayor masa de agua y más altas temperaturas. Los datos de las tablas 4 y 5 muestran los desastres más importantes y los daños causados en México durante el siglo pasado y éste. La mayoría de los eventos están relacionados con fenómenos hidro-meteorológicos (huracanes, inundaciones, sequía) y la tendencia va en claro aumento, ya que en los últimos cinco años se han presentado cuatro de los diez más desastrosos eventos. Al revisar los bancos de datos, entre 1929 a 2006, de los eventos catastróficos relevantes, 79.4 por ciento estaban relacionados con problemas hidro-meteorológicos que afectaron a 74.2 por ciento de las personas y causaron 76.2 por ciento de los daños (EM-DAT, 10 de septiembre de 2007).

Las condiciones orográficas propias del país aumentan la vulnerabilidad de la población. Existen volcanes altos, algunos activos (como el Popocatepetl y el de Colima); sierras madres abruptas con deslizamientos de terraplenes; temblores, terremotos y tsunamis; ciclones e inundaciones; sequías y desertificación; vientos y tolvaneras; temperaturas extremas (calor y frío) y otras calamidades naturales, industriales y socioeconómicas. Ante esta multiplicidad de riesgos (Beck, 1998, 2001), México tiene que preparar a su población para enfrentar los desastres potenciales. La Secretaría de Gobernación (Cenapred, 2003) estima que por las largas costas, los

TABLA 4
TIPO DE DESASTRE, FECHA Y NÚMERO DE PERSONAS AFECTADAS

<i>Tipo de desastre</i>	<i>Fecha</i>	<i>Número de personas afectadas</i>
Terremoto	19 de septiembre de 1985	2 130 204
Huracán Stan	1 de octubre de 2005	1 954 571
Huracán Wilma	19 de octubre de 2005	1 000 000
Huracán Paulina	7 de octubre de 1997	800 200
Inundación	12 de septiembre de 1999	616 060
Huracán Isidore	20 de septiembre de 2002	500 030
Huracán Dolores	15 de julio de 1976	300 000
Huracán	1 de octubre de 1976	276 400
Huracán	Agosto de 1967	271 000
Huracán	Diciembre de 1983	257 500

FUENTE: EM-DAT: *The OFDA/CRED International Disaster Database*, www.em-dat.net.

TABLA 5
TIPO DE DESASTRE, FECHA Y DAÑOS MATERIALES

<i>Tipo de desastre</i>	<i>Fecha</i>	<i>Daños en USD (000)</i>
Huracán Wilma	19 de octubre de 2005	5 000 000
Terremoto en la ciudad de México	19 de septiembre de 1985	4 104 000
Huracán Stan	1 de octubre de 2005	2 500 000
Huracán Pert	22 de junio 1993	1 670 000
Sequía	Mayo de 1996	1 200 000
Huracán Isidore	20 de septiembre de 2002	640 000
Inundación	3 de septiembre de 1998	602 700
Inundación	12 de septiembre de 1999	451 300
Huracán Pauline	7 de octubre de 1997	447 800
Huracán Juliette	24 de septiembre de 2001	400 000

FUENTE: EM-DAT: *The OFDA/CRED International Disaster Database*, www.em-dat.net.

volcanes arriba de cinco mil metros y un desierto que presiona desde el norte del territorio, 36 por ciento de la población nacional está severamente expuesta a desastres naturales, otro 22 por ciento moderadamente y menos de un tercio cuenta con muy bajos riesgos.

En el *Informe de México* al Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático previene que nuestro país tendrá temperaturas promedio arriba del calentamiento global promedio y, por lo mismo, un cambio severo en las precipitaciones en las áreas áridas y semiáridas del país, que abarcan cerca de 82 por ciento del territorio, mientras que en el trópico húmedo el decrecimiento será menor.

En las áreas áridas y semiáridas se pronostica una intensificación de las temperaturas, con la consecuente alteración del régimen pluvial, lo que trae aparejado un proceso de sequía prolongada y de desertificación, aunque los criterios de definición y las bases de datos son inconsistentes¹ y heterogéneos por falta de monitoreo sistemático. Semarnat (1999) define 47.5 por ciento del territorio como árido. En relación con los efectos de la desertificación, Estrada y Ortiz (1982) estipulan una erosión hídrica en 99.83 por ciento en

¹ Según Dregne y Chou (1992) de 66.27 por ciento.

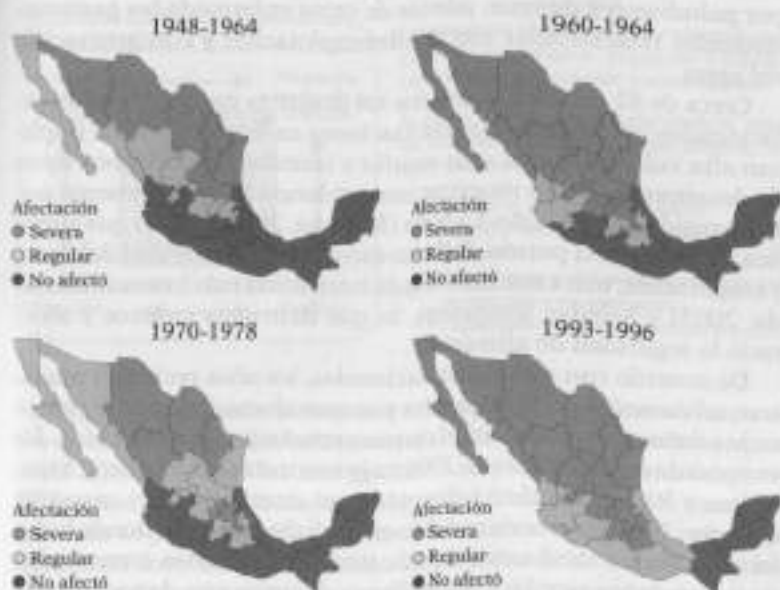
grados diversos; la Conaza (1993) determina en más de 97 por ciento del país algún grado de degradación, y Dregne y Chou (1992) evalúan que 55.65 por ciento de las tierras muestra deterioro de moderado a extremo.

Al revisar el proceso a lo largo de los últimos 60 años (véase el mapa 1), se puede observar un incremento creciente en áreas áridas y semiáridas, aunque el cambio climático (CC) pudiera tornar todavía más extremas las condiciones climáticas en la mayor parte del país.² De acuerdo con pronósticos medios, 39.4 por ciento de la superficie nacional sufrirá incrementos en la severidad de la sequía y menos sequía se encontrará sólo en 4.5 por ciento del territorio (Hernández y Valdez, 2004). De acuerdo con el Instituto Nacional de Ecología (INE), el CC incidirá en un aumento de la sequía fuerte en 13.9 por ciento, abarcando la totalidad del oeste, centro y sur del país; la severa se incrementará 5.6 por ciento en el norte del país hasta el paralelo 24, y la muy fuerte aumentará cinco por ciento en regiones áridas. Al comparar el escenario actual con el futuro, la severidad leve se transformará en fuerte; y la sequía fuerte en muy fuerte en 78.8 por ciento. Las áreas más afectadas serán el centro y el sur del país, la mitad oriental y Yucatán con un área total de 36.4 por ciento (Hernández y Valdez, 2004).

La desertificación y la erosión hídrica, agravadas por la eólica son procesos que se condicionan mutuamente (véase el mapa 2). Además de agudizarse como resultado del CC, se refuerzan por la urbanización, la deforestación y el cambio en el uso de suelo forestal a ganadero, agrícola y urbano-industrial. Como consecuencia se están reduciendo los rendimientos de maíz y frijol, y múltiples áreas de temporal se están abandonando por temporales erráticos y falta de agua subterránea de riego. Un efecto adicional es la salinización de estas tierras y su mayor erosión, en las que la degradación severa de tierras altas ya abarca 48.05 por ciento y la moderada 48.93 por ciento, acompañada por abatimiento de acuíferos por

² Se estima: 1. *Sequía moderada* en la mayor parte de Tabasco, sur de Campeche, al extremo oriente del Balsas (Tlaxcala, Puebla), un tercio del Bajío y al norte de Oaxaca. 2. *Sequía severa* en el noreste y norte de México hasta Guanajuato, centro-norte de Sonora, parte oriente del Bajío, Baja California Sur, la costa oaxaqueña y la costa noreste de Yucatán. 3. *Sequía con severidad fuerte* estará presente en 24.4 por ciento del territorio desde la mitad sur del país hasta el norte de Sinaloa. 4. *Severidad muy fuerte* a lo largo de la Sierra Madre Occidental, la costa de Oaxaca, de Guerrero y de Michoacán, Campeche y Yucatán. 5. *Extremadamente severa* en la península de Baja California y el noroeste de Sonora.

MAPA 1
INCREMENTO DE LA SEQUÍA: 1948-1996



FUENTE: Cenapred (2005). Sequías. Serie fascículos, Centro Nacional de Prevención de Desastres, México, D.F.

MAPA 2
EROSIÓN DE LOS SUELOS



FUENTE: Cenapred (2005). Sequías. Serie fascículos, Centro Nacional de Prevención de Desastres, México, D.F.

sobreexplotación (Oswald y Hernández, 2005). El CC incide, además, en el patrón epidemiológico al ampliar las áreas de afectación por paludismo y dengue, además de otras enfermedades gastrointestinales relacionadas con la sobreexplotación y contaminación del agua.

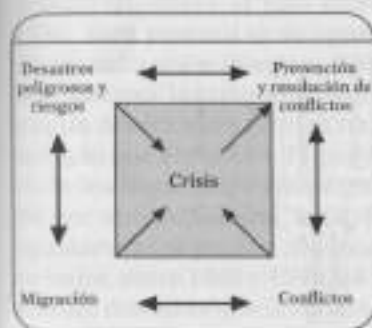
Cerca de 82 por ciento de todos los desastres mundiales están relacionados con el agua y las fluctuaciones en lluvias por el CC implican alta vulnerabilidad ante sequías e inundaciones. Ambos tipos de desastres naturales muestran una tendencia hacia el aumento por la intensidad de El Niño-La Niña (Magaña, 2004:212), lo que significa cambios en el patrón de lluvia-escorrentía y humedad del suelo y evaporación, una canícula o sequía interestival más intensa (Taboada, 2003) y heladas tempranas, lo que destruiría cultivos y afectaría la seguridad de alimentos.

De acuerdo con datos internacionales, los años recientes muestran un aumento en los desastres y mayor afectación, que se refleja en los daños causados y en el consecuente impacto económico. La temporada de huracanes en 2005 trajo tres meteoros mayores: Stan, Wilma y Rita. Stan afectó directamente cinco estados y causó 98 muertes. Tlaxcala estuvo incluido entre dichos estados, donde hubo inundaciones y deslizamientos de tierras. Sus lluvias torrenciales causaron daños por 21.1 mil millones de pesos con daños severos en Chiapas, donde hubo 86 muertes y después de un mes todavía había más de 30 personas desaparecidas (García *et al.*, 2006), pero los efectos llegaron hasta Hidalgo, Tlaxcala y Puebla.

DILEMA DE SUPERVIVENCIA DE GRUPOS VULNERABLES: CAMPEÑINOS E INDÍGENAS

Los procesos de calentamiento global generan estrés ambiental y riesgos nunca antes conocidos, que pueden afectar a personas, comunidades, regiones y países enteros, y pueden llevar a la población a crisis socioeconómicas y ambientales hasta ahora desconocidas, ya que los desastres naturales se combinan con conflictos violentos por la apropiación de recursos crecientemente más escasos (Homer-Dixon y Blitt, 1999). La agudización de las condiciones materiales enfrenta a la población a un dilema de supervivencia, en el que frente a una posible muerte no hay otra salida que emigrar, independientemente de los costos socioambientales y las pérdidas del patrimonio.

ESQUEMA I
DILEMA DE SUPERVIVENCIA ANTE DESASTRES



Calentamiento global y estrés ambiental producen riesgos, peligros, migración y conflictos que afectan a personas y comunidades.

Se genera un "dilema de supervivencia" para los altamente vulnerables como mujeres, niños y ancianos:

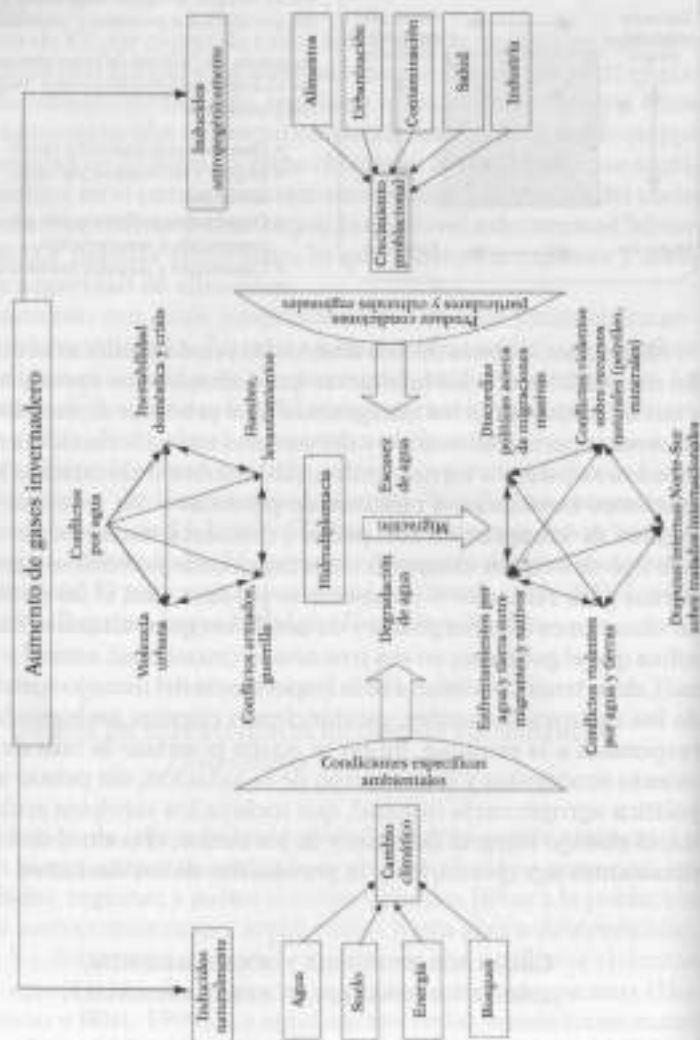
- Quedarse con hambre y morir.
- Migrar y enfrentarse por agua, tierras y alimentos.
- Organizarse políticamente y luchar por prevención y recuperación.
- Capacitarse y adquirir resiliencia social.

Migrar hacia zonas menos destruidas puede significar el desarrollo de conflictos con los habitantes que defienden sus tierras, su agua y sus alimentos ante los inmigrantes. Los procesos de xenofobia en diferentes partes del mundo y del país son indicadores de cómo este proceso se pudiera tornar inmanejable, sobre todo cuando las migraciones involucran a millones de personas y los recursos en los lugares de inmigración son pocos y crecientemente escasos. Ante este tipo de eventos catastróficos es importante prevenirse y tener recursos para remediar y recuperar lo perdido, con el fin de no caer en situaciones de emergencia y de conflictos generalizados. Esto significa que el gobierno, en sus tres niveles (municipal, estatal y nacional), debe tener conciencia de la importancia del manejo sustentable de los recursos naturales, estableciendo cuentas ambientales que respondan a la realidad. Ya no se puede priorizar la tasa de crecimiento económico y la reducción de la inflación, sin pensar en una política agropecuaria integral, que incluya los servicios ambientales, el manejo integral del agua y de los suelos, el control de los contaminantes agropecuarios y la prevención de los desastres.

CRISIS AGROPECUARIA Y SOCIOAMBIENTAL:
¿EXISTE UN DESARROLLO RURAL REGIONAL?

Urbanización, industrias, crecimiento poblacional y agricultura de riego han provocado en México severos procesos de deterioro y abatimiento de agua. El vital líquido es indispensable en la supervivencia humana y los procesos productivos. Aunado a una política

ESQUEMA 2
CONFLICTOS POR EL AGUA, MIGRACIÓN, HAMBRE Y CAMBIO CLIMÁTICO



antiagraria, en la que se drenaron a partir de los años cincuenta los recursos acumulados en el campo hacia el desarrollo urbano-industrial, ahora el país enfrenta una crisis severa de alimentación. Este proceso se ve agravado por los efectos de los procesos de globalización (Kaplan, 2003). El agro ha sido particularmente afectado por los acuerdos negociados en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Los datos acerca de la pobreza arrojan que entre 58 y 78 por ciento de los mexicanos viven debajo de la línea que cubre sus necesidades y la pobreza rural es arriba de 80 por ciento (Sedesol, 2002; Boltvinik, 2007). El maíz perdió, por igualarse a los precios internacionales subsidiados y artificialmente bajos, entre 1985 y 1999, 64 por ciento de su valor; el frijol 46 por ciento, mientras que la canasta básica aumentó en el mismo periodo 257 por ciento. Esto resulta de subsidios a la agricultura en los países industrializados, lo que significa competencia desleal desde la producción, agravada por otros subsidios ocultos en cosechas, transportación, comercialización, investigación y exportación (Bartra, 2003). A raíz de la entrada en vigor del TLCAN en 1994, la situación del campo se ha agravado, por lo que todas las corrientes político-ideológicas y los movimientos campesinos se han unido en un proceso de oposición, bajo el lema "El campo no aguanta más".

Las repercusiones del TLCAN³ en el campo mexicano se pueden sintetizar en:

- 1 780 000 campesinos emigraron en 10 años, básicamente hacia Estados Unidos.
- Dos de tres campesinos viven debajo de la línea de pobreza.
- Las ventas y ganancias de las grandes empresas agroalimentarias se consolidaron:
 - Bimbo: 3.3 mil millones de dólares (mmd).
 - Pulse y Savia: 1.2 mmd.

³ Pareciera que la recuperación económica en Estados Unidos tuvo una repercusión positiva en los empleos en la frontera norte, donde se localiza 80 por ciento de las plantas maquiladoras mexicanas. Mostraron una tasa de crecimiento de 7.1 por ciento y generaron en marzo de 2005 alrededor de 1.2 millones de empleos, sin alcanzar la cifra máxima en 2000 de 1.3 millones de empleos. Espectaculares son los crecimientos en la industria química con tasas de 27.6 por ciento, maquinaria de 17.5 por ciento, fabricación de muebles de 5.5 por ciento. La electrónica registró un crecimiento de 5.3 por ciento, la transportación de 4.7 por ciento y los textiles de 3.2 por ciento. En conjunto, estas tres ramas ofrecen 71 por ciento de los empleos en la maquila (Reporte de la Reserva Federal de Estados Unidos, 2005).

- Maseca: 1.221 mmd (14 mt y 50 por ciento más ganancias).
- Bachoco: 1 mmd.
- La pérdida de la soberanía alimentaria por la importación indiscriminada de granos mostró un aumento de:
 - 2.5 a 6.148 millones de toneladas (mt) de maíz.
 - 8.7 a 18.7 mt en todos los granos básicos.
 - En 2003 se importó 95 por ciento de soya, 58.6 por ciento de arroz, 49 por ciento de trigo, 25 por ciento de maíz y 40 por ciento de carne
- El gasto por alimentos importados ascendió a 78 mil millones de dólares (Banco de México, 2000-2006, e INEGI, 2004), invertido en fomento agropecuario hubiera resuelto la crisis agraria, creado empresas y estabilizado el mercado laboral dentro del país.

El Banco Nacional de México (Banamex, 2005) publicó un estudio en el que informa que el campo perdió, en 2004, 38 por ciento de los empleos disponibles, lo que ha agudizado la migración del campo a la ciudad. Por la frontera, cada vez más vigilada y militarizada, han aumentado las muertes por los cruces peligrosos a través del desierto de Arizona. Con todo el rechazo estadounidense a la migración, la recuperación económica de este país requiere de fuerza de trabajo adicional. Por lo mismo se "tolera" la inmigración ilegal como mal menor, a la vez que el gobierno mexicano es incapaz de generar empleos dignamente remunerados.⁴ Las remesas ascendieron en 2004 a más de 14 mil millones de dólares (INEGI, 2005) y de acuerdo con el BID (2005) a 16.613; como llegan a regiones de alta marginación, ayudaron a mitigar la pobreza rural. Tlaxcala depende crecientemente de estos ingresos foráneos para paliar la pobreza en las zonas más marginales (Oswald y Hernández, 2005).

⁴ Según la Encuesta Nacional de Empleo (último trimestre de 2004), 63.5 por ciento de la población ocupada, o sea, 26.7 millones de trabajadores, no cuentan con prestaciones laborales. Esta cifra aumentó en 2.749 millones comparada con la misma fecha del año anterior. Al menos 31 por ciento de la PEA, 10.787 laboraron en el empleo informal en el último trimestre de 2003, cifra que se incrementó a 11.2 millones de personas en 2004. Las autoridades reconocen que tres de cuatro empleos generados durante el gobierno de Fox corresponden al sector informal (INEGI, 2005). Al mismo tiempo, el número de contratos colectivos de trabajo, herramienta sindical para mejorar las condiciones de empleo e ingresos, se redujeron de 5 171 en 2000 a 2 364 a mediados de 2004.

A pesar de estos apoyos familiares y programas gubernamentales de combate a la pobreza, los niños mexicanos rurales e indígenas son los más vulnerables ante este sistema injusto: 27.2 por ciento de menores de cinco años sufre anemia y la mitad entre 10 y 22 años también la tiene; 18 por ciento de niños muestra talla baja a causa de la desnutrición crónica y hay tres veces más niños rurales con talla baja, comparada con los urbanos. Más de la mitad de los preescolares tiene, según los análisis, deficiencia de hierro, y el azúcar industrializado es el tercer alimento entre niños de 5 a 11 años, lo que genera riesgos de diabetes y obesidad entre los más pequeños. Por eso, 5.4 por ciento de los niños presenta sobrepeso y 18.8 por ciento de jóvenes mayores de cinco años, 23.5 por ciento de niños urbanos tiene sobrepeso, comparado con 11.2 por ciento en el medio rural y México es uno de los países de mayor incidencia en diabetes infantil (INNSZ, 2005; Chávez *et al.*, 2007).

Finalmente, las zonas más desarrolladas del centro del país y de la frontera norte están expuestas a peligros por accidentes industriales (San Juanico, Córdoba). Contaminantes industriales y accidentes de descargas involuntarias o de descuido pueden afectar los acuíferos y contaminar el agua destinada a la vida humana y productiva. En Tlaxcala, por su intenso desarrollo industrial, las fábricas son altamente contaminantes y no sólo arrojan altos niveles de tóxicos a sus ríos más importantes (Saldaña, 2002), sino que afectan también a sus acuíferos. Todo ello incide en la merma de la calidad de vida de la población.

TLAXCALA EN LA ENCRUCIJADA DE UN DESARROLLO SUSTENTABLE

Volviendo los ojos al estado de Tlaxcala, éste pertenece a las regiones con relativamente elevados niveles de desnutrición. Tomando en consideración la talla por edad en niños menores de cinco años, la prevalencia de desnutrición fue de 32.9 por ciento en 1995 (promedio nacional, 30.7 por ciento) y bajó a 17.7 por ciento en 2005 (promedio nacional, 14.3 por ciento), arrojando un número total de 17 913 niños desnutridos (Chávez *et al.*, 2007). De seguir esta tendencia, el estado pudiera superar sus niveles de desnutrición en el año 2025 junto con Veracruz, Hidalgo, Campeche y México, siempre y cuando no cambien las políticas sociales y no se presente otra crisis económica.

En cuanto al desarrollo rural en el estado de Tlaxcala, la aguda migración en la entidad y las condiciones laborales en las agroempresas han inducido una feminización de la fuerza de trabajo de 51.2 por ciento de mujeres frente a 48.8 por ciento de hombres, cuando tradicionalmente las actividades agropecuarias eran de dominio masculino. Al lado de cultivos tradicionales de subsistencia se está produciendo avena, cebada, hortalizas, alfalfa y haba, aunque las condiciones climáticas, la falta de agua con sistemas de riego no tecnificados (por ejemplo, microtúneles) y los suelos frágiles están limitando la expansión de la agricultura. Básicamente, la vocación del suelo en Tlaxcala es silvícola y, por lo mismo, el gobierno debería apoyar la reforestación con especies nativas comerciables y aquellas que ofrezcan servicios ambientales, como la fijación de bióxido de carbono y la generación de agua. Ecoturismo y turismo especializado (arqueológico, colonial y taurino), junto con la producción y transformación de lácteos, ofrecen alternativas de integración de los procesos primarios con la agroindustrialización y los servicios. Reforzados por actividades como las artesanías, los servicios educativos y el turismo de descanso en aguas termales, Tlaxcala pudiera salir de su estancamiento económico y ofrecer a sus habitantes empleos dignamente remunerados en su lugar de origen.

Las transformaciones recientes y las bajas remuneraciones han generado tensiones y han aumentado la violencia intrafamiliar, en la que Tlaxcala se ubica en el segundo lugar del país, a pesar de ser el estado más pequeño. Para el gobierno y la ciudadanía organizada, esto significa combatir los rezagos sociales y educativos, a la vez que capacitar sobre todo a los y las jóvenes para superar sus deficiencias formativas con entrenamientos específicos que permitan aumentar los ingresos precarios. Mediante procesos sociales de análisis de las causas de esta violencia, se abatirían no sólo los embarazos entre adolescentes, sino que se fomentaría la conciliación no violenta de los conflictos domésticos, por tierras y por el acceso al agua.

El presente modelo de acumulación de capital ha gestado en el estado una mayor polarización, a la vez que ha relegado sectores importantes, entre los cuales destaca el agropecuario. Ello se refleja en índices elevados de pobreza. En 1990, 72.3 por ciento de la población percibió ingresos iguales o inferiores a dos salarios mínimos y sólo 4.2 por ciento contó con percepciones de cinco o más salarios. En la actualidad, esta situación no ha cambiado sustancialmente y la economía regional está estancada.

No obstante, Tlaxcala tiene, comparado con sus vecinos (Distrito Federal, Puebla e Hidalgo), ciertas ventajas en relación con el or-

denamamiento territorial. A pesar de ser un estado relativamente poblado, la distribución de la población no se ha concentrado en la zona capital o una región megalópolis, sino que existen diferentes ciudades medianas con dinámicas propias, donde las ocupaciones rurales se entrelazan con la producción textil, el tejido de tapetes y cobijas, la talavera, las actividades de turismo y la preparación y venta de barbacoa los fines de semanas, así como la industrial. Integrando estas actividades dentro de un marco de microindustrias y de economía de solidaridad con cajas de ahorro popular, administración colectiva e incubadora de empresas y su consolidación regional y por sectores, la región tiene un potencial que pudiera superar la marginalidad y los rezagos ancestrales.

Al igual que en el crecimiento de la PEA, la región sur de Zacatelco y después la oriente de Huamantla y la región centro norte de Apizaco, donde se han asentado diversas industrias, se concentra el dinamismo productivo. En su momento, un plan regional integral que cuide los recursos naturales y sociales, estará orientado hacia el microentorno, donde los efectos nocivos de la globalización serían compensados con una estrategia de fomento microregional. Ello permitiría detonar de manera coordinada diversos sectores productivos de la sociedad de Tlaxcala. Faltan además mecanismos regionales que impidan que los excedentes del estado se dirijan hacia el exterior, primero a Puebla y a la cercana ciudad de México, y después fuera del país.

Esta organización territorial requeriría mitigar, además, la alta concentración de empleos industriales en el corredor Tlaxcala-Puebla y diversificar las fuentes de trabajo mejor remuneradas y con protección social en las zonas más marginales del estado, que a la vez son las de agricultura de subsistencia, como Atlangatepec, El Carmen Tequexquitla, Españita, San Francisco Tetlanohcan, San Lucas Tecopilco, Santa Catarina Ayometla y Xaltocan, son municipios de muy alta marginalidad. Altzayanca, Benito Juárez, Hueyotlipan, Lázaro Cárdenas, La Magdalena Tlaltelulco, Muñoz de Domingo Arenas, Sanctórum, Santa Isabel Xiloxotla, Tenancingo, Teolocholco, Terrenate, Tlaxco, Tocatlan, Xicohtzincó y Zitlaltépec son considerados también municipios con bajo nivel de desarrollo. Adicionalmente, la pulverización de los municipios rurales en el estado más pequeño del país no permite que los servicios y los apoyos municipales lleguen a la población más necesitada, además de que es difícil encontrar autoridades locales capaces de manejar e impulsar estos pequeños municipios hacia una senda de sustentabilidad económica, social y ambiental.

CONCLUSIONES

La alta vulnerabilidad ambiental de nuestro país, y de Tlaxcala en particular, exige establecer estrategias integrales en el manejo sustentable de los grandes ríos, que van más allá de los consejos de cuenca creados por la CNA, ya que éstos dan prioridad a los intereses económicos encima de los ambientales y sociales. En una gestión participativa se debería analizar primero el estrés hídrico, después la interacción del agua con los recursos suelo y bosque, dando énfasis especial en el cuidado y la reforestación de las márgenes de los ríos y arroyos. Simultáneamente, se gestaría un ordenamiento territorial compartido, que impulsara la participación de todos los involucrados (inclusive mujeres, niños y ancianos en el manejo sustentable del agua), su interrelación con los otros recursos naturales y la producción de alimentos e insumos industriales (Oswald, 2002).

Menos agua y mayor contaminación hídrica son los retos que habrá que vencer en el futuro, con un uso racional del recurso, acompañado de ahorros en su manejo y educación ambiental como alternativas integrales en el hogar, en el servicio público y en la industria. Algunos de los mecanismos para enfrentar la creciente escasez y la contaminación son establecer leyes municipales, estatales y federales que promuevan una gestión integral del vital líquido, castiguen los desperdicios y castiguen la contaminación; además, que obliguen al saneamiento y al ahorro y que comprometan a los gobiernos a fomentar la participación entre la sociedad para un manejo más sustentable del recurso. En el siglo XXI, el ordenamiento territorial debería acompañarse con un ordenamiento ambiental y con leyes que regulen los asentamientos humanos, la población, las aguas nacionales, las vías de comunicación, la vivienda, la conservación y la recuperación de los bosques dentro de un marco integral de desarrollo rural y servicios ambientales (véase el esquema 3). Este acercamiento desde arriba, con leyes y con su estricta aplicación, debería ajustarse a las condiciones cambiantes. Se debería complementar con una participación ciudadana activa, entrenada en cultura ambiental, para que se garantice la soberanía alimentaria, la calidad de vida, la sustentabilidad y la paz.

Visiones de corto plazo, propias del sistema político vigente —tres años de administración de presidentes municipales y seis para gobernadores y presidente de la República—, aunado a intereses partidistas, equivocaciones en la política económica y social, errores en el ordenamiento ambiental, territorial y social, así como la falta

ESQUEMA 3 ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL SIGLO XXI

- Ley General de Asentamientos Humanos
- Ley General de Población
- Ley de Planeación
- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
- Ley de Información Estadística y Geográfica
- Ley de Aguas Nacionales
- Ley de Vías Generales de Comunicación
- Ley Federal de Vivienda
- Ley Forestal
- Ley de Desarrollo Rural



- Gestión sociopolítica:
- Regional
 - Social
 - Económica
 - Ambiental
 - Poblacional
 - Cultural
 - Étnica
 - Urbana
 - Rural
 - Vivienda
 - Comunicación
 - Tecnología
 - Democracia participativa

de un estado de derecho que refuerce con rigor las leyes y normas existentes, genera corrupción e impide una planeación participativa que responda a demandas de todos los grupos. Intereses mezquinos de la elite financiera y empresarial ejercen presiones en contra de un manejo sustentable de los recursos, el ordenamiento riguroso y el manejo sustentable del agua a partir de la microcuenca y cuenca.⁵ Asimismo, los factores antropogénicos y políticos agravan el existente deterioro ambiental y generan potenciales conflictos, a la vez que abren el camino a procesos de negociación para la apropiación del vital líquido, cada vez más escaso.

En síntesis, el espacio rural ofrece, además del agua, otros bienes ambientales como aire, alimentos, flora y fauna, pero también servicios que van más allá de la captura del bióxido de carbono o de los ciclos hídricos; se aprovecha la fotosíntesis, la generación de biomasa, la remediación biológica, los ciclos de azufre y otros. Simultáneamente, al lado de planificar el espacio físico, se requiere

⁵ Destacan las presiones ejercidas por las empresas embotelladoras de agua y de refrescos, donde Coca Cola y Pepsi Cola dominan en el mercado. En un estado con severos problemas de agua, como Tlaxcala, y con abatimiento anual de 10 metros en el acuífero del Atoyac-Zahuapan, la primera empresa extrae bajo el nombre de Panamaco, S.A., de tres pozos profundos, 1.6 millones de metros cúbicos de agua del subsuelo, gracias a una concesión otorgada por la CNA. El pago por la extracción es estimada por los propios industriales, pero sus estimaciones no compensan los resultados del abatimiento.

ordenar las arenas sociopolíticas y culturales, donde la fuerza de trabajo y los bienes producidos estén regulados por consensos entre instituciones gubernamentales, civiles y empresariales, y donde creencias, cosmovisión y comportamientos humanos tejen una compleja historia regional, incapaz de prever riesgos y mitigar peligros y conflictos. La cultura ambiental penetra en los procesos identitarios (Serrano, 2004) e ideológicos (Giménez, 2005), al vincular los procesos productivos y las necesidades humanas con el sistema de representaciones (Oswald, 2007). Las sociedades humanas construyen y transforman permanentemente estructuras jerarquizadas entre los individuos, en los que se expresa su identidad.

A partir de la consolidación de identidades sociales e individuales se generan representaciones colectivas en las comunidades, ciudades, entidades federativas y países, así como entre sectores de jóvenes, campesinos, indígenas, políticos, ancianos y otros. Frecuentemente, en momentos de cambios, las creencias individuales y sociales sufren rupturas y se tornan menos flexibles y permeables. Este tipo de proceso se observa hoy día en Tlaxcala, cuando emigrantes rurales llegan a las ciudades, donde la población establecida trata de defender su espacio mediante el ejercicio de controles sociales, apoyados en supuestos derechos de antigüedad. Así se genera cierta discriminación hacia los recién llegados del campo, pero también hacia aquellos que vienen de otras entidades federativas. Superar esta tensión que esconde intereses concretos subyacentes, es parte de los procesos integrales de conciliación de conflictos y de auténtica cultura ambiental.

En comunidades mayores, la adquisición de una cultura de agua está relacionada con una educación ambiental más dirigida. Maestros y grupos sociales capacitados y conscientes del deterioro pueden promover en las escuelas la separación de la basura orgánica e inorgánica, iniciar el composteo de los desechos orgánicos, y estimular la creación de centros de reciclamiento de desechos sólidos. Los desechos peligrosos deberían confinarse de acuerdo con la norma por parte del municipio y de las industrias que los producen. Esta cultura ambiental se puede afianzar con normas estatales que apoyan a la población consciente. Asimismo, con los desechos orgánicos el ayuntamiento puede generar sus propios mejoradores de suelos y parte del biogas. Papel, cartón, vidrio y plásticos pueden separarse de acuerdo con su calidad y reciclarse en microempresas e industrias. Productos inflamables sirven como combustible en fábricas (cementerías y productoras de porcelana) que cuentan con dispositivos diseñados para este propósito. Avanzar en esta cul-

tura ambiental no es tanto un problema de índole técnico, sino de convencer a la población para que participe activamente en dicho fomento.

ALGUNAS PRÁCTICAS SUSTENTABLES PARA UN MANEJO INTEGRAL DEL AGUA

Con el fin de prevenir desastres futuros, entre ellos la escasez de agua, vale la pena combinar los aspectos sociales, demográficos, políticos y naturales con prácticas y políticas ambientales en los ámbitos local, estatal, nacional y global:

- *Ahorro*: ante los peligros reales de la agudización de los fenómenos climáticos es urgente actuar. No es suficiente que se establezca un sistema de monitoreo que avise con anticipación de posibles desastres y permita evacuar a tiempo a la población. Éste es un paso necesario, pero no suficiente. Con el fin de enfrentar el reto en toda su complejidad, es imperativo involucrar a la población, primero en un proceso de ahorro de los recursos naturales y después en una cultura ambiental más amplia que incluya la resiliencia, o sea, el aprendizaje de situaciones de desastres anteriores para evitarlos en un futuro. Esto genera conciencia de los peligros y compromete a la población a asumir los cambios. Por ejemplo, los sanitarios de seis litros han reducido sustancialmente el consumo de agua, a la vez que han permitido contaminar menos agua potable. Separando aguas grises de las negras, se pueden reciclar las primeras en sanitarios, después de un sencillo proceso de saneamiento. Los procesos de ahorro implican cambiar dispositivos en casas, servicios e industrias. Incluye reparar fugas, optimizar el uso del agua potable y evitar la creación de infraestructura ociosa y excesivamente cara. Pequeñas plantas de tratamiento reducen el costo de colectores y abaratan el mantenimiento. Tratamientos domiciliarios *in situ* y reciclamiento de estas aguas en jardines o servicios sanitarios son opciones ambientales importantes, aunque se requiere de mantenimientos periódicos para que se cumpla con la Norma Oficial Mexicana (NOM) establecida por la CNA. Hay múltiples tecnologías mexicanas que cumplen con estos requisitos, y miniplantas de saneamiento. Falta, además, cosechar las aguas pluviales para lograr un manejo integral del recurso.

- *Gestión pública*: la gestión pública del agua se puede analizar en relación con los aspectos sociales, de distribución de ingresos,⁶ ambientales, financieros e institucionales para encontrar opciones factibles y costeables. El aspecto institucional requiere de la descentralización de las funciones de vigilancia hacia los ciudadanos organizados y capacitados para cumplir con los programas, a la vez que esto reduce la corrupción. La descentralización de los servicios de agua y saneamiento hacia los sistemas municipales, a organizaciones sociales y privadas, debería darse dentro del marco de una Ley de Agua Potable y Saneamiento Estatal. De manera previa a la descentralización, es conveniente capacitar a los encargados de los sistemas, con el fin de contar con funcionarios públicos y profesionistas honestos, entrenados y sensibles a las demandas del público.
- *Democratización de la gestión*: el manejo integral del ambiente, y en particular del agua, requiere de diagnósticos compartidos con ciudadanos, en los que se establezcan las prioridades sociales y el manejo sustentable del recurso, mediante inversiones racionales que cuentan además con la posibilidad de ampliación, en lugar de construir costosos elefantes blancos. La opción más barata y ambientalmente más adecuada es sanear *in situ*, aunque ésta requiere de mayor colaboración entre ciudadanos y autoridades, ya que las miniplantas de tratamiento requieren de mantenimiento y seguimiento profesional, si no pronto desechan agua sin sanearla.
- *Alternativas de financiamiento*: la creación de un fideicomiso sobre extracción de aguas industriales con la CNA puede generar recursos adicionales a los Sistemas de Agua Potable y Saneamiento (SAPS) para invertirlos en la creación de infraestructura de agua potable, saneamiento y mantenimiento de los servicios públicos (por ejemplo, el Centro de Educación y Comunicación —Cecomoc— de la zona industrial de la Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca —Civac—, en Morelos). Convenios con universidades y centros de investigación permiten crear tecnologías propias y a menor costo, que respetan las normas de calidad del agua y los requisitos de descarga a cuerpos de agua. Este pro-

⁶ La CEPAL (2004) revisa la situación de las metas del Millenium y concluye que América Latina, con excepción de unos pocos países, no podrá cumplir con los compromisos adquiridos debido a la distribución desigual de la riqueza y su concentración en un estrato cada vez más pequeño. Este no genera los empleos dignamente remunerados, ni tampoco mejora las condiciones sociales en sus países. Para lograr cumplir con las metas establecidas es imperante reducir la disparidad en el subcontinente.

ceder reduce además el costo de refacciones y, al producirlas en el país, están disponibles en tiempo y forma. Sirven, además, para crear conciencia en la población para ahorrar agua e invertir en infraestructura verde en sus hogares en beneficio propio y de todos los demás.

- *Participación de mujeres y niños:* en la gestión ambiental es crucial que las mujeres participen. Las madres son las socializadoras en el hogar, guardan el conocimiento local, conocen la medicina tradicional y han experimentado en el pasado estrategias de supervivencia (Oswald, 1991). Junto con sus hijos, pueden cuidar la biodiversidad y se pueden convertir en depositarias de la memoria cultural e histórica de la comunidad al mantener las tradiciones e impulsar el cuidado del agua y la separación de los desechos sólidos.
- En cuanto a desastres naturales que significan la pérdida de vidas humanas y materiales, México es un país de altos riesgos que aumentarán con el cambio climático. Por lo mismo, mapas de riesgos locales, entrenamiento de la población, ordenamiento territorial, reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo (barrancas, pendientes pronunciadas, lechos de ríos secos, etc.), infraestructura de prevención y participación ciudadana, son algunos de los mecanismos que permitirán reducir riesgos y salvar vidas. En caso de no atender oportunamente los signos de alarma, la población de la costa y del altiplano podrá enfrentar el dilema de supervivencia, en el que los conflictos, la destrucción ambiental, el hambre y la sed son algunos de los retos que los obligan a salir. Los sistemas de alerta sísmica, de huracanes y de tsunamis, junto con la vigilancia volcánica y calidad del aire, en manos de investigadores capacitados, son algunos mecanismos que permiten prevenir decesos, pero no son suficientes. Mientras no exista una cultura ambiental que alerte sobre los peligros futuros y se desarrolle una colaboración enfocada hacia la prevención entre toda la población, el ahorro, el mejoramiento del ambiente y el involucramiento de los jóvenes (que representan más de la mitad de la población), no se podrá alejar el peligro de los dilemas de supervivencia.

BIBLIOGRAFÍA

BANCO DE MÉXICO (2000-2006), "Estadísticas", en <www.bancode-mexico.gob.mx>.

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2005), "La evolución de la inversión, la problemática en infraestructura y el desarrollo", en *Capítulo 4*, en <http://www.comunidadandina.org/bda/libros60_CAP.%204%20Inversi%C3%B3n%20e%20Infraestructura.pdf>, Washington, BID.
- BANCO MUNDIAL (2000-2004), *Informe anual*, Washington, Banco Mundial.
- BANCO NACIONAL DE MÉXICO (2005), reportaje en *La Jornada*, marzo.
- BARTRA, Armando (2003), *Cosechas de ira. Economía política de la contrarreforma agraria*, México, Itaca.
- BECK, Ulrich (1998), *La sociedad de riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Buenos Aires, Paidós.
- (2001), *Políticas ecológicas en la edad del riesgo*, Barcelona, El Roure.
- BENDIG, G.L. (1995), "Regional Assessment of Contamination Susceptibility Possible Protection Strategies for the Groundwater Resources of the Valley of Cuernavaca, México", tesis de maestría, Ontario, University of Waterloo.
- (2003), "Susceptibilidad regional de la contaminación y estrategias de su protección en el valle de Cuernavaca", en Oswald, Úrsula (ed.), *El recurso agua en el Alto Balsas*, México, IGF/CRIM-UNAM/Bóll/CGE/Coatlax, pp. 239-254.
- BENNHOLD-THOMSEN, Veronika y Maria MIES (1999), *The Subsistence Perspective: Beyond the Globalized Economy*, Londres, Zed Books.
- BISWAS, Asit K., Cecilia TORTAJADA, Benedito BRAGA y Diego J. RODRÍGUEZ (ed.) (2006), *Water Quality Management in the Americas*, Heidelberg, Springer/Third World Center for Water Management/ANA.
- BOLTVINIK, Julio (2007), "De la pobreza al florecimiento humano: ¿teoría crítica o utopía?", en *Desacatos*, núm. 23, enero-abril, México, CIESAS.
- BRAUCH, Hans Günther (2003), "Security and Environmental Linkages in the Mediterranean: Three Phases of Research on Human and Environmental Security and Peace", en Hans Günther Brauch, P.H. Liotta, Antonio Marquina, Paul F. Rogers y Mohammad El-Sayed Selim (eds.), *Security and Environment in the Mediterranean; Conceptualizing Security and Environmental Conflicts*, Berlin, Springer, pp. 35-143.
- (2005a), *Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks of Environmental and Human Security*, Bonn, UNU-EHS, Source 1.

- _____ (2008), "Survival Dilemma", en Hans Günter Brauch, Úrsula Oswald, Czeslaw Mesjasz, John Grin, Pal Dunay, Navnita Chadha Behera, Béchir Chourou, Patricia Kameri-Mbote y Peter H. Liotta (eds.), *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21st Century*, Heidelberg, Hexagon (Series on Human y Environmental Security and Peace, vol. 3)/Springer.
- CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES (2005), <<http://www.cenapred.unam.mx/es/>>.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2004), *Balance preliminar de la economía en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- COMISIÓN NACIONAL DE ZONAS ÁRIDAS (1993), *Plan de acción para combatir la desertificación en México*, Saltillo, Conaza.
- COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (2000), *Universo de usuarios de pozos profundos. Registro Público de Derechos de Agua*, Tlaxcala, Subgerencia de Administración de Agua/Gerencia Estatal Tlaxcala.
- _____ (2002), *Datos estadísticos*, en <www.cna.gob.mx>.
- _____ (2004), *Los acuíferos del país*, en <<http://www.cna.gob.mx>>.
- _____ y SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (2002), *Programa Nacional Hidráulico*, México, CNA/Semarnat.
- CHÁVEZ, Adolfo, Abelardo ÁVILA y Teresa SHAMAH (2007), "Desnutrición cero para México: una política de seguridad alimentaria y autosuficiencia básica", en José Luis Calva (ed.), *Derechos y políticas sociales*, México, Cámara de Diputados/Porrúa/UNAM, pp. 207-230.
- DREGNE y CHOU (1992), citado en Gonzalo Chapela, "Lucha contra la desertización y lucha contra el calentamiento global", en Julia Martínez y Adrián Fernández (eds.), *Cambio climático: una visión desde México*, México, Semarnat/INE, pp. 189-200.
- ELIADE, Mircea (1965), *Le sacré et le profane*, París, Gallimard.
- EM-DAT (2007), *The IFDA/CRED International Disaster Databases*, en <www.em-dat.net>, Universidad Católica Lovaina, 10 de septiembre.
- ESTRADA y ORTIZ (1982), citado en Gonzalo Chapela "Lucha contra la desertificación y lucha contra el calentamiento global", en Julia Martínez y Adrián Fernández (eds.), *Cambio climático: una visión desde México*, México, Semarnat/INE, pp. 189-200.
- GARCÍA ARRÓLIGA, Norland, Rafael MARÍN CAMBRAIS, Karla MÉNDEZ ESTRADA y Daniel BITRÁN BITRÁN (2006), "Características e

- impacto socioeconómico de los huracanes 'Stan' y 'Wilma', en *La República Mexicana en 2005*, México, Segob/Cenapred/CEPAL.
- GIMÉNEZ, Gilberto (2005), *Cultura política y discurso en México*, en <<http://www.felafacs.org/dialogos/pdf18/gimenez.pdf>>.
- HERNÁNDEZ CERDA, María Engracia y Gonzalo VALDEZ MADERO (2004), "Sequía meteorológica", en Julia Martínez y Adrián Fernández (eds.), *Cambio climático: una visión desde México*, México, Semarnat/INE, pp. 315-326.
- HOMER-DIXON, Thomas F. y Jessica BLITT (eds.) (1999), *Ecoviolence. Links Among Environment, Population and Security*, Lanham, MD, Rowman and Littlefield.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (2000), *Censo general de población*, Aguascalientes, INEGI.
- _____ (2000-2005), *Sistema de Cuentas Nacionales*, Aguascalientes, INEGI.
- _____ (2003 y 2004), *Encuesta Nacional de Empleo*, Aguascalientes, INEGI.
- _____ (s.f.), *Carta hidrológica de aguas superficiales, 1:1'000,000*, Aguascalientes, INEGI.
- _____ (s.f.), *Carta de uso del suelo y vegetación, 1:250,000*, Aguascalientes, INEGI.
- INSTITUTO NACIONAL DE NUTRICIÓN (2005), *Encuestas Nacionales de Alimentación y Nutrición en el Medio Rural (ENAL), INNSZ 1974 a 2005*, México, INN.
- KAPLAN, Marcos (2003), "Globalización, política y Estado", en Úrsula Oswald (coord.), *Soberanía y desarrollo regional. El México que queremos*, México, UNAM/Cotlax/Canacintra, pp. 41-82.
- MAGAÑA, Víctor, Juan Matías MÉNDEZ, Rubén MORALES y Cecilia MILLÁN (2004), "Consecuencias presentes y futuras de la variabilidad y el cambio climático en México", en Julia Martínez y Adrián Fernández (eds.), *Cambio climático: una visión desde México*, México, Semarnat/INE, pp. 203-214.
- OSWALD, Úrsula (1991), *Estrategias de supervivencia en la ciudad de México*, Cuernavaca, CRIM-UNAM.
- _____ (2001), "Sustainable Development with Peace Building and Human Security", en M.K. Tolba (ed.), *Our Fragile World. Challenges and Opportunities for Sustainable Development, Forerunner to the Encyclopedia of Life Support System*, Oxford, Oxford University Press/Eolss Publisher, vol. 1, pp. 873-916.
- _____ (2002), *El recurso agua en el Alto Balsas*, México, CRIM-UNAM/Cotlax/Böll.

- _____ (2007), "Human, Gender and Environmental Security: A Huge Challenge", en Úrsula Oswald (ed.), *International Security, Peace, Development, and Environment, Encyclopedia on Life Support System/UNESCO*, Oxford, Oxford University Press, y en <www.colls.edu>.
- _____ y M. Lourdes HERNÁNDEZ (2005), *El valor del agua: una visión socioeconómica de un conflicto ambiental*, México, Coltlax/Conacyt.
- PANEL INTERGUBERNAMENTAL SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (1998), *The Regional Impact of Climate Change. An Assessment of Vulnerability*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (2001), *Climate Change 2001. Impact Adaptation and Vulnerability Mitigation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (2007), *Climate Change 2007: The Physical Science Basis*, en <<http://www.ipcc-wg2.org/>>, Génova, IPCC.
- REPORTE DE LA RESERVA FEDERAL DE ESTADOS UNIDOS (2005), *FED: en 2004 se recuperaron empleos en maquiladoras de la frontera con EU* (23 de marzo), en <<http://www.jornada.unam.mx/2005/03/23/020n2eco.php>>.
- SALDAÑA FABELA, Pilar (2002), "Calidad del agua en la cuenca Alta del Río Balsas en Tlaxcala", en Úrsula Oswald, *El recurso agua en el Alto Balsas*, México, CRIM-UNAM/Coltlax/Bóll, pp. 255-267.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (2002), *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*, México, Comité Técnico de la Sedesol.
- SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA-INE (1999), "Definición del territorio árido", en <www.economia.gob.mx/work/normas/noms/kmirar/kmirar/MIR020REC/NAT.pdf>.
- SERRANO, S. Eréndira (2004), "Género, migración y paz. IncurSIONES a una problemática desde una perspectiva multidimensional incluyente", en Úrsula Oswald, *Resolución no violenta de conflictos en sociedades indígenas y minorías*, México, Coltlax/IPRA/CLAIP, pp. 287-306.
- TABOADA SALGADO, Marisela (2003), "Precipitación y sequía interestival en el estado de Morelos", en Úrsula Oswald (ed.), *El recurso agua en el Alto Balsas*, México, CRIM-UNAM/IGF/Coltlax/Coordinación de Ecología/Bóll, pp. 155-164.

ENCUADRO DEL PROBLEMA Y ACOPIO DE CONSIDERACIONES ENCUADRANDO LAS CAMPAÑAS

Davidson Norman Kemp¹
Teresa Alicia Jarama
Javier Arce-Lizaso
Andrés Zayas

EFFECTOS INTERVENCIONES, ACCIONES Y DEMANDAS

En las últimas décadas, el mundo ha experimentado cambios que han transformado profundamente la vida cotidiana de las personas. Estos cambios se han producido en el ámbito de la tecnología, la economía, la cultura y la sociedad. En consecuencia, las necesidades y demandas de las personas han evolucionado, lo que ha llevado a la aparición de nuevas intervenciones y acciones. Estas intervenciones y acciones buscan satisfacer las necesidades y demandas de las personas, mejorando así su calidad de vida. En este sentido, el presente artículo analiza los efectos de las intervenciones, acciones y demandas en el mundo actual. Se exploran los impactos de estas intervenciones y acciones en diferentes ámbitos de la vida, como la salud, el trabajo, la educación y la cultura. Se discuten también las demandas de las personas y cómo estas demandas influyen en el diseño de las intervenciones y acciones. El artículo concluye que las intervenciones, acciones y demandas son elementos clave para entender el mundo actual y para diseñar estrategias que mejoren la vida de las personas.

Palabras clave: intervenciones, acciones, demandas, efectos, mundo actual.

¹ Investigador en el Centro de Estudios de la Universidad Complutense de Madrid. Correo electrónico: davidson.kemp@ucm.es

ESTUDIOS
INTERVENCIONES ACCIONES Y DEMANDAS

DESARROLLO PECUARIO Y ACCIONES CONCERTADAS EN COMUNIDADES CAMPESINAS

*Ernesto Sánchez Vera**
Yolanda Nava Bernal
Simon Anderson
Andrew Dorward

RESUMEN

Este trabajo surge a partir de reconocer plenamente una gran contradicción en los sistemas campesinos, ya que, por un lado, es importante la crianza animal para el sostén de las familias campesinas, relevancia que ha sido demostrada en términos de los números absolutos de la población dependiente de la ganadería para sus medios de subsistencia (LID, 1999). Por otro lado, a pesar de las inversiones masivas en investigación ganadera destinada a lograr un efecto positivo en las comunidades campesinas, resulta muy difícil identificarlo y ponerlo en evidencia (Peters, 1995). Ante tal contradicción, el papel de las instituciones académicas, los extensionistas y los productores, es manifestarse para formular conclusiones y crear programas basados en la realidad, con la finalidad de que esos argumentos sirvan como base para los hacedores de políticas globales. A pesar de que la crianza animal en la comunidad de San Marcos de la Loma, en el Estado de México, es importante, la transferencia de tecnología ha tenido poco impacto. Todo esto ha sido atribuido a diferentes causas; una de ellas es la organización social dentro de la comunidad, y otra el trato recibido por las instituciones externas. Por ello, el objetivo del presente trabajo es analizar de qué manera se da la interdependencia de la economía y la organización social y examinar cómo esa interacción influye en el impacto de transferencia tecnológica pecuaria; todo lo anterior orientado por el enfoque sustantivista de la antropología económica.

Palabras clave: investigación-acción, familia campesina, crianza animal.

* Investigadores del Centro de Investigación en Ciencias Agropecuarias de la Universidad Autónoma del Estado de México. Correo electrónico: esv@uaemex.mx.

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente artículo es reflexionar acerca de la importancia del diseño de investigaciones y acciones, por medio de la colaboración entre los expertos en las técnicas de investigación, los extensionistas y los dueños locales. Dichas reflexiones se basan en la experiencia de un estudio de caso durante la fase de experimentación campesina en el proyecto "Análisis e implementación de acciones concertadas para la producción animal campesina", realizado en el Centro de Investigación en Ciencias Agropecuarias (Universidad Autónoma del Estado México), en convenio con el Imperial College (Universidad de Londres). La experiencia que se presenta puede contribuir a solucionar el problema del poco impacto en la transferencia tecnológica de la investigación pecuaria en comunidades rurales campesinas.

La teoría sustantivista en el presente trabajo fue útil como marco para entender el proceso de interacción entre las instituciones sociales y la actividad económica ganadera de los campesinos de San Marcos de la Loma. Por otro lado, gracias a lo anterior podremos analizar los factores específicos que han intervenido directamente en el poco impacto de la transferencia de la tecnología.

La posición teórica sustantivista estudia las formas y estructuras sociales de producción, distribución y circulación de bienes que caracterizan a una sociedad en un determinado momento de su existencia (Wilk, 1996; Godelier, 1981). Su máximo representante fue Karl Polanyi, quien se basa en la crítica de algunos presupuestos ideológicos de los economistas formales, de su actitud apologetica implícita respecto a la economía de mercado y de su impotencia para reconocer lo poco que abarca el campo de aplicación de su doctrina teórica (Godelier, 1986:216). Por lo anterior, argumenta la relación existente entre economía y organización social; además, sostiene que ninguna unidad social concreta puede ser entera y exclusivamente económica, sino que se trata de una realidad plurifuncional (Godelier, 1986:215). Todo lo anterior sirve de herramienta para explicar los fenómenos en sociedades precapitalistas (Godelier, 1986:209).

Polanyi (1992) no rechazaba el análisis económico, sino que especificaba los límites históricos e institucionales y trascendía esos límites según una teoría general de la organización económica. El consideraba que instituciones que no son necesariamente económicas, como gobierno, política, parentesco o religión, pueden ser capitales tan importantes para el funcionamiento de la economía como las instituciones monetarias o la existencia de herramientas y ma-

quinarias que alivien la fatiga del trabajo. Es decir, la economía no existe en comunidades campesinas desde una perspectiva formal, sino que está empotrada en otras instituciones (Polanyi, 1976).

Durante el desarrollo de este escrito se reconoció plenamente la diversidad de sistemas económicos. Uno de ellos es el del modo de vida campesino, el cual, de acuerdo con la economía sustantivista, se encuentra dentro de los extraeconómicos. Por lo anterior, es necesario diferenciar los sistemas económicos: a) los incrustados en el funcionamiento de estructuras sociales no económicas (relaciones de parentesco, relaciones políticas y religiosas) y b) los desprendidos de otras relaciones sociales extraeconómicas y que son los sistemas económicos mercantiles (Terehuacan, 2003).

Por otra parte, en este trabajo, dentro del enfoque teórico, fue importante caracterizar a los campesinos mediante una introducción al amplio marco conceptual que implica estudiar el funcionamiento de la unidad doméstica con el fin de entender la complejidad de su modo de vida y distinguir su especificidad y su naturaleza.

La parte teórica se compone de tres apartados: el primero, denominado "Aspectos sociales campesinos", se refiere a la familia, considerada como base de todas las relaciones de parentesco. En esta parte se estudia la especificidad social de la familia campesina y se identifican las características del tipo nuclear y extensa.

El segundo apartado se denomina "Economía campesina como un tipo específico de economía". En éste se enfatiza el período histórico en el que se realizó la construcción de la teoría campesina. Partiendo del supuesto de la diferencia existente con la economía capitalista (Chayanov, 1988; Shanin, 1979; Kerblay, 1979). Después se relaciona producción y consumo dentro del sistema de mercado, haciendo referencia a autores como Palerm (1976), Halperin (1997), Nash y Dalton (1979), y a la mano de obra, para con ello concluir en el dilema del campesino.

El último apartado se refiere a la cultura campesina, un apartado no menos importante que los otros dos, en el que se abordan obras de autores como Wolf, Dobrolowsky (1979) y Bailey (1979), quienes argumentan las percepciones campesinas acerca de su medio.

Conocer el relato histórico y revisar la literatura pertinente nos llevó a plantear el objetivo de esta investigación: analizar de qué manera se da la interdependencia de la economía y la organización social y, a su vez, cómo esa interacción influye en el impacto de la transferencia tecnológica.

Finalmente, el presente artículo también utiliza el sustento teórico y metodológico de la investigación participativa (Geilfus, 2000:

1-16), cuya flexibilidad otorgó al proceso de experimentación una participación activa durante la propuesta, monitoreo, evaluación y análisis, de los experimentos para mejorar la crianza animal campesina. Durante el trabajo participaron personas oriundas de la comunidad de San Marcos de la Loma, municipio de Villa Victoria, en el Estado de México. Colaboró también un equipo de investigación multidisciplinario, conformado por seis investigadores (CICA-UAEM), y un grupo de extensión de una organización no gubernamental (AMEXTRA), integrado por cinco personas.

A partir de los resultados iniciales se encontró que existían demandas de soluciones a problemas productivos, de organización e institucionales relacionados con la crianza animal campesina, para lo cual se formularon de manera conjunta experimentos que permitieran superar dichos problemas, en los cuales todos actuamos como protagonistas para jugar un papel igualitario en la recepción y construcción de conocimiento. Trabajar de esta manera no es fácil y requiere compromiso de parte de todos los involucrados. Sin embargo, los resultados fueron positivos y, aunque han sido cambiantes debido a la vulnerabilidad de los grupos campesinos y a la agenda de trabajo de todos los equipos, la flexibilidad del enfoque ha permitido ir ajustando el esquema de trabajo. Por lo anterior se puede concluir que existe mayor probabilidad de éxito en la transferencia tecnológica concertando acciones y construyendo el saber de manera conjunta, a diferencia del trabajo aislado, sin compromiso y con una visión lineal acerca de nuestras propias ideas en relación con las de otros.

REFLEXIONES TEÓRICAS

Comenzaremos mencionando que existe una gran ambivalencia respecto al reconocimiento de la importancia de la crianza animal en el sostén de las familias de los sectores productivos pobres, la que ha sido demostrada en términos de los números absolutos de la población dependiente de la ganadería para sus medios de subsistencia (LID, 1999). Así, 70 por ciento de la población rural pobre depende de la ganadería como componente de sus medios de subsistencia. Este sector incluye 640 millones de campesinos pobres en áreas lluviosas, 190 millones de personas dedicadas al pastoreo en zonas áridas o montañosas y 100 millones de personas en hogares rurales sin tierra. Sin embargo, por otro lado, a pesar de las inversiones masivas en investigación ganadera destinada a lograr efectos favorables

para los campesinos, resulta muy difícil identificar la ambivalencia y ponerla en evidencia (Peters, 1995).

Ante esto, el papel de las instituciones académicas, los extensionistas y los productores consiste en manifestarse formulando conclusiones que afecten a los demás, promoviendo la creación de programas basados en la realidad, con la finalidad de que esos argumentos sirvan como base para los hacedores de políticas globales.

ACCIONES CONCERTADAS

¿De quién es la iniciativa para realizar los proyectos? Para contestar esta pregunta acudimos a lo que menciona Greenwood (2002:13), quien retoma del modelo aristotélico el concepto de *phronesis*, que se entiende como el diseño de la investigación y las acciones para la construcción colaborativa entre las instituciones y los dueños locales que tienen el problema.

Las fuentes *phronesis* son los foros que creamos para construir de manera colaborativa el conocimiento; en los foros, la experiencia del investigador se combina con la sabiduría del campesino, es decir, juntos diseñan y activan la investigación que necesita hacerse para comprender el problema. Además, planifican, diseñan, actúan y evalúan conjuntamente la eficacia de lo que se ha hecho. La gente es concebida como protagonista legítima de su situación. Por lo tanto, *phronesis* requiere de un compromiso igualitario en el aprendizaje de conocimiento y de las experiencias diversas de los diferentes actores.

METODOLOGÍA

En el proyecto CALL (aquí lo denominamos CALL, por sus siglas en inglés Concerted Actions for Livestock and Livelihoods) se utilizó el enfoque participativo, cuya premisa es que el desarrollo sectorial sólo es posible con la colaboración activa y permanente y con el compromiso de los ganaderos y de las organizaciones públicas y privadas dedicadas a la transferencia de tecnologías.

Con el desarrollo de la metodología participativa se buscó ampliamente entender los mecanismos de la planeación, ejecución, seguimiento, evaluación e interacción entre los diferentes actores involucrados en la transferencia tecnológica. El proceso está sustentado en la participación de los ganaderos y de las instituciones

públicas o privadas involucradas en el desarrollo del sector agropecuario, y para ello se cumplen las etapas que se detallan a continuación.

Al inicio del proyecto se realizó una fase de revisión documental en instituciones públicas, como el Sistema Integral para la Familia (DIF), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Consejo Estatal de Población del Estado de México (Coespo); dicha indagación sirvió para seleccionar la comunidad con base en dos factores: el primero fue la pobreza y el segundo la presencia de animales.

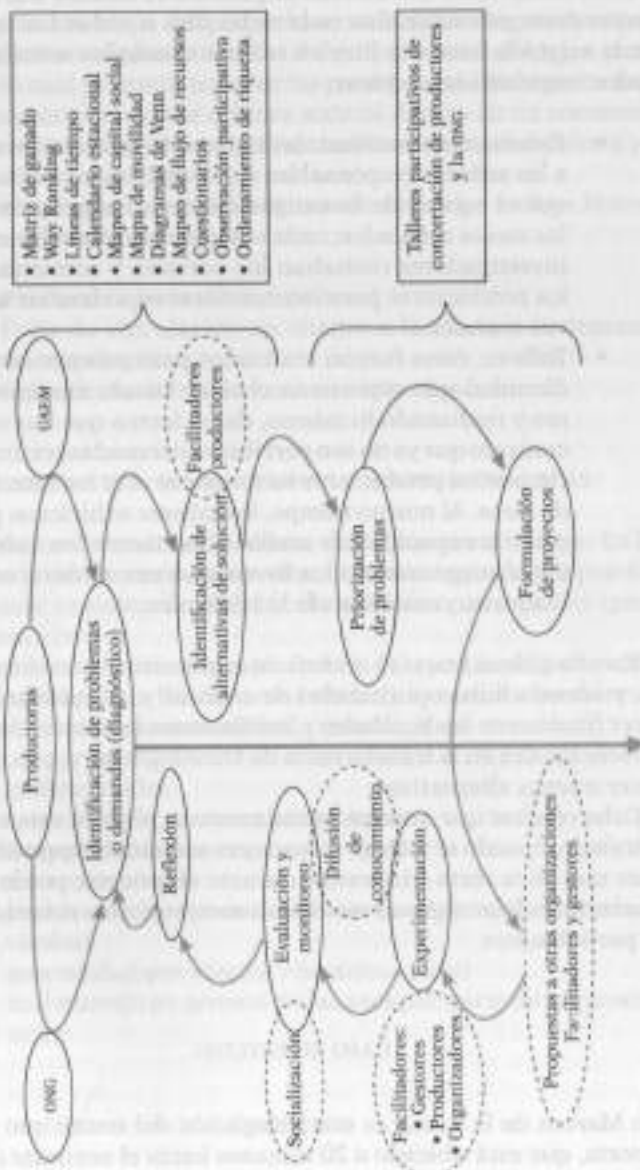
Una vez seleccionada la comunidad, se hizo un diagnóstico en concertación con una organización no gubernamental (ONG) y los productores, cuyos objetivos eran: *a*) conocer la situación de la crianza animal en la comunidad de San Marcos de la Loma (municipio de Villa Victoria), y *b*) analizar la naturaleza de la demanda y oferta tecnológica de los campesinos. En dicho diagnóstico, para cumplir el primer objetivo se utilizaron técnicas de investigación participativa, como ordenamiento de riqueza, matriz de ganado, líneas de tiempo, diagramas de Venn, calendario estacional, mapeo de flujo de recursos, cuestionarios, observación participante; para el segundo objetivo se aplicó la metodología denominada "Evaluación rápida del sistema de conocimiento agropecuario (RAAKS)" (véase el diagrama 1).

En la segunda etapa se identificaron los problemas sobre la base del diagnóstico realizado en la primera etapa, en la que los actores involucrados manifestaron sus demandas de tecnología relacionada con la crianza animal campesina. Una vez detectado el problema se procedió a identificar las alternativas para solucionar esas demandas, tanto institucionales como comunitarias; en esta fase los investigadores actuamos como facilitadores, con la finalidad de que fluyeran las ideas de los productores y logaran priorizar los problemas.

En la tercera etapa se formularon proyectos a través de marcos lógicos, en los que a diferencia de una estructura convencional, donde únicamente se realiza la evaluación y el monitoreo de los factores de productividad del impacto de la tecnología, en este proyecto además se analizó el impacto en el conocimiento intercambiado entre todos los actores y el fortalecimiento de las instituciones.

En la cuarta etapa, de experimentación, se llevaron a la práctica los experimentos planteados en los marcos lógicos; aquí se incluyeron únicamente las personas que estaban interesadas en solucionar los problemas relacionados con la crianza animal campesina.

DIAGRAMA 1
PARTICIPACIÓN DE LOS INTEGRANTES DEL PROYECTO EN SUS DISTINTAS ETAPAS



Cambios positivos en el nivel productivo, institucional y desarrollo de recursos.

El monitoreo fue realizado durante siete meses (de junio a diciembre de 2002) de dos formas: la primera se efectuó con matrices y entrevistas estructuradas cada ocho días a todos los productores; la segunda forma se hizo en talleres donde los actores involucrados intercambiaron ideas.

- *Entrevistas y matrices:* las entrevistas estuvieron dirigidas a las señoras responsables del corral, las cuales aceptaron que el equipo de investigación viera los avances durante los meses señalados; cada vez que realizaban las visitas los investigadores revisaban los corrales y conversaban con los productores para intercambiar experiencias acerca de sus corrales.
- *Talleres:* éstos fueron realizados para romper con la cotidianidad que representa el estar viendo siempre lo mismo y realizando lo mismo, de tal forma que hay cosas del contexto que ya no son percibidas o tomadas con importancia por los productores hasta que se dan los intercambios de ideas. Al mismo tiempo, los talleres se hicieron para rescatar la capacidad de análisis que tienen los campesinos y que surge cuando los investigadores actúan como facilitadores, cuestionando lo realizado.

En una última etapa se realizó un seguimiento a los experimentos, y además hubo oportunidad de analizar y reflexionar para conocer finalmente las bondades y limitaciones existentes en las vías convencionales en la transferencia de tecnología para, con ello, proponer nuevas alternativas.

Cabe resaltar que aunque inicialmente se planteó este esquema de trabajo, cuando se trabaja con actores sociales es imposible mantener una línea recta e inflexible durante el proceso, por lo que fue necesario realizar algunas modificaciones según las necesidades de los participantes.

CASO DE ESTUDIO

San Marcos de la Loma es una delegación del municipio de Villa Victoria, que está ubicado a 20 minutos hacia el noroeste de la cabecera municipal; el clima es templado, subhúmedo, con lluvias en verano; la temperatura oscila entre 12° y 18° y su altitud es de 2 650

msnm. Las actividades económicas son agricultura, ganadería y migración.

En la primera etapa del proyecto se realizó un diagnóstico en el que se utilizaron algunas técnicas del enfoque metodológico participativo, lo cual permitió conocer las percepciones de la gente acerca de la importancia de la crianza animal dentro de su contexto y las problemáticas organizacionales e institucionales de la oferta y la demanda de tecnologías.

Se concluyó que las problemáticas identificadas en San Marcos de la Loma eran de tres tipos:

- Productivo (mortalidad de aves).
- Falta de vinculación en cuanto a la oferta y la demanda de tecnología.
- Falta de coordinación entre instituciones.

CONSTRUCCIÓN DE SOLUCIONES A LAS PROBLEMÁTICAS

En San Marcos la muerte de aves es de 48 por ciento, lo que ha llevado a los productores a desarrollar una estrategia de adaptación, que consiste en comprar el doble de animales para que les quede lo que requieren.

Este problema se incrementó a partir del cambio de pollos criollos por los de granja (líneas comerciales), lo que dio como resultado un alto índice de mortalidad, causada por:

- enfermedades
- consumo por perros y cacomiztles
- aves perdidas (no regresan a casa)
- envenenamiento
- problemas en época de lluvias (parásitos, enfermedades virales)
- mortalidad por efectos climáticos (frío)
- mal manejo en general de las aves por parte de los productores.

OBJETIVOS

A partir del problema expuesto surgió la alternativa de solución generada con los marcos lógicos desarrollados en conjunto entre el

personal del CICA y los productores. La propuesta final consistió en crear o modificar los corrales (gallineros) diseñados por cada uno de los productores participantes. Con las construcciones se mejoraría el manejo de la crianza de las aves, lo cual fue corroborado mediante el monitoreo y la evaluación del proceso productivo (disminución de mortalidad), y el intercambio de conocimiento entre todos los actores (gente capacitada para el cuidado y manejo de las aves).

RESULTADOS: DISMINUCIÓN DE LA MORTALIDAD

Esta etapa de experimentación se inició con la construcción de corrales según los propósitos y las funciones que tiene el animal dentro de la unidad familiar. Cada uno de los productores participantes construyó su gallinero,¹ de acuerdo con la disponibilidad de recursos económicos y humanos, y con la opinión de todos los actores involucrados en el experimento se acordó que si se requería un material especial el proyecto prestaría el dinero con el compromiso de parte del interesado de pagarlo en los siguientes meses.

Para los productores, cuyo propósito era proteger a sus aves de las lluvias, el resultado fue positivo, pues los corrales tenían techo de láminas de cartón y dentro había madera que se encontraba a 40 centímetros de altura y que las aves utilizaron como perchas (lugar donde las aves suben a descansar). Sin embargo, no pudieron protegerlas del frío, ya que el corral en su inicio estaba cubierto de plástico para que no entrara el viento, pero se presentó un imprevisto: los perros de las casas lo rompieron totalmente y, a consecuencia de esto, las dueñas de los corrales perdieron el interés por cubrirlo nuevamente, y argumentaron que si lo tapaban otra vez los perros lo iban a romper de nuevo.

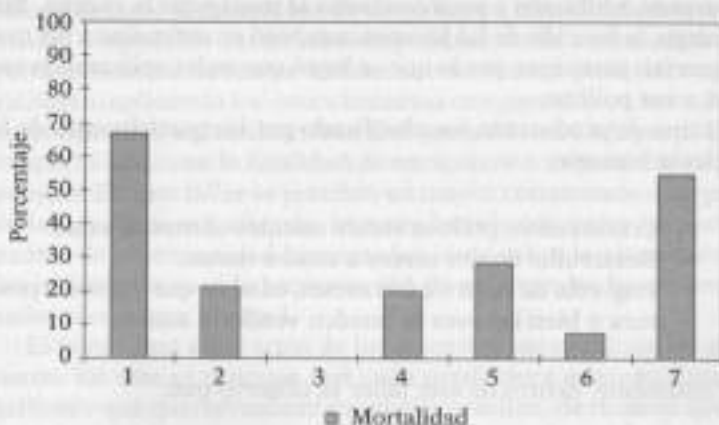
Durante un tiempo estos corrales dejaron de funcionar, pero después los productores recobraron el ánimo y los reconstruyeron. Los nuevos corrales que elaboraron tienen aves nuevas, se encuentran mejor protegidos y sólo se utilizan para resguardar a las aves por las noches, ya que durante el día se encuentran libres porque, de acuerdo con el análisis del productor, "las aves que se crían libres crecen y se mantienen mejor alimentadas".

¹ Los materiales utilizados para construir los corrales fueron malla, madera, costales, alambre, láminas de cartón y de asbesto.

Para otros productores, cuyos propósitos eran proteger a sus aves de los depredadores y mejorar su manejo, los resultados fueron satisfactorios, a pesar de que las aves se dejaban libres durante el día y se encerraban por la noche; lo favorable de esto fue que después de un tiempo de estar metiendo y sacando a las aves, éstas se condicionaron hasta que ellas solas entraban y salían de los corrales, lo que evitó que los productores realizaran esa actividad. Estos productores expresaron que "gracias al experimento el manejo de sus aves fue mejor y más fácil". Sin embargo, a pesar de lo anterior, hubo aspectos negativos como que las aves que se encontraban en postura dejaron de hacerlo y otras perdieron peso.

GRÁFICA 1

PORCENTAJE DE MORTALIDAD DE AVES EN LA COMUNIDAD DE SAN MARCOS DE LA LOMA, MUNICIPIO DE VILLA VICTORIA



ACCIONES CONCERTADAS

A partir de los resultados de esta primera etapa, la gente sugirió un nuevo proyecto para tratar de mejorar las experiencias de la fase anterior y con ello mantener la producción avícola. Además, para el equipo de investigación y extensión fue interesante conocer los mecanismos funcionales de la transferencia tecnológica. La nueva propuesta consistió en construir nuevamente los corrales, pero no sin antes llevar a cabo un proceso de análisis de la crianza de sus aves en talleres.

El primer taller estuvo relacionado con la anatomía y fisiología básica de las aves, cuyo título fue "Alita, patita y piquito de pollo". Consistió en explicar la fisiología y anatomía básica de las aves. Al final del taller se reforzó el conocimiento con reflexiones concluyentes que permitieron detectar qué es importante para transmitir las ideas, poner énfasis en la utilización de todos los sentidos como el tacto, el lenguaje apropiado, la observación y otros.

El segundo taller trató sobre los tipos de producción y llevó por título "Qué le doy a mi gallina y mi gallina qué me da". Su finalidad era conocer el tipo de producción avícola de las participantes y el manejo que les dan a sus aves. Para esta ocasión se adquirieron pollitos que fueron obsequiados a las señoras para que pudieran practicar con ellos lo que aprendieron. Al inicio de este taller se aplicó la vacuna de Newcastle; en general las participantes se vieron animadas, principalmente las más jóvenes, ya que las de mayor edad mostraron inhibición y poca confianza al manipular la vacuna. Sin embargo, la función de las jóvenes consistió en estimular a las que no querían participar, por lo que se logró que todas aplicaran la vacuna a sus pollitos.

El tipo de producción fue clasificado por las participantes de la siguiente manera:

- Crecimiento: pollitos recién nacidos al mes de edad.
- Desarrollo: de dos meses a cuatro meses.
- Engorda: de cuatro a seis meses, edad en que inician la postura o bien las aves se pueden vender o comer.

Finalmente, dentro de este taller se observó que:

- A mayor práctica, mayor interés.
- Al haber interés, hay mayor interacción.
- Mayor interacción mayor facilidad en la adquisición de nuevo conocimiento.

Para el tercer taller se tenía planeado tratar sobre alimentación y manejo sanitario de las aves; sin embargo, estos temas son difíciles de abordar en las unidades campesinas, por lo que se optó por hablar sólo de la aplicación de inyecciones como una medida curativa. Además se intercambiaron conocimientos sobre la forma en que enfrentan la presencia de enfermedades con medios naturales, como el empleo de hojas medicinales.

Un inconveniente que se presentó al explicar el uso de la jeringa fue el analfabetismo; en respuesta a esta limitante, las participantes que conocían los números les explicaron a las demás el significado de los mililitros marcados con líneas en las jeringas. Para ejemplificar mejor la aplicación de medicamentos, se emplearon maniqués de aves que las mismas participantes elaboraron con prendas de vestir, actividad que les resultó divertida por la creatividad que cada participante tuvo al realizar su modelo.

La evaluación de dicho taller mostró que las estrategias de adaptación y el empleo de la creatividad e integración de las participantes en el intercambio y la adquisición de nuevo conocimiento fueron positivos y valiosos.

El cuarto taller mostró la construcción adecuada de los gallineros, por lo que se dialogó con las participantes sobre la idea de dar atención al ave por medio del corral; se motivó para reconocer el valor que tiene la protección de un gallinero bien diseñado y construido, empleando materiales disponibles en la comunidad. Las participantes comenzaron a idear nuevas formas para elaborar su gallinero, aplicando los conocimientos compartidos en los talleres anteriores, y cumpliendo así con el objetivo inicial. Cada participante aportó ideas con la finalidad de enriquecer o mejorar las ya propuestas. En este taller se percibió un mayor compromiso por parte de las productoras; además, la estrecha relación entre las participantes de la comunidad hizo que las ideas sobre la planeación de las actividades para la construcción de sus corrales fueran expresadas con mayor libertad.

El penúltimo taller trató de los acuerdos para realizar los gallineros. En éste se propuso que cada productora esquematizara el gallinero que quería realizar en media cartulina, de manera que dimensionara el espacio que necesitaba de acuerdo con las aves que tuviera, con el fin de emplear de manera adecuada sus recursos.

En el último taller, para finalizar el trabajo conjunto, las participantes mostraron los dibujos de sus gallineros y explicaron el tamaño, la ubicación, los materiales, la forma y el manejo. Hubo tiempo para hacer algunas aclaraciones y sugerencias sobre la construcción y su manejo, ya que estuvieron usándose. A las productoras que ya habían elaborado su gallinero se les hizo entrega de la malla que se tenía destinada para tal fin; a las que aún no lo elaboraban se les explicó que alguien se haría responsable de hacer entrega de la malla cuando ya estuviera estructurado el corral.

El trabajo concluyó con la verificación de la elaboración de los gallineros; además se realizó un seguimiento después de terminada

la fase de experimentación. El resultado fue el siguiente: las productoras que participaron y construyeron corrales en la segunda fase aún los conservan y siguen teniendo pollos, aunque no en las mismas cantidades, y manifiestan que las pérdidas por predadores y la mortalidad han disminuido. El uso de los corrales y el manejo de las aves sigue siendo el mismo para cada una de las productoras. No obstante, aunque los corrales no han cambiado, éstos comienzan a deteriorarse y a llenarse de hierba debido a las lluvias, detalles pequeños que no afectan a las aves, pero que si no se corrigen podrían llevar a la destrucción de la estructura y a su desuso. De todas las productoras, sólo una, a pesar de contar con el material para su elaboración, no ha construido su corral debido a que su marido fue encarcelado y eso le impidió construirlo; al mismo tiempo, esto provocó el descuido de sus aves, por lo que actualmente no tiene; por falta de dinero no sabe hasta cuándo podrá adquirir nuevos animales, y en consecuencia la tela destinada a la construcción del corral planea emplearla en las plantas.

Aparte de lo productivo en los talleres se observó, respecto a la organización, que el papel del líder es importante, ya que debe tener ciertas características: capacidad de emprender nuevos proyectos, facilidad de involucrarse con la gente de su comunidad y buenas relaciones personales. Asimismo, las del proyecto no deben presentar vicios que desequilibren su sistema, disposición de trabajo en equipo (dar y aportar), no depender de la migración y deben saber tomar decisiones en su hogar, de alguna manera ser las "dueñas y señoras de su casa".

Los grados de participación no siempre van en aumento, sino que a veces disminuyen, porque cuando se trabaja con actores sociales se depende en gran medida de algunos factores como el desinterés, el estado de ánimo, los problemas personales, etcétera.

La flexibilidad de los proyectos iniciales permitió que se originaran otros como la caja de ahorro, cuya finalidad inicial era pagar los gastos que generaría la construcción de los corrales. La caja de ahorro obtendría ingresos de vender ropa y zapatos de medio uso (artículos con los que colaboró el equipo de investigación), de la venta de artículos de plástico (cubetas, platos y ollas), de la venta de despensas (arroz, frijol, aceite, azúcar, entre otros) y de la realización de eventos en la comunidad para la caja de ahorro. Las actividades se realizaron cada fin de semana, los días sábado en la comunidad de San Marcos.

Otra estrategia originada del proyecto inicial fue la creación de un botiquín veterinario, cuya finalidad fue contribuir con la atención

médica dentro de la comunidad, ya que la asociación no gubernamental AMEXTRA sólo brindaba atención entre semana; sin embargo, no había servicios médicos durante los fines de semana en dicha localidad. En virtud de esto, la atención médica por el equipo CALL surge como una propuesta de los productores para tener el servicio durante los fines de semana, bajo el acuerdo de trabajar conjuntamente el equipo de investigación CALL y el de AMEXTRA. Con esto se buscaron alternativas para solucionar los problemas de salud que presentaban los animales.

ORGANIZACIÓN ENTRE INSTITUCIONES

Además de los experimentos llevados a cabo en conjunto dentro de la comunidad, para fomentar el intercambio de conocimientos se efectuaron talleres interinstitucionales entre el equipo de investigación CALL y AMEXTRA, con el fin de concertar acciones. Durante los talleres, las instituciones expusieron las actividades realizadas en la comunidad, por lo que se dio de manera constante un intercambio de ideas, sobre todo en lo que respecta a intereses, actitudes y formas de trabajar de los grupos en las comunidades.

En dichos talleres se mencionó que en el ámbito institucional, algunas de las limitantes para la transferencia de tecnología son las siguientes: a) falta de conocimiento y de difusión de la información entre las instituciones y la comunidad; b) las creencias de que "mi institución es la más importante, la clave y con mayor impacto", palabras que reflejan la falta de conocimiento con respecto a otras organizaciones, y aunque a veces las contribuciones son reales no existe la conciencia de que otras organizaciones pueden contribuir conjuntamente; c) falta de conocimiento de los modos de vida campesina, lo que impide una planeación acorde con la realidad; d) falta de coordinación entre los equipos de instituciones académicas, de extensión y comunitarios; e) temporalidad de los proyectos.

Como conclusión, los equipos de AMEXTRA y CALL argumentaron que la concertación de acciones es obstaculizada principalmente porque en las políticas nacionales y en el origen de la formulación de los proyectos no existe la concertación que haga que las agendas de trabajo, los propósitos comunes y las formas de evaluación sean un compromiso igualitario para transferir tecnologías con impactos positivos a comunidades pobres.

CONCLUSIONES

Al realizar esta prueba de experimentación concluimos que en la zona existe una completa desarticulación entre diferentes esferas: las políticas globales en el ámbito pecuario, las agencias financiadoras, las instituciones públicas o privadas encargadas de transferir la tecnología y las comunidades locales pobres. Esto se debe a intereses totalmente diferentes y al afán de hacer producir al agro mexicano siguiendo como camino la economía capitalista.

La transferencia tecnológica pecuaria se basa primero en las políticas globales, las cuales exigen incrementar la producción y competir en el sistema de mercado; posteriormente, las agencias financiadoras se basan en esto para otorgar dinero a las instituciones encargadas de transferir tecnologías, las cuales deben someterse a las instrucciones poco flexibles y a los proyectos encaminados a satisfacer las necesidades de alguna línea dentro de la institución, y no a las demandas locales. En última instancia, los recursos se ocupan en algo de lo que ha llegado al lugar y el resultado final es el poco impacto en la transferencia tecnológica debido a que existe un proceso revertido: primero se le ofrece al productor y después él piensa en qué hacer con lo otorgado; prueba de ello son los artefactos sofisticados que se adquieren, las razas y la infraestructura poco adaptables al lugar, todo lo cual llega a ser abandonado con el transcurso del tiempo por los productores. A diferencia de lo anterior, el mecanismo debería comenzar con un pensamiento ético de compromiso igualitario y con la concertación de acciones en foros, en los cuales participen todas las instituciones involucradas, con la finalidad de conocer y difundir el funcionamiento de cada una de ellas, así como propiciar el trabajo conjunto en proyectos basados en el análisis de la demanda y después de la factibilidad de ofertar, no únicamente en el sentido local, sino según el mecanismo inter e intrainstitucional.

De acuerdo con lo anterior, antes de transferir tecnología se podrían elaborar proyectos interinstitucionales cuyo propósito final sea común. Así ocurrió en un proyecto llevado a cabo por AMEXTRA en concertación con El Colegio de Posgraduados, en el que la primera institución transfirió tecnología directamente a la comunidad, y la segunda participó durante todo el proceso académicamente, formulando preguntas de investigación, monitoreando, evaluando, diagnosticando y, sobre todo, aportando conocimientos a la ciencia, que después la ONG retomaba para asistir a la comunidad. Aunque en este ejemplo sólo dos instituciones concertaron acciones, la ex-

perencia fue exitosa, ya que les permitió trabajar con la misma agenda y con responsabilidad igualitaria, coordinándose de manera inter e intrainstitucional.

Por otra parte, antes de ir a una comunidad se debe hacer un análisis de integración de los actores que participarán en un proyecto; esto permitirá conocer con detalle las demandas de tecnología por estratos, ya que el proyecto CALL advierte que hay diferencias de actitudes y aptitudes que limitan durante la investigación y la extensión de la transferencia de tecnologías. Una vez seleccionados los estratos y las personas con los que se va a trabajar, se debe hacer un diagnóstico o tener una visión holística del modo de vida, tomando en cuenta todos los capitales (físico, financiero, humano, natural, social) y sus interacciones, con la finalidad de entender la complejidad de los procesos adaptativos de sobrevivencia de las familias pobres. Ya que existe una percepción general de los diferentes modos de vida, estamos preparados para iniciar el proceso de transferencia de tecnología y, a pesar de que existe un proyecto propuesto por los diferentes actores, es necesario tomar en cuenta que las familias pobres tienen una serie de estrategias dinámicas y se debe estar preparado para adaptar los diferentes proyectos alternos originados del proyecto inicial. Dicho proceso de adaptación implica un proceso de conocimiento más amplio en comparación con la primera percepción general que se tuvo; en esta segunda fase se entiende de una manera más analítica la cultura, la economía, la sociedad y la política a escala comunitaria y del equipo, ya sea de investigación o de extensión. Se debe tener en cuenta que todos los involucrados en un proyecto tienen diferentes perspectivas, tanto reales como éticas, las cuales deben ser tratadas con tolerancia.

Como corolario, argüimos que el problema del poco impacto de la transferencia de tecnología no se encuentra únicamente en las limitantes locales, sino que hay esferas que deben interactuar y articularse para que las comunidades pobres se encuentren con la capacidad de adaptarse a los distintos cambios en el ámbito nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- BAILEY, F.G. (1979), "La visión campesina de la vida mala", en Teodor Shanin (ed.), *Campesinos y sociedades campesinas*, México, FCE, pp. 268-287.
- CHAYANOV, A. (1988), *La organización de la unidad doméstica campesina*, Buenos Aires, Nueva Visión.

- DOBROLOWSKI, W. (1979), "La cultura campesina tradicional", en Teodor Shanin (ed.), *Campesinos y sociedades campesinas*, México, FCE, pp. 249-268.
- GEILFUS, F. (2000), *80 herramientas para el desarrollo participativo*, México, Sagar.
- GODELIER, M. (1981), *Instituciones económica*, Barcelona, Anagrama.
- (1986), "La producción de grandes hombres", en *Poder y dominación masculina entre los baruya de Nueva Guinea*, Madrid, Akal, pp. 210-240.
- GREENWOOD, D. (2002), "La antropología inaplicable", en *El divorcio entre la teoría y la práctica y el declive de la antropología universitaria*, material mimeografiado.
- HALPERIN, Rhoda (1997), *Cultural Economies. Past and Present*, Austin, University of Texas Press.
- LID (1999), "Livestock in poverty-focused development", en *Crewkerne, Livestock in Development*, pp. 157-175.
- NASH, Manning y P. DALTON (1979), "El mercado y las economías campesinas indígenas", en Teodor Shanin (ed.), *Campesinos y sociedades campesinas*, México, FCE, pp. 144-159.
- PALERM, Ángel (1976), "Sociedades precapitalistas y las economías sin sistemas de mercado", en *Modos de producción*, México, Edicol, pp. 167-178.
- PETERS, K.J. (1995), "Livestock Research and Priority Setting", en S. Hitzel y W. Janssen (eds.), *Linking Adoption Studies and Priority Setting for Livestock Research*, La Haya, ISNAR, pp. 182-215.
- POLANYI, Karl (1992), *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestros tiempos*, México, FCE, pp. 54-65.
- REDFIELD, Robert (1973), *The Little Community and Peasant Society and Culture*, Chicago, Chicago University Press.
- SHANIN, Teodor (ed.) (1979), *Campesinos y sociedades campesinas*, México, FCE.
- TEREHUACAN, J. (2003), "Redes de reciprocidad e intercambio y su importancia en la cultura y la economía de una comunidad post nahua en Tlaxcala, México", tesis de maestría en Antropología Social, México, Universidad Iberoamericana.
- WILK, R. (1996), "Economies and Cultures", en *Foundations of Economic Anthropologist*, Boulder, West View Press, pp. 145-156.

LOS PROGRAMAS DE APOYO GUBERNAMENTAL Y LOS ESPACIOS DE ACCIÓN SOCIAL EN EL AGRO GUANAJUATENSE

*María del Carmen Cebada Contreras**

RESUMEN

En este trabajo se reflexiona en torno a los cambios que se están dando en la situación y en las formas de vida campesina, vinculados estrechamente con los programas y políticas gubernamentales dirigidas al agro en el contexto de globalización económica y social. En particular, se busca comprender cómo se ven afectadas las formas de organización y representación social en los ámbitos locales, de cómo los productores campesinos hacen frente a esos cambios y qué tipo de estrategias emprenden. Como algunos programas son federales y otros estatales, se analiza si existen diferencias en sus formas de operación.

Palabras clave: programas gubernamentales, organización campesina, representación.

PRESENTACIÓN

En este trabajo se reflexiona sobre los cambios que se están presentando en la situación y en las formas de vida campesina en función de los programas y políticas gubernamentales dirigidos al agro en el contexto de la globalización económica y social. En particular, se busca comprender cómo se modifican las formas de organización y representación social en los ámbitos locales, cómo los productores campesinos hacen frente a esos cambios y qué tipo de estrategias emprenden. Se reflexiona en torno a las dinámicas de los procesos sociales que se generan en comunidades ejidales ubicadas en el Ba-

* Investigadora del Centro de Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad de Guanajuato. Correo electrónico: <cebada@quijote.ugto.mx>.

jfo guanajuatense, en donde se aplican programas gubernamentales, sociales y productivos que buscan dar incentivos para el desarrollo local y regional, erradicar la pobreza o lograr la reconversión productiva. Entre ellos están Procampo (Programa de Apoyo al Campo) y Alianza para el Campo, coordinados por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa); Oportunidades (antes Progresá, Pronasol), coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Proyectos Productivos de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Gobierno del Estado de Guanajuato; los programas del Sistema de Financiamiento para el Desarrollo Estatal (Sefide), en el que juega un papel importante el financiamiento rural, las cajas de ahorro y préstamo, así como el programa de microcréditos (que a partir de 2001 se separa de Sefide y se convierte en una microfinanciera).

Analizando las formas de operación y recepción de estos programas entre la población, se busca comprender el papel que estos programas han jugado en la modificación de las situaciones productivas y sociales y, particularmente, en el tipo de relaciones y espacios de acción y participación social y política entre los diversos sujetos sociales a los que se dirigen. Como algunos de dichos programas son del gobierno federal y otros del gobierno estatal, se comparan para ver si existen diferencias en sus formas de aplicación y seguimiento.

La pregunta en la que se fundamenta la reflexión es si este control administrativo es una nueva forma de control político o si refleja una nueva forma de relación entre Estado y sociedad (rural) en este nuevo contexto económico, político y social.

LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES Y SU OPERATIVIDAD

Varios aspectos caracterizan la redefinición profunda de las políticas públicas en el medio rural. En México se cumplieron ya dos décadas de que cambió el modelo de desarrollo económico y se han dado modificaciones en la forma de intervención del Estado. El año 1982 se considera el parteaguas de las transformaciones que han venido ocurriendo en la vida económica, política y social de México. Con el cambio de modelo de desarrollo que se implementa en la administración presidencial de Miguel de la Madrid, inicia una política económica de corte neoliberal. Se señala que con ello cambia el papel del Estado, de uno interventor a uno regulador y promotor de la economía de mercado; se da una liberalización re-

lativa de los controles gubernamentales y, en el escenario político, se diversifican los actores y emergen otros grupos sociales que presionan por tener una mayor participación social. Las políticas se centran en promover tres aspectos: el cambio estructural, la modernización productiva y la reforma de Estado. Esto, a su vez, genera transformaciones institucionales y formas de organización social diferentes. Además, en el diseño, definición y funcionamiento de la política se incorporan aspectos para promover una mayor participación ciudadana, con lo que se trata de modificar el "estilo" de hacer y definir la planeación para el desarrollo, pues no se quiere repetir el fracaso de la anterior manera de realizar la planeación para el desarrollo, en la que los planes eran elaborados "desde arriba", por "expertos" y burócratas que en la mayoría de los casos no tenían contacto directo con las complejas realidades locales (Pensó, 2002:292). También se señala que, desde el punto de vista político, el cambio hacia la democracia se ha dado de manera limitada, ya que sólo ha habido una alternancia en el poder pero no se han registrado modificaciones profundas en la correlación de fuerzas sociales. El proyecto económico y social continúa identificado con los mismos intereses a los que servía con los anteriores gobiernos, por lo que se plantea que el nuevo grupo en el poder cohabita con elementos típicos del régimen anterior —en el que predominó la presencia de un Estado corporativista, intervencionista y tutelar que fomentó el clientelismo y el patrimonialismo—, y se produce una mezcla entre el estilo autoritario y el modelo democrático (Castillo, 2002:362; Magaña y Vargas, 2002:374).

Esto modifica la forma de definir las políticas gubernamentales de desarrollo, porque se propone incorporar a grupos marginados en los programas sociales para reducir la pobreza por el papel que puedan tener en el marco y en la creación de espacios políticos acordes con las nuevas condiciones, en las que se busca la autogestión de los grupos para que elaboren propuestas de desarrollo en los ámbitos locales y se abandonen acciones de corte asistencial y clientelar que predominaban con anterioridad.

Se coincide aquí con Hall (1991:157) en que:

[...] las políticas gubernamentales y su aplicación no responden sólo a las cambiantes condiciones económicas sino a una compleja problemática social y política. Las decisiones de los gobiernos, en sus distintos niveles, se enfrentan a los dilemas productivo, distributivo y político, directa y estrechamente vinculados entre sí.

Del mismo modo, se considera que:

[...] la política económica no es resultado de un mero ejercicio técnico en el que se estudia y formula el diagnóstico de un problema, sino que es una práctica social cuyas motivaciones o causas son necesariamente de orden político. La política económica está inmersa en un proceso político desde el diseño del problema hasta el de las posibles alternativas de solución y de decisión por alguna de ellas y aún su propia instrumentación; donde surge uno de los principales requisitos de viabilidad de un proyecto económico es justamente en el grado de legitimidad y consenso entre distintas fuerzas sociales (Magaña y Vargas, 2002:376-377).

En este contexto de cambios se inscriben las transformaciones de las políticas económica y social dirigidas al medio rural. Los programas que se implementan se enfocan a atender cierto tipo de problemática en distintos ámbitos de gobierno. En la agricultura estas modificaciones se observan al definir y operar las políticas agrícola, agraria, de financiamiento y de comercialización, así como en las instituciones y los aparatos gubernamentales que tenían que ver con el campo mexicano y las prioridades de atención, como lo es ahora la política hidroagrícola y el fomento a la producción para la exportación. Esto indica, además, que se diferencian las políticas dirigidas a mejorar la competitividad y productividad, encaminadas preferentemente a productores medios y grandes, de aquellas denominadas de "desarrollo rural", canalizadas prioritariamente a grupos de productores calificados como minifundistas o de subsistencia. Asimismo, con el retiro del Estado se dejan ciertos campos de acción que antes eran de competencia gubernamental, y en su lugar aparecen un tipo de empresas, principalmente del sector privado, que van llenando y ocupando esos espacios.

Esto obliga a cuestionar los cambios que sufre la relación entre el Estado y los productores campesinos, la cual ha sido caracterizada como corporativista, populista o clientelar. En este ensayo se parte del supuesto de que las nuevas formas de intervención del Estado impactan de alguna manera las formas de organización o asociación en el medio rural. Estos programas influyen no sólo en los aspectos productivos, sino también en los espacios sociales y de participación social de los diversos agricultores y sujetos sociales en el medio rural, y por lo tanto, en la forma de tomar las decisiones productivas y de planeación agrícola en los ámbitos locales y regionales, haciéndose ahora más clara la separación entre formas de

organización para la producción y formas de organización y de representación social y política.

Por otra parte, el agua de riego aparece como un aspecto relevante por considerar. Para esta cuestión se fomenta el uso de tecnologías ahorradoras de agua de riego (entubamiento de la red), por lo que se prevé un cambio en los paisajes agrícolas y agrarios. Con la reestructuración de la Comisión Nacional del Agua (CNA) se le otorgan nuevas atribuciones, se establece la transferencia de la administración de los distritos de riego a los usuarios y se emite una nueva ley de aguas nacionales en 1992, con lo que se derivan nuevas instancias y formas de organización y de representación de los productores agrícolas.

Además, el crecimiento demográfico ha generado presión por la tierra ya no sólo como factor productivo, sino como un lugar para habitar. Las sociedades rurales son cada vez menos agrícolas y tienden a ser más urbanas, hay una mayor demanda de empleo, que no se cubre, y se presenta en mayor medida el proceso de migración internacional. Se da una modificación de las necesidades y demandas que se ubican más en la política social que en aspectos de la producción, de la comercialización o de la asistencia técnica para la producción. En algunas zonas se observan y resienten los efectos negativos sobre el medio ambiente. Aunado a esto, el sistema de agricultura familiar está cada vez más asociado a la pobreza rural y a los procesos de migración de la población.

ALIANZA PARA EL CAMPO

Los programas de la Alianza para el Campo son concebidos como apoyos económicos para capitalizar a los productores agropecuarios. Los subsidios engloban programas que se agrupan, según sus características operativas, en transferencia de tecnología, desarrollo rural, fomento agrícola, fomento pecuario y sanidad agropecuaria. Se definieron en 1995 en el seno de la Comisión Intersecretarial del gabinete agropecuario, a la que se integraron organizaciones de productores. Estos programas se aplicaron en 1996 con cuatro propósitos:

1. Conseguir que el ritmo de crecimiento de la producción agropecuaria fuera superior al índice de crecimiento de la población.
2. Promover mejores ingresos para los productores.

3. Contribuir en el combate de la pobreza.
4. Procurar un saldo equilibrado en la balanza agropecuaria.

Con el rubro de desarrollo rural se agrupan diferentes programas que buscan atender básicamente a los productores "transicionales y de subsistencia": con equipamiento rural, fomento de la cafeticultura, capacitación, extensión y asistencia técnica y atención a zonas rurales marginadas.

Con el programa de equipamiento rural se busca fomentar la capitalización y el acceso a tecnologías adecuadas, apoyando la adquisición de equipos de bajo costo; incorporar procesos de producción sustentables y promover la producción de traspatio. Con el de capacitación y asistencia técnica se promueve la reconversión productiva, adoptar innovaciones tecnológicas, disminuir costos de producción y mejorar los costos de comercialización. El programa de desarrollo productivo sostenible en zonas rurales marginadas está orientado a atender familias campesinas localizadas en áreas con presencia indígena importante. El de impulso a la producción de café busca incrementar la productividad mediante el cambio tecnológico.

La coordinación del programa está en la Sagarpa. Al menos deben asociarse diez productores para solicitar el apoyo. Se les pide un proyecto en el que se especifique en qué, cómo y cuándo se hará uso de los recursos.

PROCAMPO

El 25 de julio de 1994 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto presidencial del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo). Éste tiene como objeto transferir recursos en apoyo de la economía de los productores rurales que reúnan los requisitos y que cumplan con las condiciones establecidas y con la normatividad correspondiente. Tendrá una duración de hasta 15 años con sujeción a lo autorizado anualmente en el presupuesto de egresos de la federación.

En su inicio se establecieron como cultivos elegibles el maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada. La superficie será seleccionada según la extensión de tierra que hubiese sido sembrada con algún cultivo elegible en alguno de los tres ciclos agrícolas homólogos, ya sea otoño-invierno o primavera-verano anteriores a agosto de 1993. Los productores deberán ser los que se encuentren en legal explotación de la superficie selecta.

A la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (hoy Sagarpa) le corresponde operar, administrar y controlar el Procampo y será la que emita la normatividad operativa. Además, fue la encargada de levantar un padrón sobre productores y superficies elegibles.

La Sagarpa publica en el *Diario Oficial de la Federación* el calendario de apertura y cierre de ventanillas, y de entrega de los apoyos por subciclo agrícola primavera-verano u otoño-invierno.

Asimismo, la Sagarpa podrá cancelar el registro en el directorio de Procampo y no otorgará el apoyo cuando no se cumplan los requisitos necesarios para su otorgamiento, cuando se proporcione información o documentación falsa o bien se oculten datos esenciales para determinar el otorgamiento del apoyo; cuando el productor siembre cultivos ilícitos y cuando este programa no cumpla con las obligaciones derivadas del programa.

Procampo deberá coadyuvar a regular y formalizar la tenencia de la tierra, procurando que las superficies elegibles se ajusten a las disposiciones sobre propiedad de acuerdo con el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede) en lo relativo a ejidos y comunidades, así como a los correspondientes procesos de regularización de tierras privadas y de contratación sobre las mismas.

Por medio del programa Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca), la Sagarpa coordina el Procampo (Aserca central). El siguiente ámbito de control está en el Aserca regional, que administra varias entidades federativas y es el que tiene contacto directo con los distritos de desarrollo rural. Después están los Centros de Apoyo Rural (Cader), instancias que administran el programa en el ámbito de los módulos de riego y coordinan las ventanillas de registro, entrega y seguimiento del Procampo a las que acuden los productores inscritos en el padrón.

El Aserca central cuenta con una aplicación informática que registra una serie de indicadores, requisitos y datos requeridos para la coordinación y continuidad del programa, tales como que el monto no exceda los límites de superficie máxima en propiedad, de acuerdo con el Artículo 27 Constitucional y la ley agraria, o que los registros de superficie elegible no se modifiquen al alza sólo cuando la solicitud se haga para la superficie total registrada. Los productores, para reinscribirse y continuar con el proceso de cálculo y emisión de apoyo, deben acreditar la propiedad o presentar el convenio de regularización de tenencia de la tierra, que debe estar vigente. El Aserca regional solicita a la delegación del Registro Agra-

rio Nacional (RAN), en cada subciclo agrícola primavera-verano (PV) u otoño-invierno (OI), la actualización de la relación de ejidos y comunidades donde haya entregado los certificados parcelarios, de derecho de tierra de uso común y donde existan superficies excedentes, información que se integra a la base de datos. Además, clasifica los folios de solicitud, distinguiéndolos en aquellos que recibieron apoyo en el ciclo agrícola homólogo anterior, las solicitudes no apoyadas, las solicitudes operadas sin recibir apoyo, las que amparan varios predios registrados como sociedades rurales, las que se encuentran bajo proyecto ecológico, los de sistema roza-tumba-queima y los de uso discontinuo del suelo. En la base de datos también se cuenta con información sobre los predios mayores de cinco hectáreas elegibles, los ubicados en los municipios de atención prioritaria por nombre de productor, superficie apoyada y tenencia; el cambio de ciclo, el fraccionamiento de solicitudes y las de baja por fraccionamiento y consolidación de predios, así como las autoexclusiones.

El Procampo se vincula con Alianza para el Campo (programa para incrementar la productividad en el campo). En el año de 2002 se establece el Procampo Capitalizable, en el cual se podía elaborar un proyecto en grupo para solicitar el pago de los años restantes, con el fin de contar con el dinero suficiente para adquirir un tractor. Sin embargo, la cantidad que podían juntar los productores con superficies menores a cinco hectáreas no les permitía dicha adquisición. Por ejemplo, con 20 hectáreas reunidas por 10 productores tenían derecho a 100 mil pesos, pero descontando los intereses, neto eran 60 mil pesos; un tractor equipado de 72 caballos para 30 o 35 hectáreas tiene un precio que oscila entre 150 y 200 mil pesos, y además, en esas circunstancias, se tiende a forzar el tractor utilizándolo hasta 14 horas diarias. Los técnicos comentaron que este apoyo sólo es viable para los productores con más de cinco hectáreas y, más específicamente, para los productores que contaban con 30 hectáreas cada uno. Son este tipo de productores los que también tienen acceso al crédito bancario.

Para el ciclo PV 2003 en zona de riego se les estaba otorgando 905 pesos por hectárea. En zona de temporal y predios de hasta cinco hectáreas y menos se les otorgaba 1 030 pesos por hectárea. En otoño-invierno de 2002 el pago fue de 835 y 905 pesos por hectárea, respectivamente. La gente está consciente de que ya han transcurrido diez años y que faltan cinco años para que concluya el programa. Sin embargo, no tienen previsto cómo sustituir este ingreso que ahora les ofrece el Procampo.

PROYECTOS PRODUCTIVOS. SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Entre los programas que se han descentralizado para ser aplicados a los gobiernos de los estados se encuentran aquellos que atienden necesidades sociales de personas que se encuentran en situación de marginalidad y pobreza, tanto en zonas urbanas como rurales.

El programa Proyectos Productivos, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SDSH)¹ del gobierno del estado de Guanajuato está integrado por proyectos cuyo objetivo es el bienestar de la comunidad. Las zonas prioritarias que pueden beneficiarse son aquellas comunidades, poblados o microrregiones que no han sido atendidas y que tienen un alto índice de marginación. Se establecen como criterios para considerar su atención: que la comunidad sea la beneficiaria, que reactiven la economía local y que puedan generar empleo. Podrán ser de autoconsumo sólo si cubren las características de permanencia en el tiempo, que no se conviertan en soluciones temporales o parciales, que se puedan aprovechar potencialidades o vocación productiva y que no afecten el medio ambiente y la salud. El tipo de proyecto puede ser de infraestructura, de transformación de insumos, agrícola o ganadero o de comercialización de productos. Se nombrará un consejo comunitario (en el ámbito local) o un consejo microrregional, que será el encargado de asignar un criterio de prioridad a cada uno de los proyectos que se hayan presentado.

Una característica que se enfatiza en este tipo de programas es que los beneficiarios deberán ser parte del proceso de participación comunitaria o colectiva; se evaluará, por parte de la SDSH, si el proyecto puede ser reembolsable para poder apoyar otros proyectos y que sean factibles de llevarse a cabo en el largo plazo, para lo cual se pide a los solicitantes que elaboren el proyecto presentando los siguientes requisitos: el objetivo del proyecto, la descripción del proceso, identificar a los proveedores de materias primas,

¹ De acuerdo con el artículo 26 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato del 2000, la Secretaría de Desarrollo Social y Humano es la dependencia encargada de procurar el desarrollo individual y comunitario de la población del estado, así como de combatir la pobreza. Otro programa que aplica la Secretaría es el de Economía Solidaria, que se encarga de tres aspectos, principalmente en los municipios del norte del estado de Guanajuato: 1) economía solidaria microrregional, 2) acciones de economía solidaria en comunidades indígenas, y 3) construcción de bodegas y mercadeo comunitario.

plan de administración, identificar los medios de producción con los que se cuenta, descripción calendarizada de las etapas y actividades. Asimismo, se debe especificar el destino del recurso: si éste es para capacitación, para maquinaria o herramienta, para insumos o para comercializar. Los promotores de la SDSH establecerán el tipo de capacitación requerida para operar con éxito los proyectos y el tipo de organización que permita la permanencia del proyecto en el tiempo, previo estudio de los proyectos que ya han perdurado. Y el proyecto se calificará con base en el mercado: cuánto y cuándo se puede producir, costos de producción, precios, servicios requeridos, mecanismos de comercialización y modos de producción.

Los beneficiarios de este programa lo reciben por una única vez; para ser seleccionados no deben haber recibido antes apoyo de algún programa de la SDSH para otro tipo de proyectos y sólo se otorga apoyo de continuidad del proyecto. Además, no se permiten proyectos que promuevan la compraventa de productos que no hayan sido elaborados por la comunidad.

MICROCRÉDITOS SANTA FE²

Los microcréditos son considerados como una herramienta financiera para las personas que no son sujetos de crédito de parte de la banca comercial, debido a su imposibilidad de presentar una garantía económica que respalde dicho préstamo. En el estado de Guanajuato se crearon los apoyos Santa Fe en 1997, durante el gobierno de Vicente Fox. Estos microcréditos se otorgan a aquellas personas que poseen un ahorro anterior al otorgamiento de dicho crédito y cuyo proyecto de inversión sea viable. Dentro del sistema institucional los microcréditos son considerados como un detonante para el desarrollo económico en un sistema financiero débil.

El programa se justifica porque surge de la necesidad manifiesta en las comunidades en relación con la dificultad de acceder a las líneas de crédito en la banca, que ocasiona la falta de recursos para iniciar un pequeño negocio, trabajar la tierra y, por consiguiente, la poca o nula generación de fuentes de empleo. Tiene como objetivo organizar sectores de la comunidad con más carencias, conformando núcleos solidarios en una estructura formal que, mediante el otorgamiento de préstamos de manera escalonada y permanen-

² Se consultó el *Manual metodológico* de Microcréditos Santa Fe, A.C.

te, y con el compromiso de sus miembros de realizar un ahorro periódico, apoyados con capacitación y asistencia técnica (acciones todas que permiten desarrollar y consolidar con el tiempo una organización especializada en servicios de ahorro y préstamos al servicio de la comunidad), puedan fortalecer sus actividades productivas y de comercialización. La permanencia a largo plazo se garantiza con la constitución por parte del núcleo de un fondo de garantía a sus préstamos, mediante la creación y consolidación de la cuenta interna, la cual posibilita trasladar la morosidad por concepto de los préstamos del programa a los ahorros de la comunidad, de tal manera que el cobro de las cuotas de los créditos vencidos lo realiza el mismo núcleo solidario. Un núcleo solidario es una asociación comunitaria conformada por un mínimo de ocho personas que se reúnen periódicamente, una vez a la semana, con el propósito de realizar un ahorro, otorgar pequeños préstamos entre sus integrantes, cosa que se puede dar a partir del segundo préstamo o ciclo, mediante los fondos del ahorro; a su vez los asociados deberán realizar los pagos por concepto de capital y cuota de servicio al propio núcleo, en su caso.

En la normatividad se señala que el núcleo debe generar el ahorro familiar, organizar a sus miembros y a toda la comunidad y, a través de ello, propiciar la puesta en marcha de proyectos comunitarios, productivos y de comercialización que generen riqueza y desarrollo en la comunidad, para así obtener la consolidación de la autosuficiencia. La finalidad de un núcleo solidario es ayudar a las familias de bajos ingresos a romper el círculo vicioso de la pobreza, mejorando de esta manera la dignidad y el bienestar de los hijos, de los padres y de la comunidad en general; vigilar que los proyectos de inversión de los propios integrantes del núcleo ofrezcan los resultados esperados; coadyuvar a que los proyectos generen los recursos y beneficios esperados; inculcar que el buen desempeño de cada proyecto sea en provecho no sólo del asociado, sino incluso de la familia y de la comunidad al ser ejemplo del trabajo en equipo y, por último, buscar la armonía e igualdad entre los asociados.

La instancia encargada aclara que es un programa no sólo de crédito, sino que pretende detonar apoyos a la microempresa: cuando un asociado cuenta con un micronegocio o con parcelas para el cultivo, la cría de especies menores y el ingreso por concepto de jornales, se busca que el participante pague buena parte del crédito con las actividades complementarias que realice. La población objeto son todas aquellas mujeres, principalmente de bajos ingresos o sin actividad productiva alguna, que deseen explotar su poten-

cial creativo al iniciar un pequeño negocio o incrementar sus pequeños negocios o como jornaleras; minifundistas, que no tienen acceso a créditos bancarios ágiles, y zonas dedicadas a actividades agrícolas, pecuarias y también con actividades de producción y/o comercialización de bienes o servicios. Las participantes deben acreditar una residencia en la comunidad no inferior a tres años. De preferencia deben ser mayores de edad, cabezas de familia o también que demuestren compromisos y responsabilidades adquiridas. En ningún momento debe existir distingo de raza, género, credo o filiación política.

Sin embargo, los requisitos que imponen a los usuarios los vuelve selectivos y excluyentes: les piden que tengan un antecedente de ahorro (se les pide 20 por ciento del monto del crédito, el cual queda como fondo de garantía para el primer préstamo), que pertenezcan a un grupo de diez acreditados, comprometidos solidariamente a pagar el préstamo y, por lo tanto, en ser vigilantes del crédito, y les cobran altas tasas de interés (entre 6 y 10 por ciento mensual) porque buscan cuidar la liquidez de la microfinanciadora. Los montos de financiamiento son de 50, 100 o 500 pesos, y conforme van pagando y renovando el préstamo van obteniendo mayor cantidad, que puede llegar hasta tres mil o cinco mil pesos. Si bien se creó como una instancia del gobierno del estado de Guanajuato, al expedirse la ley de microfinanciadoras y cajas de ahorro por el gobierno federal en 2001, los Microcréditos Santa Fe se convierten en una asociación civil.

LOS ESPACIOS Y FORMAS DE INTERACCIÓN RESULTANTES

Describir la forma en que operan los programas es para mostrar cómo se establecen mecanismos administrativos que diluyen cualquier forma de organización que pudiera surgir entre los productores; y cómo se concentra en las instancias gubernamentales el control y el manejo de la información, al establecerse criterios que deben tomarse en cuenta para conformar la "base de datos".

Si bien los programas están allí, el acceso a dichos programas es selectivo y solamente los medianos y grandes productores son los que pueden beneficiarse de ellos, pues deben cubrir ciertos requisitos y tener características para disfrutar de los recursos o beneficios que ofrecen estos programas.

Por ejemplo, en el Procampo se rompe cualquier tipo de relación personal con los técnicos del programa y la posibilidad de negocia-

ción por parte de los productores es nula, ya que con sólo ordenar al programa instalado en la computadora que imprima la lista de aquellos que están en los límites permitidos, muchos quedan fuera. Las reglas de juego cambian: se está o no en la lista siempre y cuando se hayan cumplido todos y cada uno de los requisitos señalados. Así, la responsabilidad de la toma de decisiones se despersonaliza. Pero ¿esto implica una despolitización? Considero que se trata más bien de nuevas formas de mediación política y que, combinado con las experiencias organizativas que han tenido la mayoría de los productores ejidales que por lo general han sido insatisfactorias, estas formas de intervención gubernamental y las nuevas formas y criterios de operación permiten despolitizar la representación de los productores en el programa, pues tanto el delegado como el vocal que se nombran para el caso simplemente realizan actividades de apoyo en la administración en sus ejidos. Son los que están en contacto con la instancia gubernamental y los productores, facilitan la tramitación y se convierten, en la práctica, en la vía por donde fluye la información hacia ambos lados. Pero además, todavía existe la cultura de que las instancias gubernamentales son las que definen las acciones y los productores sólo llevan a cabo lo que se les indica.

En los poblados se observó que, en la medida en que estos representantes no tienen control directo ni pueden disponer ni decidir sobre los recursos, no se da una lucha por ocupar dichos cargos; se pierde el interés de participar en estos ámbitos locales, pues según la opinión de algunos entrevistados, son cargos que requieren tiempo y del que no se recibe ningún tipo de remuneración. También mencionaron que si aceptaron el cargo fue porque éste no les implicaba llegar a tener diferencia con sus compañeros de profesión; en consecuencia no llevaban a cabo la verificación de parcelas.

Otro aspecto relacionado es que se argumenta que esta forma de operación informática no diferencia entre los usuarios, sino que a todos se les da un trato igual, y que mientras cumplan con lo establecido no tienen problema. Este proceso se vuelve rutinario por la burocracia que hay que seguir en los trámites cada subciclo agrícola, pero también los productores tienen la seguridad de que están considerados en la lista y recibirán el apoyo en las fechas convenidas, pues no dependen de la relación que exista con las autoridades ejidales o delegacionales. Además, los entrevistados comentaron que votaron por el actual delegado y el vocal porque son personas confiables, honorables, respetuosas y contaban con experiencia al haber sido miembros del comisariado ejidal.

Si bien el Procampo lo reciben los que aún están inscritos, se encontró que en los ejidos hay ejidatarios que no se inscribieron en el programa o no aparecen en el padrón que levantó la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos de manera previa a la afiliación al programa. Una de las causas por las que no accedieron al programa fue la desconfianza que se generó al promoverlo, pues se desconocía en qué consistía y les preguntaban qué y cuánto habían sembrado durante tres años atrás. Los entrevistados que se encontraban en este caso manifestaron haber tenido temor de perder su parcela, más cuando las tenían dadas en préstamo o rentadas, y también porque había aparecido el Procede y se habían presentado, según el personal del Procede, algunas irregularidades que detenían el proceso de certificación. El otro motivo fue que en ese entonces los "líderes" del ejido no los "invitaron" al programa por pertenecer a grupos diferentes dentro del mismo ejido. Una razón más fue que en ese momento el titular de la parcela se encontraba trabajando en Estados Unidos y no pudo llevar a cabo los trámites del registro, que tenían que hacerse directamente por el productor. El Procede está estrechamente vinculado con el Procampo. Estos aspectos saltan a la vista porque los que no están recibiendo este apoyo ahora lo quieren recibir, pues según ellos ya se dieron cuenta de que los trámites son simples y que se han visto favorecidos los que sí lo reciben. Manifiestan su demanda por medio de los parientes, compadres o amigos que sí reciben el Procampo y éstos lo hacen extensivo hacia los promotores de las ventanillas de los Cader. En virtud de que varios productores presentan esta situación y en varios ejidos, la coordinación de Aserca está viendo la posibilidad de expandir el programa para incluir únicamente a dichos productores, mas no así a los que ya fueron sancionados y quedaron fuera del programa.

Se observa que ahora ya no existe la presión organizada ni colectiva. Al administrarse el programa de manera individual, los que están en el programa sencillamente cuidan de permanecer en él. Por otra parte, el representante o delegado en la práctica se convierte en un vocero que informa sobre las fechas de apertura, registro y cierre de ventanillas, así como de las fechas de entrega de los cheques.

Alianza para el Campo, al diferenciar los programas y "focalizar" la atención, permite apreciar una relación directa entre tipo de programa y tipo de productor al que se canaliza. Muy pocos productores ejidales han podido tener acceso a los recursos de la Alianza para el Campo. Los propios técnicos de Sagarpa en el esta-

do de Guanajuato mencionaron que sólo los que tienen recursos propios que puedan complementar el apoyo otorgado por el programa pueden disponer de ellos y, por lo general, son los propietarios privados los que acceden a dicho programa. Son los técnicos los que dan orientación sobre los criterios y requisitos por cubrir para cada programa, y son los que hacen las "recomendaciones" sobre el tipo de programa al que pueden acceder los productores según sus condiciones productivas y de recursos con que cuentan. Así, los programas con un contenido más social que productivo, incorporados en la línea de desarrollo rural, son los que predominan entre los ejidatarios, quedando muy lejos de tener la capacidad de "capitalización" o acceso a maquinaria y equipo para incrementar su "productividad" y ser competitivos en el mercado (exterior).

Los que han tenido acceso al programa comparten el rasgo de haberse asociado con otros productores ejidales con la misma capacidad económica para dar el enganche de la maquinaria, o bien son grupos familiares que sustentan sus recursos económicos con las remesas que les envían los miembros de la familia que trabajan en Estados Unidos o, a veces, es el propio ejidatario el que se fue de migrante.

Este programa muestra cómo lo económico juega un papel primordial y cómo en las gestiones se manejan criterios de "racionalidad económica y de eficiencia administrativa" más que una demanda o presión social.

Respecto a los proyectos productivos, se aprecia que por la forma en que se aplican éstos la relación tiende a requerir la presencia de los técnicos y promotores en las comunidades elegidas y a todo lo largo del periodo de vigencia del proyecto para su seguimiento y evaluación. Sin embargo, en virtud del criterio de atención por única vez, parece que no se da una relación más estrecha. Los técnicos y promotores son los encargados de hacer operativo el programa. Son ellos los que definen el tipo de información que será requerida para seleccionar, dar seguimiento y evaluar los proyectos. En estos programas sólo se da un seguimiento administrativo en relación con el cumplimiento de los criterios y requisitos establecidos, pero no hay un acompañamiento a lo largo del proyecto ni tampoco un apoyo adicional para consolidarlo y ver si se alcanzan los objetivos y metas programadas en el "plan de inversión", y para detectar los obstáculos y problemáticas cuando no se logran. Además, aunque se nombra a un representante del grupo, éste sólo presenta y transmite información del grupo a la secretaría y de la secretaría al grupo.

En relación con los microcréditos se encontró, como experiencias de núcleos solidarios entrevistados, que en su mayoría ya no "existían" como se conformaron originalmente, y de diez o 12 personas sólo continuaban dos. La mayoría de los grupos fueron creados cuando se inició el programa con el gobierno de Vicente Fox. El programa estaba diseñado para reducir costos de transacción y operación: con un cierto techo financiero se establecía el número de créditos por otorgar y el monto mínimo de los mismos. Sin embargo, en una entrevista con personal del Sedife se nos comentó que dieron más créditos de los programados y la suma otorgada fue menor que la recomendada. En la información que se consiguió no se ofrecen datos sobre los costos de transacción ni los de operación, ni mucho menos sobre la tasa de recuperación de los créditos otorgados. Pero se puede suponer que éstos se elevaron e incluso tengo la idea de que esta experiencia en Guanajuato sirvió para ajustar el programa federal de microfinanciamiento.

Por las entrevistas se detecta que los créditos otorgados en el medio rural escasamente fueron canalizados o utilizados en actividades productivas: predominaron las actividades comerciales y de servicios. Los rubros en los que se gastaba el crédito eran en el comercio de ropa, tiendas de abarrotes, bisutería o venta de comida. Un aspecto importante que se observa es que no hay un técnico asesor que acompañe al grupo ni apoyos que permitan su consolidación como grupo solidario. El fondo de ahorro que les "obligan" a formar para obtener el primer financiamiento, lo van usando entre las socias y se "lo acaban", de tal forma que ya no tienen la garantía ni el fondo para utilizarlo para pagar el crédito cuando no se tenga el dinero líquido, por lo que al no pagar automáticamente quedan fuera del grupo, sin crédito y endeudadas. De las personas que continuaban "asociadas", por lo común eran familiares y se ayudaban con remesas de los familiares migrantes o con ingresos de otra actividad y simplemente utilizaban el préstamo de este programa para "manejar sus deudas". También desconfían de las que conforman la directiva pues no les queda claro cómo es que se "termina el fondo de ahorro". Por otro lado, vuelve a aparecer la circunstancia, señalada por las entrevistadas, de que algunas han podido pagar este crédito gracias a la ayuda que reciben de sus familiares que les envían dinero de Estados Unidos.

El acceso a este crédito fue por promoción directa del personal de Sedife. Los microcréditos ahora los opera la reconvertida microfinanciativa Santa Fe. Los grupos se formaron o entre parientes o entre amigas. Pero, por lo general, las personas que se asociaban

para solicitar este crédito y formar un núcleo solidario ya tenían una actividad precedente que les permitía tener la capacidad de cumplir con el requisito de formar el fondo de ahorro del grupo. De ahí que en su inicio estos recursos los incorporan a sus propias estrategias familiares. Las dos o tres personas de los núcleos entrevistados que continuaban con este crédito lo hacían ahora de manera individual, porque ya tienen un "historial crediticio y un fondo de ahorro propio". Si bien ahora, como microfinanciadora, predominan criterios y racionalidad económico-administrativas, en sus inicios este programa tuvo un cierto sesgo populista.

Los montos se iniciaron con 500 pesos y se puede llegar a obtener un crédito de diez mil pesos. Las tasas de interés anual son altas, entre seis y ocho por ciento anual. El fondo de ahorro por núcleo giraba entre dos mil y cuatro mil pesos.

REFLEXIONES FINALES

1. Al existir una serie de distintos programas gubernamentales que "focalizan" la atención, se observa que la acción generada es ahora más especializada, y que otros, al ser más segregados, generan una dispersión de los individuos más que su agrupación. Los programas ya no incorporan de manera directa a todos los productores; la decisión de la incorporación al programa se deja en manos del propio productor. Con esto se diluye cualquier presión o demanda de los productores en cuanto a considerarse excluidos por el programa. No obstante, en algunos programas, principalmente en los de financiamiento y crédito, un requisito que debe cumplirse es que se agrupen para responder a la obligación solidaria del préstamo recibido. Con ello los espacios de acción social son más restringidos.

2. Los cambios modifican las reglas de juego económico y político. La forma de representación es cada vez más agregada y los productores ya no son referidos por el tipo de tenencia, sino como "usuarios de riego", como productores o como usuarios de crédito.

3. Los costos de transacción y operación se transfieren a los usuarios o beneficiarios del programa. En este aspecto, el nombramiento de los representantes ya no es tan competido pues ya no se tiene esa capacidad de decisión. En los ámbitos locales, la representación se da sólo para cubrir un aspecto administrativo, se han mediado las condiciones que conducen a una organización que dé fuerza a dicha representación y presionen por ciertas demandas. Por lo mis-

mo, ya no se da una lucha por obtener dichos cargos de representación, más bien se elude o se rechaza dicho nombramiento debido a la carga de trabajo administrativo que esto implica para el representante, cargo y responsabilidad por la que no recibe un pago o un ingreso extra. La lucha por los cargos de representación se da ahora en los ámbitos microrregionales y regionales, en los módulos de riego, en los distritos de riego y en los consejos de cuenca. Los productores con "rasgos" empresariales, principalmente los privados, son los que más participan por obtener dichos cargos.

4. A pesar de existir grupos diferenciados en el interior de las comunidades estudiadas, que políticamente se adscriben a distintos partidos políticos, esto no ha jugado un papel importante en la definición de los beneficiarios de los programas, ni se da un manejo de los recursos por parte del grupo que permanece en el poder, puesto que este manejo queda fuera de sus manos y son los aparatos gubernamentales los que llevan a cabo la gestión administrativa de los programas y los que mantienen el control. No existe una verdadera representación, a pesar de haber sido nombrado por sus colegas, ni tiene la fuerza que una representación jugaría. Habría que preguntarse si este control administrativo es una nueva forma de mediación o de control político.

5. Se da una separación de lo que sería la participación en los programas económico-productivos o sociales de lo que sería la participación política. Se pudo observar que la definición de los usuarios o beneficiarios de los programas ya no se da por algún líder local, sino que esta definición se da según los criterios y requisitos que cada programa establece; con ello ya no se da el manejo político de los recursos por cierto grupo o líder local.

6. Las dinámicas de gestión, negociación y control alrededor del uso de los recursos ya no se dan en el ámbito local, sino que se trasladan al regional; con ello la vinculación entre usuario, beneficiario, productor y sus representantes e instituciones u organismos presentes se aprecia cada vez más lejana.

7. Las decisiones productivas que emprenden los hombres y las mujeres del campo continúan influidas, vinculadas o dependientes de las políticas gubernamentales que se aplican al sector, de acuerdo con los recursos estratégicos con que se cuenta y el contexto sociopolítico que se genera.

8. Sigue vigente la cuestión acerca de desarrollo rural: de qué tipo de desarrollo se está hablando, cómo se define la búsqueda de las posibles alternativas para lograr dicho desarrollo, quiénes definen la dirección del desarrollo, qué y cómo entender la participación

social en la planeación del desarrollo, y cómo lograr el bienestar colectivo y la conservación de los recursos naturales y medioambientales.

No obstante, lo ideal sería lograr la participación de los diversos actores, con representatividad, con base en el consenso social y la toma de decisiones basadas en "diagnósticos" que identifiquen propuestas de solución a problemas acordes a las condiciones de los destinatarios de las políticas de desarrollo en el medio rural. Planteo como hipótesis que, dado que los recursos se siguen manejando con criterios políticos y que ahora se traslada dicho manejo a los ámbitos del gobierno federal o del gobierno estatal, según sea el caso, los criterios, requisitos y las formas de operación y gestión de los programas son nuevos signos de mediación política, lo que (combinado con las experiencias organizativas, por lo general insatisfactorias, que han tenido la mayoría de los productores ejidales) tiende a diluir o debilitar cualquier forma de organización que pudiera darse entre los productores, generándose una despolitización de su representación en los ámbitos locales y perdiendo sus liderazgos y en cierto sentido su "capital social".

Esto no es nada nuevo, sin embargo, la reflexión gira en torno a cómo se da ahora la relación entre la situación económica con la participación política. Una demanda que se daba fuertemente por este grupo de productores era la "democratización" del ejido y de sus asociaciones, pero las demandas se hacían en un contexto diferente. Ahora la fuerza política que pudiera tener el ejido o las organizaciones de campesinos está muy debilitada. A raíz de las reformas del Artículo 27 Constitucional y de todas las políticas hacia el sector, la figura del comisariado ejidal ya no tiene la fuerza de la representatividad con la que venía negociando recursos; los liderazgos se modifican y aparece la figura del presidente municipal más fortalecida, gracias a los recursos que les llegaron a través de los programas de desarrollo comunitario y erradicación de la pobreza, los cuales serían manejados directamente por ellos. Esto ejemplifica también las áreas en las que ahora interviene el Estado, más en aspectos de política social que en apoyo para la producción.

Y como ya se mencionó, lo anterior nos lleva a considerar que la tierra y el agua se convierten en objetos de confrontación social de manera conjunta, y que el ejido se debilita como el espacio de acción social privilegiado de antaño y ahora son los módulos de riego y las asociaciones de usuarios las que toman ese lugar. También la lucha por los cargos de autoridad o representación cambia. Con la tierra y el ejido, era el comisariado ejidal el objeto de lucha política

por acceder a esos cargos de autoridad; con los cambios en el papel del agua y en la forma de representación, ahora los espacios de lucha se trasladan al ámbito extralocal, hacia la directiva de los módulos de riego y más allá está la lucha en el ámbito del distrito de riego, aspectos que se convierten en mecanismos de diferenciación económica, política y social. Se siguen observando asimetrías de poder y una participación desigual en las instancias de representación y de gobierno. El papel de los recursos cambia al igual que la forma de participación social, y con ello el sentido territorial que desarrollan.

Respecto a las condiciones de los productores y de la población campesina, se observa que estos programas no han ayudado a mejorar sus niveles de productividad. Estos programas se convierten en áreas de posibilidad donde pueden "jugar" con estos recursos para seguir subsistiendo y, aunque la tierra ya no es el recurso económico fundamental, sigue siendo un recurso simbólico alrededor del cual giran sus decisiones y estrategias productivas y de reproducción social.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR Villanueva, L.F. (ed.) (2002), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- ALBA, Carlos, Ilán BIZBERG y Helene RIVIERE (1998), *Las regiones ante la globalización*, México, CEMCA/ORSTOM/Colmex.
- APPENDINI, Kirsten (1992), "La modernización en el campo y el futuro del campesinado: iniciamos el debate de los noventa", en *Estudios Sociológicos*, vol. X, núm. 29, mayo-agosto, México, El Colegio de México, pp. 251-262.
- (1992a), "Política alimentaria y estabilización económica en México: el dilema entre una mayor producción o precios más bajos", en Hewitt (comp.), *Reestructuración económica y subsistencia rural. El maíz y la crisis de los ochenta*, México, El Colegio de México.
- (1995), "La transformación de la vida económica del campo mexicano", en J.F. Prud'homme (coord.), *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano*, México, ILET/Plaza y Valdés, pp. 31-104.
- BARTRA, Armando (1995), "Los nuevos campesinos", en J.F. Prud'homme (coord.), *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano*, México, ILET/Plaza y Valdés, pp. 169-219.

- BASAVE, J. *et al.* (coords.) (2002), *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI*, México, UNAM/UAM-A/Miguel Ángel Porrúa.
- BONNAL, P., P. BOSC, J. DÍAZ y B. LOSCH (2003), "Multifuncionalidad de la agricultura y nueva ruralidad, ¿reestructuración de las políticas públicas a la hora de la globalización?", en Seminario Internacional "El mundo rural: transformación y perspectivas a la luz de la nueva ruralidad", Bogotá, CLACSO/REDCAPA, 15-17 de octubre.
- BURIN, David, Karl ISTVAN y Luis LEVIN (1998), *Hacia una gestión participativa y eficaz. Manual para organización social*, Buenos Aires, CICCUS.
- CASTILLO HERNÁNDEZ, Javier (2002), "La transición política de México y el papel del nuevo gobierno: propuestas y acciones realizadas", en José María Martinelli (coord.), *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, Plaza y Valdés/UAM-I, pp. 359-372.
- CEBADA CONTRERAS, María del Carmen (2003), "Agua y tierra, ¿recursos estratégicos para el desarrollo rural y regional en un contexto de globalización?", en 9º Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México, Acapulco, AMECIDER/Universidad Autónoma de Guerrero, 1-4 de julio.
- _____ y Guadalupe QUIJADA (2002), "Uso y gestión del agua para riego agrícola en el Bajío guanajuatense: nuevas situaciones sociales y cambios productivos", ponencia presentada en el II Encuentro de Investigadores del Agua en la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago, "Política, tecnología y sustentabilidad. Pasado y presente", Chapala, 7-10 de octubre.
- ESPINA, Álvaro (1991a), "Armonización de intereses *versus* lucha de clases" en Álvaro Espina (comp.), *Concertación social, neocorporativismo y democracia*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Colección Economía y Sociología del Trabajo, núm. 46).
- _____ (comp.) (1991), *Concertación social, neocorporativismo y democracia*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Colección Economía y Sociología del Trabajo, núm. 46).
- GARCÍA PASCUAL, Francisco (2003), "El impacto del ajuste estructural neoliberal en el sector agrario latinoamericano en la era de la globalización", ponencia presentada en XXIV LASA Congress, Dallas, 27-29 de marzo.
- GIARRACCA, Norma (comp.), *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, Buenos Aires, CLACSO (Colección Grupos de Trabajo: Desarrollo Rural).

- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Renato (2003), "Alianza para el campo y el sector pecuario en Colima", en *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 2, febrero, pp. 159-168.
- HALL, Peter A. (1991), "El impacto de la dinámica política y social sobre la evolución de la política económica en Gran Bretaña y Francia", en Álvaro Espina (comp.), *Concertación social, neocorporativismo y democracia*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Colección Economía y Sociología del Trabajo, núm. 46).
- HERNÁNDEZ MADRID, Miguel (1990), *La comunidad autoritaria*, Zamora, El Colegio de Michoacán.
- KATZENSTEIN, Peter J. (1987), *Corporativismo y cambio. Austria, Suiza y las políticas industriales*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- LUNA, Matilde y Ricardo POZAS (coords.) (1992), *Relaciones corporativas en un período de transición*, México, IIS-UNAM.
- MAGAÑA ÁLVAREZ, Rosa María y Germán VARGAS (2002), "El proyecto económico de Fox, ¿continuidad o cambio?", en José María Martinelli (coord.), *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, Plaza y Valdés/UAM-I, pp. 359-399.
- MARTINELLI, José María (coord.) (2002), *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, Plaza y Valdés/UAM-I.
- OLIVEIRA, Orlandina de y Vania SALLES (1986), "Reproducción social, población y fuerza de trabajo: aspectos conceptuales y estrategias de investigación", en III Reunión Nacional sobre la Investigación Demográfica en México, México, Sociedad Demográfica Mexicana, 3-6 de noviembre.
- ORGANIZACIÓN ECONÓMICA PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO (2002), *Reviews Regulatory Reforms. Regulatory Policies in OECD Countries from Interventionism to Regulatory Governance*, OECD.
- PENSO D'ALBENZIO, Cristina (2002), "El nivel local: espacio para la participación", en José María Martinelli (coord.), *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, Plaza y Valdés/UAM-I, pp. 289-302.
- PEPIN LEHALLEUR, Marielle (1989), "Un Mexique rural postagrariste pour l'an 2000", en comunicación presentada en la mesa redonda "Mexique a l'aube du troisieme milenaire", París, diciembre.
- TEUBAL, Miguel (2001), "Globalización y nueva ruralidad en América Latina", en Norma Giarracca (comp.), *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, Buenos Aires, CLACSO (Colección Grupos de Trabajo: Desarrollo Rural), pp. 45-65.

- VALENCIA GARCÍA, Guadalupe (1998), *Guanajuato: sociedad, economía, política, cultura*, México, UNAM.
- ZORRILLA ORNELAS, Leopoldo (2003), "Las políticas mexicanas de desarrollo rural en el siglo XX", en *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 2, febrero, pp. 104-113.

DE SERVIDORES PÚBLICOS A MIEMBROS DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL MÉXICO RURAL

*Roberto Diego Quintana**
*Alejandra Meza Velarde***

RESUMEN

La entrada en vigor de las políticas neoliberales en México en 1982 trajo como consecuencia la privatización de muchos de los servicios de apoyo y asesoría en el medio rural. Esta transferencia implicó el reacomodo de individuos en organizaciones de la sociedad civil (osc) de distinto cuño que se han multiplicado tanto en número como en diversidad de propuestas. En el escenario actual, las osc pueden llegar a jugar un papel relevante en el desarrollo local y regional; para ello tienen que hacerse de recursos suficientes y adecuados, y tejer redes y alianzas entre ellas, que permitan una mayor coordinación y complementariedad entre sus acciones, así como con las demás instituciones que inciden en escenarios rurales.

Palabras clave: organizaciones de la sociedad civil, estrategias, gobernanza, funcionarios, redes, rural.

INTRODUCCIÓN

El papel del Estado y la política rural en México cambiaron de modo trascendental en 1982, año en que la caída de los precios del petróleo y la crisis de la deuda externa dieron pie para la imposición

* Profesor del Departamento de Producción Económica y del posgrado en Desarrollo Rural de la UAM-Xochimilco. Correo electrónico: <rdq@correo.xoc.uam.mx>.

** Investigadora del Cupreder de la Universidad Autónoma de Puebla y del Altépetl: Desarrollo Comunitario Productivo y Ambiental. Correo electrónico: <junameve@yahoo.com.mx>.

de políticas neoliberales por parte del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. A partir de ese año, el Estado va dejando de jugar un papel central en el desarrollo económico de la nación, fomentando que el cambio económico se rija de acuerdo con las leyes del mercado.

El adelgazamiento, la refuncionalización e incluso desaparición de instituciones públicas relacionadas con el desarrollo rural, como parte de los ajustes neoliberales, han traído como una de sus consecuencias la privatización de los servicios de asistencia, asesoría y apoyo a productores, organizaciones y comunidades rurales. Gran parte de los servidores públicos desplazados del aparato público estatal lograron acomodarse en organizaciones de la sociedad civil de distinto cuño, desde donde continúan trabajando en actividades relacionadas con el desarrollo rural.

Las OSC se han multiplicado y diversificado, sobre todo a partir de esta transferencia de agentes de cambio y de funciones de la administración pública a la sociedad civil. Aun así, su escenario e impacto en el desarrollo rural no pareciera ser muy halagüeño. De parte del Estado neoliberal hay reticencia por impulsar una política de desarrollo rural plural y apoya a empresarios agropecuarios que cuentan con condiciones para competir en el TLCAN y en el mercado internacional, y atiende a los habitantes considerados económicamente inviables con programas de "combate a la pobreza", cuyo único fin es paliar los efectos de las políticas macroeconómicas que tienden a concentrar el poder y el ingreso, y evita así el descontento social que pudiera obstaculizar la consecución de estas políticas. Por otra parte, las organizaciones filantrópicas internacionales y las instituciones de ayuda de gobiernos de países desarrollados económicamente (PDE) ya no consideran a México como un país prioritario desde que pasó a ser miembro de la OCDE, por lo que salvo casos particulares éstas no están apoyando proyectos en México al mismo nivel que lo hacen en África, Asia y Centroamérica.¹

Así las cosas, las OSC tienen que competir entre sí para poder agenciarse recursos. En el caso de los recursos gubernamentales, éstos se han vuelto de difícil acceso debido a una normatividad cada vez más complicada para el caso de actores sociales campesinos e indígenas. A lo anterior habría que agregar que los recursos que llegan a ser obtenidos de las instituciones públicas casi siempre suelen ser entregados con algún condicionamiento político o clientela a la OSC agraciada. Los recursos de las organizaciones

¹ Como ejemplo, véase el caso de Tanzania en el artículo de Igoe (2003).

filantrópicas, por su parte, son cada vez más escasos y su mercado más competido, situación que ha generado una vorágine entre OSC de distintas regiones por acceder a estos recursos. En resumen, las acciones, ya sean gubernamentales o de OSC que tienden a apoyar actividades productivas y de desarrollo, son muy limitadas.

Este trabajo aborda este tema proponiendo, ante este escenario, que la sociedad civil debiera buscar estrategias más eficaces para presionar al gobierno a cambiar su política rural, para incentivar a las organizaciones filantrópicas internacionales a invertir en México y para movilizar los recursos que están llegando a muchas comunidades como remesas enviadas por los migrantes a sus comunidades.

DE MODERNIDADES, DESARROLLO E INTERVENCIÓN

En las últimas décadas, México, al igual que numerosas naciones empobrecidas del orbe, ha sido sometido a una nueva dinámica que ha dominado la vida económica y política mundial, generada por el proceso de globalización y por la imposición del modelo neoliberal. Ésta ha propiciado el fortalecimiento de una especie de gobierno supranacional que impera por encima de los gobiernos nacionales y que se encuentra regido o comandado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Brooks y Cason, 1994).

Estas instituciones, que en realidad son las que dictan y determinan la escena global, operan, intervienen y decretan el modelo a seguir, que tiende a beneficiar a los grandes consorcios financieros internacionales, a los cuales se adjunta el conocido Consenso de Washington, y que en conjunto conforman un frente mediático e ideológico. Según explica el especialista Ignacio Ramonet (2004:5), los medios de comunicación a su servicio han orquestado una campaña que consiste en vender la versión de que se trata de un "fenómeno" de modernización donde "todo el que piense de otra manera es arcaico" y estaría recurriendo a ideas fracasadas del pasado.³

La subordinación de la economía al capital financiero afronta un inflexible proceso que impone en casi todo el mundo una única forma de proceder, de funcionar—llamado también pensamiento único— y que en resumen implica una política de apertura de fronteras, instauración de privatizaciones, reducción drástica del

³ Sobre modernidades alternativas, véase Arce y Long (2000).

Estado, supresión del sector público en favor del sector privado, transferencia de funciones del Estado a las fuerzas del mercado y la apuesta total a lo individual en contraposición a lo colectivo, todos ellos aspectos fundamentales del modelo conocido como neoliberalismo (Diego, 1998).

En México este proceso se ha traducido en la suscripción del Estado a la política delineada por la dupla del FMI-BM y al ingreso de la nación a los acuerdos internacionales de libre comercio, que significa no un mundo sin fronteras, sino la transformación del Estado intervencionista de antaño (asistencia social y desarrollismo), y hoy desapegado del desarrollo productivo (dejado en manos del sobreintervenido y distorsionado mercado), alejado de la administración de la economía nacional y subordinado a los designios de la economía global (Kate, 1992). Así, los últimos gobiernos mexicanos han propiciado, como señala Saxe Fernández (1998), la fragmentación del así llamado "desarrollo", es decir, han promovido la concentración de la riqueza y la polarización social bajo el inusitado crecimiento de la pobreza.

El recambio de cuadros en el aparato gubernamental ha dejado el gobierno de muchos países en manos de funcionarios públicos adeptos al modelo neoliberal, que conciben que lo mejor es dejar que todo se regule por medio del mercado, de acuerdo con las ventajas comparativas y competitivas, en donde los principales agentes económicos, llámense transnacionales o empresarios locales, obtienen todo el apoyo de estos organismos gubernamentales neocolonizados para apropiarse de tierra, territorio, recursos naturales, infraestructura, mercados y almas de poblaciones enteras bajo su esfera de influencia, mientras que las poblaciones locales son concebidas en el mejor de los casos como mano de obra barata y, en el peor, como dispensables, sin lugar dentro del modelo de crecimiento económico hacia fuera, salvo que logren acomodarse en los intersticios que los grandes actores económicos dejan de momento olvidados, en una especie de pegujal moderno, un espacio en donde sobrevivir y entretenerse, un espacio precariamente subsidiado por las organizaciones supranacionales y gubernamentales por medio de los fondos de asistencia social, a través de acciones, proyectos y programas denominados de "combate a la pobreza", cuya idea de desarrollo ha cedido el lugar a la administración de la pobreza, y que tratan de mantener en calma a la población por medio de programas asistenciales de corte caritativo, mientras la economía en su conjunto se refuncionaliza en torno a estos grandes agentes económicos.

Éste es el escenario. Ésta es la afrenta. De este tamaño pareciera ser el problema para quienes no estén dispuestos a ceder sus formas y mundos de vida, para quienes no acepten el pensamiento único y planteen en su lugar modernas alternativas de distinto cuño que permitan espacios dignos a los diversos actores sociales. Y en este ámbito le toca actuar a todos aquellos agentes que inciden en realidades de otros, de distintas maneras, con distintas ideologías, paradigmas, intenciones, estrategias, actitudes y conciencia social.

En el escenario de la intervención y el acompañamiento, hay quienes por convicción, oportunismo, comodidad o inercia se adhieren al pensamiento único y buscan impregnar de los atributos que esta modernidad pregona a todos los actores que se van encontrando a su paso, como la única vía que ellos ven de que éstos logren sobrevivir dentro de este paradigma excluyente. Hay otros que consideran más adecuado abrir espacios para otros mundos de vida, otras lógicas, otras formas de concebir la existencia humana, otras alternativas a ese pensamiento y, en consecuencia, se preocupan por dar un sentido distinto a su actuación en apoyo a esos actores sociales para quienes el neoliberalismo se niega a ofrecer un proceso de desarrollo propio, diverso y sustentable.

LA TRANSFERENCIA DE LOS AGENTES DE CAMBIO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS AL MERCADO

El año 1982 es, ciertamente, un parteaguas en el papel del Estado mexicano respecto a las políticas y acciones relacionadas con el campo y con el desarrollo rural. El contraste entre el antes y el después de esta fecha se acentuó desde principios de los años ochenta debido al espejismo de la riqueza petrolera anunciada por el presidente José López Portillo y de los casi ilimitados recursos económicos que ésta traería consigo.¹ Con tanta riqueza que administrar se crearon programas de desarrollo económico para el campo financiados en parte con créditos que eran ofrecidos al gobierno mexicano por la banca internacional, tanto por los excedentes de recursos disponibles de estas instituciones como por la garantía del oro negro depositado en el subsuelo nacional.

¹ En la introducción de su tesis de doctorado, Carlos Salinas de Gortari repite esta versión fantástica sobre la riqueza petrolera y el promisorio futuro de México. Una vez presidente, Salinas publicó su tesis, mas la introducción había sido modificada y ya no había mención de este cuerno de la abundancia.

La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) y el Sistema Alimentario Nacional (SAM) fueron los principales programas de aquel sexenio que derramaron recursos en el campo mexicano de una forma inédita, con el fin de tratar de incorporar, desde el aparato del Estado, a las zonas marginadas rurales y al campo en general al desarrollo económico nacional. Esta ola rural fue instrumentada en el campo por un enjambre de extensionistas, asesores, ejecutores de obras, muchos de ellos contratados por primera vez, que vinieron a acrecentar significativamente los recursos humanos gubernamentales en el medio rural. No había prácticamente región del país donde las camionetas de distintas instituciones públicas no se cruzaran por los caminos de terracería transportando a servidores públicos de campo que se dirigían a veces a la misma comunidad para llevar a cabo diferentes acciones o reuniones, en algunos casos con los mismos "beneficiarios" (Diego, 1998). Tristemente, el sueño de las vacas gordas terminó cuando los precios del petróleo fueron a la baja y la deuda internacional alcanzó cifras impagables bajo las condiciones crediticias prevalecientes, no sólo en México, sino en toda América Latina y en otros países de menor desarrollo económico (PMDE).

Así las cosas, ante la alternativa de una moratoria en el pago de la deuda de los gobiernos latinoamericanos, las presiones del gobierno de Estados Unidos y la negociación con la banca de parte de algunos países, se fue debilitando la posición inicial de resistencia ante los acreedores que habían sido coparticipes de este descalabro financiero al otorgar créditos de manera laxa y poco cuidadosa.

Tristemente, el gobierno de José López Portillo llegó al final de su mandato sin haber siquiera intentado administrar la supuesta riqueza y más bien enredado en una deuda internacional, una espiral inflacionaria y una cascada de devaluaciones del peso, sin precedentes, teniendo al final que asumir y heredar a su sucesor, Miguel de la Madrid, los llamados "pliegos impositivos" del Banco Mundial, que requerían de un ajuste estructural y un adelgazamiento del aparato estatal, hoy conocidos con el nombre de "modelo neoliberal", que en esencia retoma la idea de regular a la sociedad por medio del mercado, sin intervención estatal (Diego, 1998).

Uno de los efectos directos del neoliberalismo, por pura congruencia paradigmática, ha sido la privatización de servicios de asesoría técnica, financiera, organizativa y comercial. Programas de transferencia de estos servicios al mercado ha habido muchos: el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural), conjuntamente con los Fideicomisos Relacionados con la Agricultura (Fira), impulsó a princi-

prios de los años ochenta el Programa de Directores de Producción (PDP). En 1985, a partir de la experiencia del PDP, el Fira crea el Programa de Asesores Externos (PAE), que a su vez derivó en una propuesta institucional para que los asesores externos se agruparan en bufetes de asesoría apoyados por el modelo de Servicio de Asistencia Técnica Integral (SATI) (Fira, 1986, 1992). A estas experiencias siguieron programas similares en diversas instituciones federales y estatales que pregonaban la idea de mejorar la asesoría a los productores, coresponsabilizando de ésta a los asesores y a los mismos productores, y de optimizar la eficiencia y eficacia de la misma por medio del accionar de las fuerzas del mercado: con esta idea, los mejores asesores serían más demandados, y los malos asesores, al no ser buenos, tendrían que buscar otro *modus vivendi* (Diego, 1995).

A la par de estas estrategias de inducción, con el propósito de eludir la responsabilidad de tener que dar asistencia técnica a los productores rurales, hubo instituciones gubernamentales que simple y llanamente empezaron a transferir todo un ejército de extensionistas y similares al mercado, rescindiendo sus contratos laborales, sin que mediara capacitación ni apoyo alguno para tratar de seguir ejerciendo esta actividad por cuenta propia. Tan sólo la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), en los años ochenta, se deshizo de cerca de 30 mil agrónomos,⁴ que de la noche a la mañana se encontraron sin empleo; muchos de ellos tuvieron que sobrevivir en actividades no relacionadas con la producción agropecuaria (Diego, 1995).

A ellos, habría que sumar el total de servidores públicos con funciones similares que trabajaba en las instituciones desaparecidas de la noche a la mañana debido al adelgazamiento institucional y al retiro del Estado del mercado, sin dejar tiempo siquiera para que otras similares de carácter privado o social las suplieran en el escenario rural. Entre muchas de ellas cabe mencionar al Instituto Mexicano del Café (Inmecafé), Tabacos de México (Tabamex), Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (Anagsa), Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural), Fertilizantes de México (Fertimex), Productora Nacional de Semillas (Pronase) y Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) (De la Fuente y Mackinlay, 1994). Por la relevancia de todas estas instituciones, se puede estimar que la cantidad de extensionsitas, asesores y similares que fue-

⁴ Información proporcionada por Fernando Zuluaga, entonces presidente del Colegio de Ingenieros Agrónomos de México (CIAM), durante su congreso celebrado en agosto de 1994 en Saltillo, Coahuila, México.

ron "desincorporados" del aparato estatal fue cercana a los 100 mil individuos.⁵

La refuncionalización estatal ciertamente redujó en forma drástica las fuentes de empleo en las instituciones de gobierno que en los años setenta absorbían 93 por ciento de los egresados de las instituciones de enseñanza agrícola superior del país. Así, si a mediados de los años setenta habían egresado de las escuelas de agricultura cerca de 14 mil agrónomos, y el gremio gozaba de pleno empleo, en cambio, al inicio de los años noventa había en el país cerca de 120 mil agrónomos, 65 por ciento de los cuales se encontraban desempleados, subempleados o bien dedicados a actividades ajenas a su formación profesional (Calderón, 1994:3-4).

Este proceso de adelgazamiento de las instituciones gubernamentales ha tenido sus paradojas, ya que mientras que una institución era obligada a reducir drásticamente su personal e incluso a desaparecer por completo, otras como Solidaridad, Procampo, Progreso u Oportunidades eran creadas y absorbían parte del personal que era dado de baja por las primeras, pero fundamentalmente contrataban a recién egresados de los centros de educación media y superior (Diego, 2002).⁶

Aunado a lo anterior habría que considerar la transferencia de funciones a los gobiernos locales, muchos de los cuales han retomado la tarea de asesorar a productores y a comunidades rurales. De similar relevancia ha sido la incorporación de servicios de asesoría a organizaciones rurales de distinto cuño, subsidiados por el Estado de manera parcial, antes adscritos laboralmente a las organizaciones, como lo fueron los Consejos Técnicos de los Fondos Regionales de Solidaridad del extinto Instituto Nacional Indigenista (INI) (Diego, 1997).

Es difícil estimar cuánta gente fue despedida o transferida al libre mercado, según se quiera ver, y cuánta fue contratada por las nuevas instituciones creadas bajo el nuevo papel asumido por el Estado, lo cierto es que tal vez no haya habido un adelgazamiento significativo en el aparato estatal; más bien pudiera estarse hablan-

⁵ Sirva de comparación que la Armada de México cuenta con cerca de 200 mil efectivos (González, 2006).

⁶ De acuerdo con Dietz (1999:8), "ya a finales de los años ochenta, la política de desarrollo se convierte en asunto casi exclusivo de las ONG y de las organizaciones de productores, fuertemente apoyadas por la política de concertación implementada por el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994) para poder dismantelar y retirar las instituciones públicas de fomento de aquellas regiones consideradas 'no productivas'".

do de un irresponsable abandono de funciones y una renovación de personal, puesto que gran parte de los recursos humanos contratados fueron de recién egreso de las instituciones de educación media y superior, dejando en el mercado o en el desempleo a aquellos que, debido al modelo impuesto, fueron desincorporados o despedidos por sus instituciones (Diego, 2002).

La vida de los agentes de cambio transferidos al mercado en los años ochenta y noventa no fue por lo general muy exitosa. En los años ochenta, la caída de la rentabilidad agropecuaria fue de tal magnitud que ocasionó una crisis económica entre la mayoría de los productores y las regiones rurales del país.⁷ A lo anterior se puede agregar que esta transferencia consideraba que los productores fueran asumiendo el costo de la asesoría técnica; esto no fue muy bien recibido por la mayoría de ellos, acostumbrados a recibirla sin costo de parte de las instituciones gubernamentales; además, ésta implicaba una carga en tiempos de "vacas flacas" debido a los deteriorados recursos económicos que generaba la producción agropecuaria.

Sirva para ilustrar la historia de Geno Quiñónez, un asesor de Tizimín, Yucatán, que fue transferido al mercado para ofrecer sus servicios de manera particular. A pesar de que los servicios de Geno eran requeridos y demandados por los productores agropecuarios y por la banca privada en la región debido a su buena calidad, éste encontró difícil sobrevivir con los ingresos derivados de estas actividades debido a que, además de las causas arriba señaladas, los productores rurales y los mismos asesores no comprendían bien a bien cómo concertar y retribuir estos servicios ahora privados. Este asesor encontró un mercado más redituable en la asesoría fiscal a comercios establecidos.⁸

Historias similares fueron relatadas por otros asesores, ahora privados en distintas regiones del país, que a pesar de querer apoyar a grupos de campesinos e indígenas se veían forzados por las circunstancias a asesorar a productores empresariales y a empresas comerciales con el fin de mejorar sus ingresos.⁹

Contra lo que pudiera pensarse, la experiencia de la privatización de los servicios de asesoría relacionada con las instituciones financieras tuvo un resultado muy positivo al mejorar los servicios otorgados a los productores y dar una mayor libertad de acción a

⁷ Véase Calva (1988 y 1991).

⁸ Entrevista personal llevada a cabo en 1990, véase Diego (1990).

⁹ Véase Diego (1990, 1991, 1995, 2004, 2007).

los propios asesores. Esta experiencia más bien se quedó a medio camino por razones ajenas al desempeño de los asesores, ya que fue perdiendo el apoyo político que inicialmente tuvo, en tanto que el escenario económico era cada vez más contrario a la actividad agropecuaria.¹⁰ Esta situación se vio reflejada en el incremento de la cartera vencida, que dio origen al movimiento social de El Barzón (Mestries, 1997) para luchar contra los abusos de la banca ante una creciente cartera vencida que en gran parte se debía a los controles gubernamentales de los productos agropecuarios por medio de los "planes heterodoxos", y al retiro del subsidio del gobierno a los créditos agropecuarios; en esencia, fue una crisis generada por una política gubernamental contraria a la actividad agropecuaria (Diego, 1997). Sin rentabilidad y con adeudos bancarios, era realmente difícil que los productores pudieran asumir el costo de la asesoría externa por muy buena que ésta fuera.

Una salida más para los asesores privatizados ha sido su incorporación a las inicialmente denominadas organizaciones no gubernamentales (ONG), hoy rebautizadas como organizaciones de la sociedad civil (OSC). Ciertamente, estas organizaciones no son nuevas en el escenario nacional y rural; sin embargo, su crecimiento en número en los últimos 20 años ha sido por demás impresionante:¹¹ tan sólo las relacionadas con el desarrollo humano y la participación ciudadana que cuentan con Clave Única de Inscripción al registro (CLUNI) suman 736 organizaciones.¹² Estos cambios se han debido en parte a las funciones que el Estado, por presión del BM y el FMI, se ha visto obligado a transferir a este tipo de organizaciones. Este proceso en México, si bien ha sido relevante, se ha quedado corto en relación con la casi total transferencia de la instrumentación y evaluación de las acciones de los fondos sociales que se ha dado en la mayor parte de los países de menor desarrollo económico, que han sido obligados a ello por las reglas de operación de estos fondos financiados por instituciones supranacionales, además de las deficiencias de sus instituciones públicas, que no suelen tener

¹⁰ Este proceso fue estudiado por uno de los autores a fines de los años ochenta en la península de Yucatán, véase Diego (1988, 1990, 1991 y 1992).

¹¹ En la actualidad, las controvertidas OSC, como lo señala Dirk Kruijt (1997), se han convertido en verdaderos "monopolios de la filantropía y los derechos humanos", ya que cuentan con una importante burocracia especializada en la gestión de los múltiples recursos que fluyen. El autor calcula para América Latina cerca de 20 mil funcionarios de ONG, gestores y administradores de presupuestos internacionales.

¹² Véase <<http://www.oportunidades.gob.mx/osc/documentos>>.

la capacidad para llevar a cabo estas funciones, las cuales por ende han caído en manos de OSC que licitan, como contratista privado, la instrumentación de un paquete de acciones, obras o programas.¹³

Otra fuente de ingreso ha sido el financiamiento de parte de organizaciones filantrópicas internacionales y gobiernos de los países del primer mundo. A pesar de las restricciones que suelen tener estas fuentes de recursos debido a la incorporación de México a la OCDE,¹⁴ muchas OSC han logrado generar clientelas estables a lo largo del tiempo y alcanzar una relativa estabilidad en sus fuentes y montos de financiamiento. Es en estas organizaciones donde, por lo general, se ha logrado tener mayor libertad en sus estrategias y acciones, y en donde se han podido utilizar formas de intervención que van más allá de la simple ejecución de obras o servicios, al tratar de generar en los actores sociales procesos de reflexión que les permitan comprender las razones de su situación (entre ellas las complejas relaciones de poder y dominación que se han ido tejiendo a lo largo del tiempo a su alrededor), con el fin de dilucidar estrategias y acciones tendientes a mejorar su posición en el escenario. Aun así, muchas de estas organizaciones se han ido adaptando, cuando menos en el papel, a las preferencias de las instituciones financieras, con el fin de obtener recursos.

No obstante, la disponibilidad de recursos, incluso de organizaciones filantrópicas dispuestas a otorgarlos a México, por las razones arriba expuestas, es realmente limitada. Esta situación ha generado un proceso de descomposición organizativo entre las OSC que poco a poco se han encontrado compitiendo entre sí por los mismos recursos, caso contrario al de países africanos como Tanzania, para las que el apoyo financiero de este tipo de organizaciones llegó a considerarse ilimitado (Igoe, 2003).

En principio, las OSC realmente interesadas en coadyuvar en la solución de problemas locales y regionales deberían ponerse felices de que alguna de ellas logre el financiamiento de sus proyectos, des-

¹³ El gobierno de Salinas en México fue el único de toda América Latina que logró negociar con el Banco Mundial para que la instrumentación de los fondos de asistencia social en México, conocidos nacionalmente como el Programa de Solidaridad, fueran instrumentados por personal de instituciones públicas. En el resto de los países de América Latina estos fondos fueron operados por organizaciones de la sociedad civil.

¹⁴ México no está entre los países prioritarios para recibir ayuda económica de instituciones relacionadas con el desarrollo desde que pasó a formar parte de la OCDE. Éstas han tendido a canalizar la mayoría de sus recursos a países de África, Asia y Centroamérica.

pués de todo, de lo que se trata es de beneficiar a los actores sociales. Incluso, el comportamiento de este mercado da para que estas OSC establecieran una red de solidaridad y estrategias de apoyo mutuo a partir de los pocos financiamientos logrados. Sin embargo, desafortunadamente, esta guerra de mercado por lograr un financiamiento en libre competencia con otras OSC que trabajan incluso en la misma región ha dado pie a divisiones y serios conflictos entre ellas, y ha generado acciones dispersas y sin la más mínima coordinación, a partir de lo que cada una de ellas implementa en campo. Este problema se ha visto acrecentado por la mano visible del Estado, que en zonas de conflicto, como en los estados de Chiapas y de Puebla, ha financiado a algunas OSC, dejando fuera del presupuesto a otras que no han accedido a otorgar apoyo político o de instrumentación a las acciones concebidas desde el Estado.

Sirva de ejemplo la OSC Altépetl, A.C., en la que participa uno de los autores de este trabajo, que después de mucho batallar con la normatividad y los trámites para obtener un financiamiento para un proyecto productivo solicitado por una comunidad en la Sierra Norte de Puebla, finalmente fue notificada de su aprobación. Acto seguido, le pidieron expresar su apoyo al gobernador del estado en una inserción pagada en un periódico local, ante las fundadas acusaciones en su contra por haberse coludido con Kamel Nacif, un empresario libanés radicado en Puebla, con la intención de vejar a una periodista que había acusado a este último de pertenecer a una red de pederastas. Altépetl, A.C. trató de ser lo más cortés posible al declinar la solicitud; no obstante, días después fue informada de la cancelación del presupuesto aprobado.

En este río revuelto en donde las OSC nadan con cierta angustia, tratando de ganarse el financiamiento unas a otras, la justificación existencial de apoyar a los actores locales y regionales para que puedan modificar su situación, mejoren su calidad de vida y logren así un desarrollo humano, parece pervertirse y transformarse en una distorsión egocéntrica y de sobrevivencia que replantea el problema en términos distintos: lo que les interesa a quienes inciden en las realidades de otros es lograr ellos el apoyo, y ser ellos y no otros los que ayuden a las comunidades.¹³

¹³ Versiones similares sobre estos procesos han sido proporcionadas por miembros de las OSC que integraron una red en Chiapas, y por miembros de OSC en el estado de Puebla, en México.

DE ESTRATEGIAS A ESTRATEGIAS

Como puede inferirse del apartado anterior, las diferencias entre las OSC y sus miembros por su origen, concepción del desarrollo, estrategias de asesoría o acompañamiento, cultura laboral, ideología, ética, actitud, comportamiento y fuentes de financiamiento, han generado diversas formas de incidir en las realidades de otros. De toda esa amplia gama de estrategias es pertinente exponer las tendencias que han destacado por su relevancia.

Hay una gran cantidad de despachos, que son realmente anexos de instituciones públicas, en los que sus miembros forman parte de la misma camarilla que usufructúa los principales puestos del organigrama de esa institución. Este tipo de organizaciones lleva a cabo muchas de las evaluaciones y estudios que la ley de la administración pública en México requiere que sean hechos por integrantes de la sociedad civil. Este tipo de OSC no se diferencian sustancialmente de sus aparentes contrapartes en las instituciones públicas en relación con los aspectos arriba mencionados, y tratan de avalar o justificar las acciones que realizan sus compañeros de camarilla.¹⁶

Hay otras OSC integradas en parte por ex servidores públicos que tratan, cuando menos en el discurso, de diferenciarse de las instituciones públicas y del discurso neoliberal, y que sin embargo, ya en los hechos, suelen caer en el mismo tipo de estrategias mediatizadoras y manipuladoras por medio de técnicas "participativas" para convencer a los actores sociales rurales de sus preconcebidas propuestas de cambio, muchas veces cortadas a la medida de las instituciones de las cuales están tratando de obtener algún financiamiento: así, si la institución financiera pone énfasis en el trabajo de género, la solicitud de financiamiento es orientada en este sentido, y si el énfasis es en gobernanza local, pues entonces toda la propuesta se orientará en este otro sentido y habrá incluso que convencer a los supuestos "beneficiarios" de la relevancia local de estos temas, a pesar de que las necesidades de estos actores vayan en otro sentido (Diego, 2000a).

Como parte del abanico de colores del caleidoscopio de OSC, también hay organizaciones que se han ido decantando con el tiempo como producto de experiencias previas; sus integrantes muy bien

¹⁶ Uno de los autores ha observado de cerca este tipo de procesos, en donde a la par que una camarilla toma posesión de una institución de gobierno, como parte de la estrategia del grupo, algunos de sus miembros crean un despacho para manejar por fuera toda una serie de acciones complementarias de la institución, entre ellas, evaluaciones, estudios y proyectos.

pueden haberse iniciado laborando en alguna institución pública, y a partir de estas experiencias han ido mejorando sus formas de acompañar los procesos de cambio de los actores sociales rurales. De hecho, es frecuente que agentes de cambio de alguna institución gubernamental: Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas Sociales (Fonacs), Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indios (CDI), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), después de un tiempo de trabajar bajo la presión y los criterios gubernamentales decidan probar suerte como OSC, con el fin de tratar de incidir de una manera más respetuosa en los tiempos y ritmos de los supuestos "beneficiarios".¹⁷

DE LA PARTICIPACIÓN Y LA ENAJENACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

Incidir en realidades de otros desde OSC, en lugar de las instituciones gubernamentales, pareciera haber trasladado el proceso de instrumentación al otro lado del mostrador, dejando en manos de la misma sociedad sus procesos de cambio. El problema, sin embargo, es que esta transferencia no suele hacerse a los actores sociales rurales sino a las OSC que, independientemente de su cercanía con los actores sociales, no dejan de ser unos intermediarios entre las instituciones financieras y los actores sociales sobre los cuales, o junto con los cuales, se habrá de llevar a cabo el proceso de intervención.

Así, el resultado del proceso de intervención pareciera depender, en gran parte, de la estrategia seguida por las OSC que son quienes en principio tienen el control y ejercen los recursos otorgados por las instituciones financieras que, si bien establecen ciertos criterios y reglas de operación sobre los recursos, suelen dejar un amplio espacio para maniobrar a estas OSC y a sus agentes de cambio.

¹⁷ Esta experiencia es común entre servidores públicos que por alguna razón participan en un espacio académico o de otro tipo, que los obliga a confrontar sus acciones como personal de un programa de gobierno. En el posgrado en Desarrollo Rural es común que alumnos que iniciaron sus estudios trabajando en una institución de gobierno, poco después ya hayan dejado la administración pública debido a las contradicciones que se van dando entre las aportaciones de sus estudios y sus prácticas profesionales como servidores públicos de campo. Sobre este tema, véase Diego (2007).

Junto con el espejismo "basista" relacionado con la transferencia de funciones y recursos a las OSC, se suele presentar otro relacionado con la participación de los actores sociales en los procesos de intervención por medio de metodologías concebidas *ex profeso* para facilitar esta participación. Así, hoy en día encontramos, en el discurso propio de los programas impulsados por los gobiernos supranacionales, nacionales, estatales y locales, y por las organizaciones filantrópicas, en muchos casos instrumentados por OSC, un nuevo discurso y una nueva estrategia de acción fincados en métodos participativos.

Hay OSC que han utilizado estas metodologías participativas derivadas de la "educación popular" para desentrañar los problemas locales y regionales, muchos de ellos derivados de relaciones inequitativas de poder y dominación, y de la imposición de los intereses, discursos e historia de ciertos actores por sobre la de otros. De esta manera, se trata de trabajar a partir de explicitar los conflictos que suelen existir entre los actores involucrados; de abrir la caja de Pandora al tratar los problemas implícitos generados por estas relaciones de poder y abrir espacios para dar voz a los actores sometidos o subordinados a otros, para renegociar estas relaciones con el fin de llegar a escenarios más igualitarios en donde se construyan los procesos de cambio a partir del entreveramiento de la diversidad de discursos y proyectos de los distintos actores involucrados. Ejemplos de estas experiencias hay muchas, varias de ellas están rescatadas por Liam Kane (2001). Cabe citar la experiencia de uno de los autores en una comunidad de la Sierra Norte de Puebla, en la que lleva trabajando como acompañante por cerca de diez años.

El trabajo en la comunidad con la estrategia de "educación popular" ya llevaba poco más de un año. A pesar de haber ido ganando la confianza de la gente y de haber ayudado a resolver algunos problemas, para los acompañantes era evidente que existían problemas acendrados que no afloraban en estos talleres, y que ellos presumían se debían al origen de la comunidad. Una noche, en una reunión se hicieron sentir las diferencias entre la población sin que se expresaran abiertamente las razones de éstas, esto hasta que doña Ruth, con quien el equipo solía comer en el pueblo, se levantó y dijo: "lo que pasa es que los ejidatarios nunca han querido reconocer los derechos de los vecindados", y se volvió a sentar, y todo quedó en silencio.

La historia es larga, basta escribir que a partir de esta reunión los vecindados se organizaron, sacaron a la luz sus inconformida-

des, llevaron sus demandas ante la Procuraduría Agraria y lucharon por su reconocimiento legal como miembros de la comunidad.¹⁸

No todas las estrategias que se entrecorren como participativas han considerado trabajar en el proceso de intervención a partir y a través de las relaciones de poder y de los intereses creados en un escenario dado: grupal, comunitario, regional y otros más. En este sentido, las experiencias participativas, que cobraron su mayor impulso en los años sesenta y setenta, como la "educación popular", y que han continuado hasta nuestros días, también han dado pie a otras experiencias participativas conocidas como "desarrollo populista". Éstas fueron concebidas a fines de los años ochenta por varios individuos e instituciones —el más destacado de ellos fue Robert Chambers (1991, 1992)—, y fueron instrumentadas ampliamente en experiencias de desarrollo financiadas por el Banco Mundial, en la que la metodología participativa asumió a las localidades, villas o pueblos como escenario, dejando de lado el problema de las relaciones de poder ejercidas *i*) desde el Estado, *ii*) desde los mismos instrumentadores (fueran estos asesores, acompañantes o monitores), *iii*) entre los actores sociales locales y *iv*) entre éstos y aquéllos de otros ámbitos que incidían de forma relevante en el escenario local; de esta manera se separa la concepción liberadora de esta propuesta de aspectos meramente instrumentales (Korol, 2001:3).

De cierta manera, al aceptar las limitaciones impuestas por el Banco Mundial a estas metodologías, que en principio fueron concebidas para generar procesos de cambio radicales, quienes apostaron por asumir que más valía lograr alguna participación que ninguna, que tal vez al abrir un espacio para trabajar sobre los problemas comunitarios estos problemas derivados de la inequidad entre los actores sociales aflorarían, dejaron estos escenarios en manos de quienes más poder tenían y, por lo tanto, más podían desviar las acciones y proyectos que se derivaran de ellos para su beneficio y el de quienes se aliaron o sometieron a sus intereses. Por ello hay autores que consideran que el "desarrollo populista participativo" de los años ochenta y noventa realmente despolitizó y enajenó la participación, poniéndola al servicio del mejor postor, al grado de llegar a ser utilizada incluso por dictaduras represivas, fuerzas militares de ocupación y servicios de inteligencia que han hecho uso de estas herramientas para obtener información de la población

¹⁸ Este caso está relatado en detalle en la tesis de maestría en Desarrollo Rural, de Meza y Sánchez (2004).

local, sin tener que recurrir a la coerción y la tortura, y para controlar, mediatizar e incluso lograr el apoyo, la anuencia o cuando menos la pasividad de la población local (Diego, 2000b).

Hay casos extremos de protagonismo e inconsciencia en los que los miembros de las OSC y ellas mismas se llegan a sentir como los voceros, los únicos legítimos representantes de los actores sociales bajo su tutela, a los cuales parecieran comprender e interpretar por impregnación, por ósmosis, de tanto convivir con ellos. Estas distorsiones muchas veces debidas a una necesidad existencial de reconocimiento a través del *otro* o de conflicto de identidad, llevan a los individuos y a las organizaciones inicialmente bien intencionadas a suplantar a los actores sociales, a quienes subordinan por medio de relaciones de poder fincadas en capacidades y discursos similares a las de los interlocutores de las instituciones gubernamentales y filantrópicas, con las cuales se tiene que negociar cotidianamente.

Sirva de ejemplo una reunión, en la que estuvo presente uno de los autores, para negociar apoyos entre la Dirección de Organización de Productores, de la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y una organización de productores agropecuarios. En primera línea y al centro de la mesa estaban sentados los asesores de la organización que eran quienes intervenían para plantear las propuestas o responder a las preguntas de los funcionarios públicos. Los dirigentes de la organización estaban sentados en las orillas y en la segunda hilera la representación campesina. Éstos se limitaban a asentir con la cabeza o a precisar detalles a solicitud expresa de sus asesores. Uno de los funcionarios finalmente le preguntó a uno de los asesores que acababa de intervenir si pertenecía a alguna de las organizaciones. Ante la negativa del asesor preguntó quiénes eran asesores y quiénes eran representantes, y acto seguido el funcionario cortésmente les solicitó a los representantes de las organizaciones que pasaran a la primera hilera de sillas y cambiaran de lugar con sus asesores para poder seguir negociando los apoyos.

Es común también que los miembros de algunas OSC manifiesten cierta aversión a teorías, conceptos y academicismos, y consideren como única guía para incidir en realidades de otros a la misma experiencia que han ido adquiriendo en campo, que muy bien puede ir potenciada por algún objeto de fe: adminículo, estratagema, elemento tecnológico, enfoque, derivado de las ideas de algún "gurú" del desarrollo y que con base en ello literalmente pongan a "bailar" a la "población objetivo" alrededor de este tipo de propues-

tas (Diego, 2000a), tal y como dice acertadamente otro "gurú" pero del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN): el Subcomandante Marcos, a pesar de caer en el error de suplantar a quienes representa en el estilo del discurso:

[...] resulta que no siempre recibimos respeto. Y no es que nos insultaran. O cuando menos no con esa intención. Pero es que, para nosotros, la lástima es una afrenta y la limosna una bofetada [...]. No sólo, hay una limosna más sofisticada. Es la que practican algunas ONG y organismos internacionales. Consiste, *grosso modo*, en que ellos deciden qué es lo que necesitan las comunidades y, sin consultarlas siquiera, imponen no sólo determinados proyectos, también los tiempos y formas de su concreción. Imaginen la desesperación de una comunidad que necesita agua potable y a la que le endilgan una biblioteca, la que requiere de una escuela para los niños y le dan un curso de herbolaria. ¿Cómo decirle a toda esa gente buena que no, que ya no queremos seguir viviendo la vergüenza de México? (Subcomandante Marcos: 2003).

HACIA DÓNDE

Los paradigmas políticos, económicos y sociales no suelen permanecer mucho tiempo en boga. Igual que los anteriores, el neoliberalismo terminará por dar lugar a otro paradigma que esperemos sea más plural e incluyente y tienda a reducir las inequidades entre los seres humanos. De hecho, las críticas y las propuestas alternativas a este modelo se han ido sumando en el orbe, tanto en las mismas organizaciones supranacionales que los crearon como en diferentes países y gobiernos locales (Daly, 1994). Tan sólo en América Latina los gobiernos de Argentina, Venezuela, Bolivia, Brasil y Ecuador, además de Cuba, han puesto en marcha planes de política económica que por su contenido y estrategias pudieran considerarse antineoliberales; falta ver en el corto y mediano plazos sus resultados. En todos ellos, el Estado vuelve a retomar un papel central en la política económica nacional, ciertos sectores de la economía se han vuelto a nacionalizar por considerarse estratégicos, y se han implementado políticas y programas para apoyar el desarrollo de los grupos sociales más desfavorecidos, más allá de los programas filantrópicos emanados de los fondos sociales utilizados por gobiernos neoliberales para controlar a los pobres.

La crisis ecológica anunciada con el calentamiento global y el derretimiento de los casquetes polares viene a cuestionar severamen-

te el modelo mundial de crecimiento económico. La globalización como tal sufrirá cambios radicales si es que el ser humano logra amornar estos efectos de su conducta rapaz, y ello implica un cambio en la forma de concebir la actividad humana sobre la Tierra. En el reciente XXII Congreso de Sociedad Europea de Sociología Rural, celebrado en Wageningen, Holanda, en 2007, los temas de la re-regionalización y la re-localización de las actividades económicas tuvieron una presencia relevante. En este tema se expusieron muchas propuestas alternativas productivas y comerciales concebidas y desarrolladas desde estos niveles, tanto en PDE como en PMDE. En algunos países, como Escocia, estas propuestas ya han sido retomadas por los gobiernos nacionales. Al parecer, los actores sociales andan inquietos por desarrollar propuestas desde la subalternidad.

Otra llamada de atención son los efectos negativos derivados de guiar la actividad humana tomando como farol a paradigmas disciplinarios limitados a lo económico, que no toman en cuenta que vivimos en una aldea mundial diversa y entreverada, en donde los modos de vida de los distintos actores y sociedades son por demás complejos y, por lo tanto, requieren de una interpretación e intervención interdisciplinaria.

La migración, con mucho, ha pasado a ser el centro del debate entre las distintas fuerzas políticas que se disputan el gobierno tanto en los países a los que llegan legal o ilegalmente estos migrantes, como en los países de donde éstos se ven obligados a salir por diferentes causas. Queda claro que los problemas de la migración, cuando ésta llega al punto de afectar sociedades completas, requieren ser atendidos en los países de donde salen estas oleadas de seres humanos, y que las organizaciones supranacionales y los PDE tienen que hacer algo conjuntamente con los gobiernos y con las sociedades de los PMDE que se están incluso despoblando, con el fin de eliminar las causas de estos desproporcionados flujos humanos que transitan de un lugar a otro en el desamparo, desesperados por sobrevivir, por encontrar una opción de vida, llegando incluso a perder la suya en el intento.¹⁹

Con la migración pudieran mencionarse muchos otros problemas que es necesario atender adecuadamente de una manera plural e incluyente, por medio de paradigmas que se fundamenten en

¹⁹ Román (2006) reporta una estimación conservadora de 4 000 muertos en 12 años de migrantes mexicanos que quedaron en el camino hacia el sueño americano. De ellos, cerca de la cuarta parte yace en fosas comunes de Estados Unidos al no ser identificados. No hay estimaciones del número de muertos que aún yace semiocultos en el desierto de Arizona.

el desarrollo humano, en lugar de paradigmas que reduzcan la complejidad de la sociedad humana a unas cuantas variables econométricas, creando con ello un deterioro social que se refleja en esos flujos migratorios.

A muchos les parece claro que no se puede soñar en un crecimiento económico a partir de comerciar fundamentalmente en los mercados internacionales, que ante todo habría que fortalecer y no descuidar los mercados internos y todas sus implicaciones, así como las instituciones y estructuras sociales, económicas y políticas locales, regionales y nacionales.

Éstos son los nuevos escenarios que se están generando, y en todo esto las OSC al igual que otras instituciones civiles y actores sociales, tienen un papel muy importante que jugar como contrapoderes del gobierno en sus distintos niveles, de las corporaciones transnacionales, y de las instituciones supranacionales, con el fin de presionar para transitar de una política neoliberal de gobierno hacia una política pública plural e incluyente que abra espacios para que la diversidad de actores sociales que participan en todos y cada uno de los escenarios sociales puedan, con relativa equidad, dar solución a sus problemas, negociar sus proyectos e intereses y compaginar sus mundos de vida para así lograr un desarrollo más humano en la diversidad.

La transferencia de muchas de las actividades anteriormente monopolizadas por el Estado a la sociedad civil, independientemente de las razones explícitas e implícitas que lo hayan motivado, y de la manera abrupta, desordenada y hasta irresponsable en que se ha ido dando este proceso, parece dar indicaciones, a partir de experiencias exitosas, de que lo que se necesita es un Estado fuerte que apoye la creación y el fortalecimiento de organizaciones e instituciones de la sociedad civil para que sean ellas y no sólo las instituciones gubernamentales las que lleven a cabo las acciones y los procesos de cambio concertados entre los distintos actores y el gobierno. Así, como ejemplo, lo que se requiere son microfinancieras en los niveles comunitario y regional en manos de los propios actores sociales, que cuenten con el apoyo del Estado, y no un banco rural estatal que ponga bajo su control burocrático a los productores rurales. Ejemplos de las bondades de esta devolución²⁰ de funciones hay muchos en el ámbito internacional: está el Grameen Bank en Bangladesh (Gentil, 1997), en España las cajas de ahorro,²¹ en

²⁰ Devolución va más allá de descentralización: implica la autonomía en la toma de decisión, véase Trench (2004, 2005).

el mismo México las cooperativas de crédito y ahorro que han tenido que ir a contracorriente desde su creación en los años cincuenta y que siguen teniendo que enfrentar obstáculos de la Comisión Nacional Bancaria hasta nuestros días, con el fin de proteger a los grandes consorcios financieros de estos pequeños competidores que por su eficiencia, eficacia y arraigo regional de contar con el apoyo real del Estado podrían incluso llegar a sacarlos del mercado (Rojas, 1997).

El papel y desempeño de las OSC en la sociedad dependerán en mucho de sus estrategias de intervención, de las capacidades que vayan adquiriendo, de las redes de apoyo político y financiero, y de la coordinación de acciones que puedan ir construyendo con otras organizaciones similares que incidan en los mismos escenarios. En este sentido, conviene enfatizar la importancia de acompañar procesos respetando a los actores sociales que los llevan a cabo, ya sea de manera inducida o a partir de la movilización social endógena.

BIBLIOGRAFÍA

- ARCE, Alberto y Norman LONG (2000), "Reconfiguring Modernity and Development from an Anthropological Perspective", en Alberto Arce y Norman Long, *Anthropology, Development and Modernities*, Londres, Routledge.
- BROOKS, David y Jim CARSON (1994), "Noam Chomsky: el poder mundial, en manos de organizaciones totalitarias", en *La Jornada*, México, primera plana, 6 de noviembre.
- CALDERÓN, Rafael (1994), "La formación de profesionales para el desarrollo rural: el caso de la agronomía en México", tesis de maestría en Desarrollo Rural, México, UAM-Xochimilco.
- CALVA, José Luis (1991), *Probables efectos de un Tratado de Libre Comercio en el campo mexicano*, México, Fontamara.
- _____ (1988), *Crisis agrícola y alimentaria en México 1982-1988*, México, Fontamara.
- CHAMBERS, Robert (1991), "Shortcut and Participatory Methods for Gaining Social Information for Projects", en Michael Cernea (ed.), *Putting People First: Sociological Variables in Rural Development*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 515-537.

²¹ <http://www.ceca.es/CECA-CORPORATIVO/es/caja_a.html>.

- _____ (1992), "Diagnósticos rurales participativos; pasado, presente y futuro", en *Bosques, Árboles y Comunidades Rurales*, Boletín núm. 2, Roma, FAO, pp. 15-16.
- DALY, Herman (1994), "Adiós al Banco Mundial", en *Ecología Política*, núm. 1, octubre, Barcelona, pp. 83-89.
- DE LA FUENTE, Juan y Horacio Mackinlay (1994), "El movimiento campesino y las políticas de concertación y desincorporación de las empresas paraestatales: 1989-1994", en M. Bassols (coord.), *Ciudad y campo en una era de transición*, México, UAM-I.
- DIEGO, Roberto (1988), "Asesoría externa y el crédito agropecuario en la Península de Yucatán", documento interno del FIRA, México, Banco de México.
- _____ (1990), "Bufetes de asesoría externa, asesoría externa individual y crédito agropecuario en el estado de Yucatán", documento interno del FIRA, México, Banco de México.
- _____ (1991), "El Programa de Asesores Externos en el estado de Yucatán en retrospectiva", documento interno del FIRA, México, Banco de México.
- _____ (1992), "El Programa de Asesores Externos y el Programa de Becarios en la Península de Yucatán", documento interno del FIRA, México, Banco de México.
- _____ (1995), "La privatización de la asesoría externa agropecuaria en México", en *Anuario de Investigación 1994*, México, Departamento de Producción Económica-UAM-X, pp. 225-253.
- _____ (1997), "Financiamiento social rural, los fondos regionales de Solidaridad en retrovisión y prospectiva", en *Cuadernos Agrarios (nueva época)*, núm. 15, pp. 47-58.
- _____ (1998), "La politique agricole mexicaine: de la subordination interventionniste à l'abandon néo-libéral", en Marguerite Bey, *Politiques néo-libérales et acteurs ruraux au Mexique*, París, L'Harmattan, pp. 21-48.
- _____ (2000a), "Estrategias participativas, asesoría externa y desarrollo comunitario", en *Argumentos*, vol. 35, pp. 59-78.
- _____ (2000b), "Bordando, tejiendo y moldeando vidas, mujeres, artesanas y relaciones de género en el México indígena", en Paloma Bonfil y Blanca Suárez, *De la tradición al mercado. Microempresas de mujeres artesanas*, México, Gimtrap, pp. 9-36.
- _____ (2002), "Desarrollo regional versus política asistencial. Estrategias empresariales foxistas o alternativas participativas de financiamiento para el campo mexicano", en Roberto Die-

- go y Magdalena Saleme, *Desarrollo regional, mercado laboral, sociedad rural en México*, México, UAM-X, pp. 197-220.
- _____ (2004), "Participatory Strategies, Facilitators and Community Development in Mexico", en *The Journal of Agricultural Education and Extension*, vol. 10, núm. 3, pp. 111-120.
- _____ (2007), "Estrategias de acompañamiento de proyectos productivos rurales con financiamiento externo en México", en Roberto Diego y Carola Conde, *Los actores sociales y la nueva ruralidad, territorialidad, financiamiento y asesoría rural*, México, Juan Pablos.
- DIETZ, Günther (1999), "Desencuentros, 'encontronazos' y 'reencuentros': movimientos indígenas y organizaciones no gubernamentales en México", en *Indiana 16*, Berlín, Ibero-Amerikanisches Institut/Gebr. Mann Verlag, pp. 29-50.
- DRESSER, Denise (1994), "Bringing the Poor Back in: National Solidarity as a Strategy of Regime Legitimation", en Wayne A. Cornelius, *Transforming State-Society Relations in Mexico. The National Solidarity Strategy*, San Diego, Center of US-Mexican Studies/University of California.
- FIDEICOMISOS INSTITUIDOS EN RELACIÓN CON LA AGRICULTURA (1986), "Programa de asesores para productores de bajos ingresos", en *FIRA Boletín Informativo*, XVIII (180), México.
- _____ (1992), "Programa de asesores para productores en desarrollo: informe final", Morelia, FIRA.
- GOBIERNO FEDERAL (s.f.), "Organizaciones civiles con actividades en pro del desarrollo humano y participación ciudadana", en <<http://www.oportunidades.gob.mx/osc/documentos/>>.
- GONZÁLEZ, Roberto (2006), "Sextuplicó México importación de armamento los pasados 10 años: BM", en *La Jornada*, México, 30 de abril.
- IGOE, Jim (2003), "Scaling up Civil Society: Donor Money, CGOs and the Pastoralist Land Rights Movement in Tanzania", en *Development and Change*, 34(5), pp. 863-885.
- KANE, Liam (2001), *Popular Education and Social Change in Latin America*, Londres, The Latin American Bureau.
- KATE, T. (1992), "El ajuste estructural de México: dos historias diferentes", en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 6.
- KOROL, Claudia (2001), "Educación popular: acción cultural para la libertad", en *Rebelión*, Buenos Aires, Universidad Popular Madres de Mayo, pp. 3, y en <<http://www.rebellion.org/sociales/korol290505.htm>>.
- Kruijt, Dirk (1997), "Pobreza, informalidad y exclusión social en La

- tino América", en *Pobreza, exclusión y política social*, San José, Flacso-Sede Costa Rica.
- MESTRIES, Francis (1997), "La crisis financiera rural y el Agrobarzón", en *Cuadernos Agrarios (nueva época)*, núm. 15, México, pp. 72-93.
- MEZA, Alejandra y Rigoberto SÁNCHEZ (2004), "La organización de productores del ejido Chacal y C.L.S. Pimienta, Colonia Morelos del municipio de Temulco: impacto y consecuencias de su participación en el Programa de Fondos Regionales de Solidaridad", tesis de maestría en Desarrollo Rural, México, UAM-X.
- RAMONET, Ignacio (2005), "La globalización aspira a la esclavitud", entrevista en *Memoria*, núm. 193, México, CEMOS.
- ROJAS, Juan José (1997), "Modelos de integración cooperativa en la historia del movimiento mexicano en cajas populares", en *Cuadernos Agrarios (nueva época)*, núm. 15, México.
- ROMÁN, José Antonio (2006), "Sin identificar uno de cada cuatro migrantes muertos en EUA", en *La Jornada*, México, 13 de noviembre.
- SAXE-FERNÁNDEZ, John (1998), "Neoliberalismo y TLC: ¿hacia ciclos de guerra civil?", en V Congreso Latinoamericano de Sociología Rural "Globalización, crisis y desarrollo rural en América Latina", México, Colegio de Postgraduados/Universidad Autónoma de Chapingo, pp. 87-124.
- SUBCOMANDANTE MARCOS (2003), "La Treceava Estela, nacimiento de Los Caracoles, Oventic", en *La Jornada*, septiembre.
- TRENCH, Alan (2004), *Has Devolution made a Difference? The State of the Nations*, Londres, UCL/Constitution Unit.
- (2005), *The Dynamics of Devolution: The State of the Nations*, Londres, UCL/Constitution Unit.

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN LAS MARGARITAS, CHIAPAS: INNOVACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL GOBIERNO LOCAL*

*Luis Rodríguez Castillo***

RESUMEN

En este artículo se analizan las experiencias de actores colectivos en el municipio de Las Margaritas, Chiapas, y su intervención en las acciones emprendidas por el gobierno municipal. Dicha participación imprimió la fuerza necesaria para reorientar las políticas de organización ciudadana en la gestión municipal, que adquirieron una perspectiva territorial y han desafiado los esquemas sectoriales de los programas impulsados desde la federación.

Palabras clave: territorialización, sociedad civil, políticas públicas, gobernabilidad, gobierno local.

INTRODUCCIÓN

Las organizaciones de la sociedad civil en Chiapas, en particular las de los campesinos e indígenas, tienen una larga historia de intervención y corporativismo condicionado por las formas en que el Estado ejerce la aplicación de los recursos públicos.

En los municipios de la región de la selva chiapaneca, el corporativismo estuvo condicionado por las formas que adoptaron los agentes del Estado para regular el acceso a la tierra a partir de la década de los sesenta, y la intervención en los procesos productivos, particularmente de la economía cafetalera, en los años setenta y ochenta. Como resultado de lo anterior se formaron grupos identi-

* El presente artículo es el avance de un proyecto de investigación en curso y se ha beneficiado de los comentarios de los dictaminadores anónimos de Asociación Mexicana de Estudios Rurales (AMER).

** PROIMMSE-IIA-UNAM. Correo electrónico: <lurodr@prodigy.net.mx>.

cados territorialmente por su adscripción al ejido y organizados en uniones ejidales, y con otras formas asociativas, que definían su adscripción y posición política en las estructuras clientelares del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y/o sus maneras de interlocución con las agencias del Estado.

Sin embargo, como lo han documentado los estudiosos del movimiento campesino y étnico en Chiapas, se puede colegir que aunque esa intervención modela la relación de los grupos sociales con el Estado creando sujetos heterónomos, no subordina del todo a los actores sociales, quienes encontraron vías para el asociacionismo democrático y la creación de espacios plurales y autónomos. Estos últimos se hicieron notar luego del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en enero de 1994.

La reflexión sobre la reconfiguración de los grupos que integran a dichos movimientos (Harvey, 1998; Leyva, 2002) y sobre la configuración de la sociedad civil durante la última década (García, 1998; González, 2002) en Chiapas, se ha esforzado por tender los puentes interpretativos para que la discusión forme parte de los "grandes temas nacionales" o de los "grandes procesos globales". En particular, la discusión se ha centrado en las formas en que los grupos culturalmente diferenciados buscan el reconocimiento de sus derechos de ciudadanía, y de ciudadanía étnica en particular.

En estos estudios se encuentran deliberaciones relevantes en torno a la actuación política de las organizaciones, su vinculación con la diócesis de San Cristóbal y con los partidos políticos de oposición como factores explicativos de la democratización en Chiapas. No obstante, otro tipo de conclusiones les otorgan menor relevancia en el marco de los "grandes procesos" y de la democratización chiapaneca; esas mismas organizaciones que son presentadas como el pivote del cambio político, no tienen solidez institucional, llevan a cabo proyectos que no son autosostenibles, mantienen una alta dependencia del financiamiento gubernamental y, en consecuencia, una actividad que da sentido a su existencia es la gestión en los programas gubernamentales de beneficios para sus asociados.

Estas características son las que definen la interlocución de las organizaciones con el Estado y de los gobiernos subnacionales con los grupos organizados. También define la interdependencia de todos estos actores en el marco institucional de las funciones de gobierno. En un contexto de restricciones y exclusión social como el que se ha vivido en Chiapas, esas debilidades se traducen en demandas crecientes al gobierno, que se han traducido en recurrentes crisis políticas.

A diferencia de la corriente dominante en el análisis sobre los actores colectivos en Chiapas y su impacto en la democratización, en este artículo analizo la acción pública (Cabrero, 2006) que se generó en el municipio de Las Margaritas a partir de la implementación del programa municipal Planeación Democrática Participativa, en el que se delimitaron ocho demarcaciones submunicipales.

Las características de dicho programa me permiten analizarlo desde la perspectiva que se pregunta por los retos de la gobernabilidad democrática para la gestión del territorio. La perspectiva adoptada da cuenta de procesos políticos y de transformaciones recientes en las instituciones gubernamentales y de actores políticos en el ámbito local, así como de las capacidades para generar mecanismos de relación entre ellos y de toma de decisiones.

En ese sentido, el objetivo de este artículo es mostrar los mecanismos locales de participación que permitieron un marco de relaciones entre ciudadanos, cultural y políticamente diferenciados, con el gobierno local, y la redefinición del papel de éste en relación con los programas impulsados desde la federación y el gobierno estatal. Sin adoptar una posición que interpreta de manera positiva los cambios, espero documentar las paradojas que envuelven cualquier proceso de innovación. Para ello documenté los procesos políticos del contexto local, municipal y estatal, y recurro, a manera de *locus etnográfico*, a dos espacios microrregionales reconocidos en el programa citado: "Cañada Tojolabal" y "Frontera".

GOBERNABILIDAD: LA POLISEMIA DE UN CONCEPTO

En la discusión especializada, el término *gobernabilidad* ha adquirido cierta relevancia, sin embargo, aún no hay consenso sobre la definición del concepto y por lo tanto se cuestiona su utilidad analítica al convertirse en uno de esos conceptos "cacha todo". Naturalmente, la polisemia conceptual puede ser un obstáculo intelectual, pero se reduce cuando observamos que las diferentes acepciones coinciden en considerar que, tanto teórica como empíricamente, el concepto se refiere a la eficacia y eficiencia en la acción pública gubernamental que permite a un gobierno gozar de cierta estabilidad política.

En el habla popular y en los medios el concepto se utiliza en forma negativa, como *ingobernabilidad*, para aludir a una situación de crisis política, aquella en la que existe un desequilibrio entre las demandas de la sociedad y la capacidad del gobierno para darles

una respuesta satisfactoria. El concepto alude, entonces, al desempeño del sistema político-administrativo susceptible de ser abordado desde una perspectiva "estadocéntrica", como aquella que se privilegia en los estudios de *gestión gubernamental*.

El abordaje que he enunciado toma un sesgo de acción, ya que la discusión sobre el desempeño de las instituciones en las sociedades complejas implica reconocer que diversos actores (gubernamentales, políticos y de la sociedad civil) tomarán las decisiones y actuarán de la manera que consideren más apropiada para solucionar un problema particular (Ostrom, 2000; Shepsle y Bonchek, 2005). En dicho sentido, la gobernabilidad no sólo tiene que ver con el desempeño gubernamental, sino también con la percepción, los valores y las creencias que tienen los individuos en torno a una situación social y política particular, y con su capacidad para organizarse con la finalidad de poner en entredicho al gobierno y generar la situación popularmente denominada como ingobernabilidad.

Estos elementos me permiten afirmar que la definición de gobernabilidad presentada por Camou (2001) es la más satisfactoria. Para este autor, la gobernabilidad alude a un estado de equilibrio dinámico entre las demandas sociales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz (Camou, 2001:36).

La definición de este autor reconoce una serie de dimensiones analíticas y empíricamente observables que permiten saltar la trampa, en los tópicos de la política, de conducir el análisis de manera estadocéntrica al admitir la inclusión de la relación entre el sistema político y su entorno, entre gobierno y sociedad; es decir, la gobernabilidad como resultado de la *acción pública* (Rodríguez, 2006).

En dicho sentido, valga la cita larga, pero necesaria para diferenciar y describir las situaciones de gobernabilidad:

- *Gobernabilidad "ideal"*: es un concepto límite que designa el equilibrio puntual ente demandas sociales y respuestas gubernamentales [...]
- *Gobernabilidad "normal"*: describe una situación donde las discrepancias (o diferencias) entre demandas y respuestas se encuentran en equilibrio dinámico [...] no significa que no haya conflictos, cuestiones irresueltas e incluso problemas irresolubles; pero [...] son integrados en el marco de la relación de gobierno.
- *Déficit de gobernabilidad*: designa un desequilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta guber-

namental, que es percibido como inaceptable por los actores políticamente organizados [...].

- *Crisis de gobernabilidad*: describe una situación de "proliferación de anomalías"; es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables [...].
- *Ingobernabilidad*: [...] concepto límite que designaría la virtual disolución de la relación de gobierno que une, por ambos lados, a los miembros de una comunidad política (Camou, 2001:38-39, cursivas en el original).

En conclusión, la gobernabilidad es una situación compleja en la que intervienen diversas circunstancias, procesos y acciones entre actores en un marco institucional. Tal como lo recomienda Camou (1995; 2001) no se trata, entonces, de una situación concreta, sino que se puede ubicar entre los polos de dos situaciones límite e ideales.

LAS MICRORREGIONES EN CHIAPAS: UNA POLÍTICA GUBERNAMENTAL

A partir de 1995 se implementó el Programa Integral de Desarrollo para la Región de Las Cañadas, mejor conocido como Programa Cañadas, con el objetivo de apoyar la realización de obras de infraestructura social básica (Sedesol, 1996). Este programa fue el instrumento de la federación para solucionar los déficit en el mantenimiento del orden y de presencia institucional en un espacio en el cual los actores económicos dependían, fuertemente, de una mermada economía cafetalera producto de las recurrentes caídas de los precios internacionales y el periodo en el que la presencia de los apoyos gubernamentales se redujeron al mínimo por el conflicto con el Ejército Zapatista.

El Programa Cañadas, que subdividió el territorio de la selva en microrregiones sin tomar en cuenta los límites municipales, se estructuró a partir de Centros de Atención Social (CAS) y significó la reinserción gubernamental en la región de la selva chiapaneca. A partir de la introducción de los CAS se permitió la ejecución del resto de los programas gubernamentales en un espacio en el que fue evidente la incapacidad del Estado para garantizar los niveles de bienestar satisfactorios para la población. Al igual que el resto de los programas de atención social diseñados desde la federación en el periodo posterior a 1994, se incorporaron criterios participativos y de "ciudadanización".

El mecanismo de representación de intereses de este programa partía de la estructura territorial; es decir, cada ejido tendría un representante que participaría en una asamblea general para negociar las obras que se desarrollarían en cada una de las localidades. En el municipio de Las Margaritas, donde se instauraron siete microrregiones,¹ esta forma de participación y representación de intereses se encontró con las características socioculturales del corporativismo oficial y de las organizaciones independientes. Para ambas, la única vía para procesar las demandas sociales eran sus estructuras organizativas y el ciclo de movilización colectiva-negociación.

El resultado fue que en el órgano de representación de los CAS, el consejo consultivo integrado por diez miembros, los operadores del programa en el nivel de campo, aceptaron la inclusión —en las normas informales creadas para solucionar los problemas inmediatos de coordinación— de representantes de organizaciones. Así, los representantes de ejidos y de organizaciones se equipararon. Con ello, los actores políticos partidistas y las estructuras clientelares tradicionales del PRI y los actores independientes se insertaron exitosamente en el programa gubernamental. Con ello, el gobierno ganó en legitimidad y eficacia al lograr operar los programas en la región, mientras que la figura de las organizaciones ocuparía un lugar importante en el proceso de la toma de decisiones.

El panorama político que se configuró en el municipio de Las Margaritas con el Programa Cañadas estuvo acorde a su *path-dependence*. En los centros de atención social de Madero, Amatitlán y Maravilla Tenejapa se coordinaron grupos priístas de viejo cuño y emergentes con organizaciones independientes que facilitaron la eficiencia y eficacia gubernamental, mientras que en los centros de El Edén, San Antonio Buena Vista y Lucha Campesina, las disputas entre priístas y organizaciones independientes afiliadas a la Central Independiente de Obreros Agrícolas Campesinos (CIOAC) provocaron un bajo desempeño gubernamental. Desde luego, dado el contexto de conflicto armado, las luces preventivas de déficit de gobernabilidad se encontraban en localidades de los CAS Amatitlán y El Edén, en los que grupos de bases zapatistas cuestionaban la legi-

¹ 1) El CAS Madero, que atendía ocho localidades fronterizas de Las Margaritas y 14 del municipio de La Trinitaria; 2) CAS El Edén, 34 localidades; 3) CAS Guadalupe Tepeyac, 53 localidades; 4) CAS Amatitlán, 24 localidades de Las Margaritas y tres de Ocosingo; 5) CAS Lucha Campesina, 54 localidades; 6) CAS San Antonio Buena Vista, 58 localidades, y 7) CAS Maravilla Tenejapa, 21 localidades de Las Margaritas y cuatro de Ocosingo.

timidad gubernamental e impedían la operación de sus programas, luces que se tomaban en "focos rojos" en la microrregión del CAS Guadalupe Tepeyac.

En ese entorno, la alternancia política del año 2000 abrió una amplia gama de expectativas en las que se conjugaron el triunfo electoral de Vicente Fox, del Partido Acción Nacional (PAN), en el gobierno federal, y de Pablo Salazar, mediante la vía de una coalición opositora al PRI, en Chiapas. Estas expectativas, además de sobrecargar el ambiente de demandas hacia el gobierno, impactaron de manera inmediata en la política pública y en particular al Programa Cañadas.

Ambos gobiernos pretendieron ganar legitimidad desmontando dicho programa, que fue calificado por los zapatistas y sus redes de apoyo como "estrategia de guerra de baja intensidad". En este punto, antes que entrar en una definición de corte ideológico respecto a si este u otros programas fueron parte de una estrategia de guerra de baja intensidad, baste señalar que la falta de legitimidad es un factor explicativo del desempeño deficiente de las instancias gubernamentales que mostraron déficit de gobernabilidad en los diversos espacios del municipio de Las Margaritas y de la selva chiapaneca.

El reto gubernamental en este contexto de cambio, tanto federal como estatal, fue procesar las demandas de la ciudadanía que, a partir de los grupos organizados, se movió en dos direcciones. Por un lado, las organizaciones independientes, como la Asociación Rural de Interés Colectivo, Independiente y Democrática (ARIC-ID), la Organización Campesina Emiliano Zapata-Coordinadora Nacional Plan de Ayala (OCEZ-CNPA) y la CIOAC se pronunciaban por la cancelación del programa, y en el mismo sentido se manifestaba la coordinadora de la "sociedad civil en resistencia", región fronteriza. En conjunto exigían:

[...] La salida inmediata del programa de las Cañadas y todos los programas de exterminio que ha impuesto el gobierno federal en la región [...] mientras no haya un diálogo con todas las comunidades y pueblos de la región selva-fronteriza, teniendo como antecedente el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés y el respeto al Convenio 169 de la OIT [...] También exigimos el respeto a los representantes legítimos de las comunidades [...] ("A la opinión pública", octubre de 2000).

Por su parte, las organizaciones que habían recibido beneficios del programa y mantenían otra orientación política, clamaban por

la continuación del mismo. Así lo demandaron en ocasión de la segunda reunión nacional de consejos regionales de Cañadas, el 26 y 27 de octubre de 2000 en la ciudad de México.² Por su parte, el presidente del CAS Madero, señalaba que:

[...] nos reunimos en febrero directamente con Pablo Salazar para exigir que se respete la forma de organización y la participación de las comunidades y él mencionó que si se trataba de los acuerdos comunitarios consensuados, habría ese respeto [...] fuimos para que se nos respete la manera, el consenso comunitario y la forma como nos hemos venido reuniendo como consejo y dentro de ellos gestionar todas las demandas regionales, como proyectos productivos, como infraestructura, hospitales, pavimentaciones [...] (Mario Alfaro, Comitán, 18/04/2001).

Ambas demandas posicionaban frente al nuevo gobierno discursos en los que se deja entrever que las posibilidades de ganar en legitimidad y gobernabilidad pasaba por la consideración de las organizaciones de la sociedad civil. En dicho discurso se muestran los comportamientos históricamente construidos en los que los actores locales fincan su relación con el sistema político-administrativo.

A pesar de las promesas, el 7 de marzo de 2001 el gobernador de Chiapas declaraba la cancelación del Programa Cañadas y, junto con su gabinete en materia de desarrollo social, anunciaba la nueva estrategia adoptada por el gobierno estatal, "pero que sería consensuada con las comunidades". Dicha estrategia fue desarrollada en conjunto entre la Secretaría Estatal de Desarrollo Social (Sedesol) y el Consejo Estatal de Población (Coespo) y algunas instituciones académicas.

En respuesta a la demanda planteada por las organizaciones, éstas sostuvieron una reunión con representantes del gobierno federal y estatal, el 17 de marzo de 2001, con la finalidad de "discutir el futuro del programa". En esa reunión las organizaciones independientes presentaron una propuesta que tuvo circulación al inte-

² Reunión a la que asistieron por Chiapas: Ever Vicente Castillo y Ciro López Sánchez, por la Región Sierra-Motozintla; Luis Morales García, Mario Alfaro García, Alfredo Zebadúa Hernández y Myriam Sánchez Barrón, por la Región Cañadas-Fronteriza; Mauricio Lara Hernández, Cipriano Mendoza Lorenzo y Omero Guillén Villatoro, por la Región Cañadas-Ocosingo; Juan Carlos Nazar Rodríguez, por la Región Cañadas-Tojolabal; Antonio Ballinas Gutiérrez, por la Región Norte (II Reunión Nacional de Consejos Regionales, Sedesol, 2000).

rior de la Sedesol, pero fue rotulado con la leyenda: "No tomar en cuenta".

Por su parte, el gobierno federal a través del comisionado para la paz, Luis H. Álvarez, anunciaba el 31 de marzo de 2000 que el Programa Cañadas no se cancelaba, sino que sería "reorientado" y tomaría el nombre de Programa Sustentable de la Selva. Desde luego, la política pública para esta región mantenía un carácter sectorial y su planeación carecía de cualquier consulta a la población involucrada.

El gobierno mostraba una política pública de visos paradójicos; por un lado se hacía un llamado a la sociedad y al EZLN a la distensión del conflicto en Chiapas, y por el otro, en el ámbito de la macroimplementación, se dejaba de lado el asunto de que las organizaciones sociales gozan de autonomía y se asumía la postura del sistema político-administrativo como orquestador de la política pública.

DESCENTRALIZACIÓN Y MICRORREGIONES EN LAS MARGARITAS

La asignación autoritaria de la decisión provocó, durante 2001, déficit de gobernabilidad en la región. No obstante, rompiendo con esas tendencias del cambio frustrado, o tal vez debido a que la situación comprometió a buscar alternativas, en el municipio de Las Margaritas se realizó una importante alianza del Partido de la Revolución Democrática (PRD) con una amplia red de organizaciones independientes, entre ellas la CIOAC, y con grupos sociales, como bases de Pueblo Creyente.

En conjunto, esta alianza reunió a una amplia gama de organizaciones reivindicadas y reivindicadoras de lo indígena en un municipio que siempre había sido gobernado por *caxlanes*³ del PRI, dejando al margen la identidad de la mayoría de la población del municipio. Esta alianza cumplió su primer objetivo, que era hacerse del control sobre el ayuntamiento en las elecciones de 2001.

La administración municipal de Las Margaritas, encabezada por Jorge Luis Escandón (2002-2004), se encontró con un panorama en el cual, luego de la competencia política, se había logrado el mantenimiento del orden, pero con otro problema: dada la alianza política existían grupos en su interior que tenían la capacidad de poner en entredicho a la administración pública. El problema, entonces, fue asegurar la estabilidad institucional y mostrar la capacidad para

³ Expresión local para designar al mestizo.

incorporar, restringir o acomodar a los individuos y grupos que influían el juego político, de tal manera que las tareas de gobierno no se vieran entorpecidas. La respuesta a dicho problema se encontraba en una de las promesas de campaña: reorganizar el proceso de toma de decisiones para la asignación de recursos.

Una demanda central de las organizaciones ante la "alternancia" fue descentralizar el proceso de toma de decisiones que tradicionalmente se realizaba a través del Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal (Copladem), que asignaba recursos principalmente para su aplicación en obras de la cabecera municipal. El mismo cúmulo de demandas y aprendizajes fue de utilidad para los asesores del presidente municipal, quienes adaptaron el modelo de organización microrregional del Programa Cañadas al municipio.

LAS MICRORREGIONES Y SU OPERACIÓN

Luego de una consulta a la ciudadanía, en la estrategia que llamaron "planeación democrática participativa", se instauraron ocho consejos microrregionales que no variaron en mucho la forma preexistente en Cañadas. Pero dada su importancia, la decisión de instaurar más microrregiones y sus respectivos órganos ciudadanos de representación fue pasada por acuerdo de cabildo, lo cual le otorgó respaldo legal a las iniciativas adoptadas por el ayuntamiento. Si bien con ello se aplicaba el principio de autonomía municipal, se violentaba a las constituciones local y federal que no reconocen unidades territoriales submunicipales.

Los consejos consultivos de Cañadas fueron rebautizados por el ayuntamiento de Las Margaritas como "colectivos coordinadores", con la misma integración de cinco representantes de localidades y cinco de organizaciones que mediaban entre la autoridad municipal y la población para la planeación de la obra pública. Las microrregiones tenían la obligación de realizar una asamblea mensual con los representantes de comunidades y organizaciones, en donde además de discutir las gestiones por realizar, se supervisaban los avances de las obras en ejecución.

Además de facilitar la gestión de las demandas mediante la creación de las instancias de planeación "cercanas a la gente" en el segundo municipio más extenso del estado de Chiapas, también se buscaba impulsar eficiencia en la ejecución de las acciones municipales. El programa dio continuidad a la figura de los concejos consultivos, una de las demandas de las organizaciones, mientras que en las ac-

ciones cotidianas el discurso legitimador del ayuntamiento era tener un "gobierno cercano" a la gente.

El principal objetivo del programa era la implementación de mecanismos que reunieran a los representantes comunitarios para las tareas de priorización de la obra pública. Sin embargo, la población solicitó ir más allá de la simple "priorización" y rescató el viejo objetivo de "exigir el respeto a las formas de trabajo, participación y representación de la población indígena-campesina" y mantener la presencia de órganos de representación colegiados que incluyeran representantes (colectivos) de los intereses de las comunidades y de las organizaciones con presencia en la región de manera permanente.

Ante esta presión y para dar respuesta a la creciente demanda de representación y de un "gobierno cercano", se reasignaron funciones a los regidores. A sus clásicas comisiones (salud, limpia, panteones, educación, etc.) se sumó la de "representante permanente del ayuntamiento en la microrregión", con la obligación de permanecer o hacer recorridos al menos dos días de la semana en la microrregión asignada para conocer las demandas de la población.

Asimismo, los responsables de las direcciones municipales tuvieron que responder a la demanda de "acercar el gobierno" a la gente. Así, a cada asamblea microrregional concurrían los encargados de las dependencias municipales (según el tema que se iba a tratar en cada microrregión) para "escuchar las demandas" e informar sobre los avances de las obras en curso y puestas en operación por cada centro microrregional.

Todo lo anterior hizo que el ayuntamiento ganara legitimidad al permitir un flujo adecuado en la toma de decisiones y ser más eficiente y eficaz, pues, luego de priorizar la obra o el proyecto público, el ayuntamiento, al igual que Cañadas, ponía los recursos en manos de la ciudadanía para la realización de la obra.

Sin embargo, este mecanismo abrió un nuevo frente de dificultades, toda vez que la capacidad operativa para tomar decisiones se encontraba en un contexto de restricciones caracterizado por recursos limitados e insuficientes para dar respuesta a todas las demandas, lo que ponía en entredicho, para la ciudadanía, las virtudes de la democracia y la participación, y depositó mayores presiones en el ayuntamiento y sus funcionarios.

Los equilibrios políticos que destrabaron ese potencial problema se hicieron evidentes cuando se pasó de un ejercicio típico de priorización de obra, en el que a partir de recursos etiquetados y montos establecidos se negocia qué organización o comunidad los ejer-

cerá en un primer ejercicio de planeación, en el que a partir de un techo financiero los representantes deben decidir qué obra realizar y en dónde, para cada una de las microrregiones.

En cada asamblea de representantes emergió la posibilidad de deliberación. Como lo explica Manuel Pérez, quien fue presidente de un colectivo coordinador, al contar con un techo financiero se vieron en la necesidad de discutir qué hacer con el dinero:

[...] primero caemos al error; pensamos que el dinero es como chicle que se estira y todos queremos una obra para nuestra comunidad; pero luego nos damos cuenta que no, el recurso es contado [...] luego ya no vemos para donde da y eso desalentó mucho porque nos decíamos en la asamblea, "compañero como va a ser posible que no sepamos o no podamos hacer algo con los dineros" [...] entonces una ayuda muy grande fue pensar en lo que realmente necesitábamos y volvimos a demandas viejas que vienen desde cuando el refugio: que una clínica, caminos, electrificación, agua [...] servicios públicos, pues [...] (Las Margaritas, 14/05/2004).

Bajo estas presiones sociales, se avanzó en la descentralización intramunicipal, ya que surgieron innovaciones en la gestión de la política pública local. En primer lugar, los actores locales se apropiaron de los mecanismos de gestión y se avanzó en la búsqueda de nuevas formas de representación; al mismo tiempo, el tipo de obra considerada como prioritaria sólo podía realizarse con una fuerte inversión.

Ante la debilidad financiera del municipio y la imposibilidad de dar cobertura a las demandas con los recursos del ayuntamiento, aseguraba Jorge Luis Escandón, los directores de las dependencias municipales se vieron obligados a

[...] dejar de esperar todo del municipio y tuvieron que ponerse a hacer su chamba [...] los obligamos a buscar la mezcla de recursos y lograr la coordinación con los representantes del gobierno federal [...] ellos, ya no sólo hicieron gestión administrativa, sino política (Las Margaritas, 25/06/2004).

Sin embargo, no todo fue "miel sobre hojuelas", pues los actores sociales se encuentran ante un contexto de restricciones no sólo económicas, sino también de sus propios procesos políticos. En cada una de las microrregiones, el perfil de los actores políticos nos ayuda a explicar parcialmente el tipo de relaciones que se generan con el sistema político-administrativo y las tensiones institucionales que

se desarrollan. Enseguida se abordan dos microrregiones para abundar en las características de esas tensiones.

DOS CASOS PARADÓJICOS: CAÑADA TOJOLABAL Y FRONTERA

Las microrregiones Cañada Tojolabal (la Cañada) y Frontera son dos casos paradójicos que ilustran las dispares consecuencias de un mismo programa y las dificultades que enfrentan actores concretos ante sus propios contextos. Una diferencia importante entre una microrregión y otra es que la Cañada está integrada por localidades que gozan de cierta homogeneidad étnica, todos se reivindican mayoritariamente como tojolabales, mientras que en Frontera no existe dicha homogeneidad y conviven tseltales, tsotsiles, chujes, kanjobales y *caxlanes*.

Como se ha señalado, desde la existencia del Programa Cañadas, en la porción fronteriza se encontraban presentes diversas asociaciones vinculadas a la organización Solidaridad Campesino Magisterial (Socama), de orientación priista. Con la microrregionalización municipal, personajes vinculados con este bloque político ocuparon los principales cargos en el Colectivo Coordinador, primero en la figura de Manuel Bermúdez y después en la de Manuel Hernández.

Estos personajes tuvieron la habilidad de negociar con representantes de diversas organizaciones que se unieron a los grupos opositores al PRI, un lugar en los espacios de deliberación y como parte del mismo órgano de representación de la microrregión. Esto permitió a los actores, como órgano colectivo de representación, la interlocución con el ayuntamiento; a los priistas les permitía mantener la fuente principal del financiamiento que hacía posible la existencia de clientelas políticas: los recursos gubernamentales; mientras que a otros, en clara desventaja política en la región, les permitía mantener sus relaciones y jugar el papel de contrapeso a las decisiones hegemónicas de los representantes priistas.

Por otro lado, en la Cañada, la presencia política más importante es la de los representantes de organizaciones afiliadas a la CIOAC. Desde la instalación de la microrregión y de su colectivo coordinador, los representantes de esta organización han ocupado la presidencia del mismo, primero en la figura de Omero Guillén y después en la de Cipriano Mendoza.

Estos actores políticos han desaprovechado la oportunidad política de ofrecer mejores resultados, pues ante la supuesta posición

de fuerza que poseen como miembros de la misma organización a la que pertenece el presidente municipal y, por ende, la mediación de lealtades, no negociaron con los miembros de organizaciones priístas. Esta situación ha puesto en entredicho las supuestas virtudes del modelo de organización para el proceso de toma de decisiones.

El resultado de lo anterior es que, paradójicamente, en el espacio que por su filiación política priísta podrían generar menores posibilidades de apoyo del ayuntamiento perredista, es la microrregión que ha tenido un mejor desempeño en la gestión de recursos y obras bajo el esquema de organización que provee la "planeación democrática participativa". Aunado a ello, dadas las capacidades de los actores para negociar espacios y su implícita renuncia a buscar salidas autoritarias, tiene como resultado una mayor legitimidad, tanto de los miembros del colectivo coordinador como del propio ayuntamiento.

Por otra parte, es evidente que las salidas de carácter autoritario que han ensayado los miembros de organizaciones afiliadas a la CIOAC, por el hecho de estar en mejores condiciones para recibir apoyo del gobierno perredista, ha resultado en todo lo contrario, pues las iniciativas que se han tomado dan pie a la descalificación de los grupos priístas, el conflicto y en algunos momentos la confrontación, que sale de los cauces institucionales. Esto, desde luego, resta legitimidad a los miembros del colectivo coordinador y a los del ayuntamiento que ante la situación tienen que imponer salidas no negociadas.

La paradoja aquí planteada es indicativa de que se puede considerar, como se señalaba al principio, recurriendo a Camou (2001), a la gobernabilidad como un absoluto, ya que en ambos casos se está generando déficit de gobernabilidad. Tanto en la Frontera como en la Cañada, el factor explicativo de las capacidades de gobernabilidad que se han generado proviene de un mismo objetivo: los grupos organizados buscan mantener las formas clientelares de gestión.

Las preguntas que emergen de lo anterior son: ¿qué explica el desarrollo de esa situación? y ¿qué explica sus resultados contrastantes?

A MANERA DE CONCLUSIÓN

En los modelos ideales de la implementación de políticas públicas, señalan Mazmanian y Sabatier (1980), las demandas de repre-

sentación y participación colectivas introducen distorsiones a la operación de políticas públicas; no obstante, se reconoce que los mecanismos equilibrados de representantes de organizaciones y de la comunidad garantizan, en cierta medida, la representación de una manera plural e implican el establecimiento de equilibrios internos y una reorganización de las formas tradicionales de distribución de bienes y servicios.

Esto supone independencia política y económica, y también la creación de instituciones que permitan a la población "tomar decisiones relativas a sus propias necesidades, así como actitudes para negociar el logro de metas locales" (Midgley, 1994); asimismo, obliga a las estructuras municipales a reorganizarse para dar respuesta a este nuevo tipo de gestión.

A la par de esta reestructuración, también las imágenes colectivas sobre el gobierno se transforman. Así, en la última gira de trabajo por la región del presidente municipal, que facilitó el camino para la innovación, se puede observar cómo los funcionarios estatales aún no conocen a fondo las implicaciones del programa al continuar con un discurso que resalta logros de una política sectorial y los habitantes locales reivindican sus identidades colectivas como indígenas (Morales, 2004). Al respecto, son ilustrativas las declaraciones del entonces presidente municipal, quien señalaba que:

[...] donde antes se organizaba a la gente para decidir cómo votaría, hoy nos organizamos para decidir cómo vamos a trabajar [...] en donde antes se retenían funcionarios, ahora se hacen fiestas. Hoy todos tenemos que exigir que los gobiernos den buenas cuentas.³

Gran parte del éxito del programa consistió en reunir dos formas organizacionales. Por un lado, las formas locales y comunitarias de organización social y política y, por el otro, las formas de representación ligados a la propiedad de la tierra (el comisariado ejidal); es decir, sumó intereses de organizaciones sociales y las comunidades o ejidos a partir de lógicas territoriales.

³ En la lógica de las luchas de las organizaciones sociales de la región se procede a través de los mecanismos de movilización-presión-negociación. Una de las estrategias privilegiadas de presión era "retener" o "secuestrar" —según la perspectiva— a funcionarios del gobierno estatal y municipal para entrara en la negociación con cierta ventaja luego de haber captado la atención de la "opinión pública".

Las capacidades de generar gobernabilidad son el resultado de diversas lógicas. Al menos como una hipótesis inicial, se puede entrever que en Frontera se generaron capacidades de autoorganización que rompió la lógica del "suma-cero" que los actores de la Cañada no lograron romper.

Un proyecto que inició como un esfuerzo dirigido por el equipo municipal para impulsar un proceso de planeación estratégica, implicó el reconocimiento de múltiples formas de representación y participación de los grupos y las comunidades indígenas y campesinas con presencia en el territorio municipal. Esa representación trascendió lo local-comunitario y fue reconocida la participación por la vía de las organizaciones y de intereses microrregionales.

Esto derivó en que, tanto líderes y organizaciones sociales como burócratas de campo, entraron en los ámbitos local y regional en una fuerte etapa de negociaciones y de manejo de intereses en torno a mantener su clientela política, asegurar sus posiciones de poder y sus fuentes de ingresos.

La innovación implementada en el municipio de Las Margaritas ofrece luces sobre las diferentes maneras en las que la planeación democrática territorializa, al poner énfasis en el proceso político de la obtención de consenso local sobre la asignación de recursos a determinada obra pública, puede generar nuevos acuerdos políticos y, con ello, gobernabilidad. Esto devino en transformaciones de carácter funcional; es decir, en los procedimientos y sistemas de gestión del gobierno municipal y, desde luego, transformaciones de carácter discursivo y de comportamiento entre la población que convocó a la priorización de obra con impacto regional.

BIBLIOGRAFÍA

- A LA OPINIÓN PÚBLICA [DIARIO DE CHIAPAS] (2000), *Comunicado*, octubre, Chiapas, México.
- CABRERO MENDOZA, Enrique (2006), *Acción pública y desarrollo local*, México, PCE.
- CAMOU, Antonio (1995), *Gobernabilidad y democracia*, México, IFE (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 6).
- _____ (2001), "Estudio preliminar", en *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, ISS-UNAM/Flacso/Plaza y Valdés.

- GARCÍA AGUILAR, María del Carmen (1998), "Las organizaciones no gubernamentales en Chiapas: algunas reflexiones en torno a su actuación política", en *Anuario 1997*, Tuxtla Gutiérrez, CESMECA/UNICACH, pp. 37-80.
- GONZÁLEZ FIGUEROA, Gerardo Alberto (2002), "ONG, sociedad civil, organismos civiles y movimientos populares en Los Altos y Selva de Chiapas", tesis de maestría en Desarrollo Rural, México, UAM-X.
- HARVEY, Neil (1998), *The Chiapas Rebellion. The Struggle for Land and Democracy*, Durham, Duke University Press.
- LEYVA SOLANO, Xóchitl (2002), "Les lluites per la 'ciudadanía étnica' a Chiapas", en *Revista d'Etnologia de Catalunya*, núm. 21, noviembre, Barcelona, Departamento de Cultura/Generalitat de Catalunya, pp. 54-71.
- MAZMANIAN, Daniel A. y Paul A. SABATIER (1980), "A Multivariate Model of Public Policy Making", en *American Journal of Political Science*, núm. 24, pp. 439-468.
- MIDGLEY, James (1994), "La política social, el Estado y la participación de la comunidad", en Bernardo Kliksberg, *La pobreza, un tema impostergable*, México, FCE.
- MORALES NÁJERA, Jorge Herminio (2004), "Comunidades políticas locales: redes sociales de apoyo extralocal en Las Margaritas, Chiapas (1980-2004). Dos casos de estudio en la microregión IV Frontera", tesis de licenciatura en Antropología Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Chiapas.
- OSTROM, Elinor (2000), *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de la acción colectiva*, México, FCE/CRIM-UNAM (Colección Economía Contemporánea).
- RODRÍGUEZ CASTILLO, Luis (2006), "Notas socioantropológicas sobre el Estado", en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 28, julio-diciembre, México, Flacso, pp. 185-212.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (1996), *Programa integral de desarrollo para la región de Las Cañadas, 1995-1996*, noviembre, México, Sedesol.
- _____ (2000), II Reunión Nacional de Consejos Regionales, México, Sedesol.
- SHEPSON, Kenneth A. y Mark S. BONCHEK (2005), *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*, México, CIDE/Taurus.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ARIC-ID	Asociación Rural de Interés Colectivo, Independiente y Democrática
CAS	Centro de Atención Social
CIOAC	Central Independiente de Obreros Agrícolas
Coespo	Consejo Estatal de Población
Copladem	Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
OCEZ-CNPA	Organización Campesina Emiliano Zapata, Coordinadora Nacional Plan de Ayala
PAN	Partido Acción Nacional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
Sedeso	Secretaría Estatal de Desarrollo Social
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
Socama	Solidaridad Campesino-Magisterial

EL PROBLEMA AGRARIO EN CHIAPAS: CRISIS Y DESAFÍOS

*María del Carmen García Aguilar
Daniel Villafuerte Solís**

RESUMEN

Por la naturaleza de sus efectos, la aprobación de la reforma al Artículo 27 Constitucional, y con ella el fin del reparto agrario que se produjo, constituye uno de los cambios más radicales del Estado mexicano. En Chiapas, las políticas instituidas en el contexto del conflicto zapatista, que implicó comprar 2 754 predios con una extensión de 245 mil hectáreas, fueron la manifestación más clara de que el finiquito agrario era un hecho concluido. No obstante, una parte significativa de los conflictos en el campo chiapaneco sigue girando en torno a la tierra. En este artículo, a partir de una síntesis de los conflictos agrarios suscitados en los años recientes, tratamos de identificar tanto los elementos estructurales que aún lo definen, como las mudanzas, las resistencias y los desafíos que experimentan sus actores. Por el carácter estratégico que juega en la redefinición del problema agrario en Chiapas, desarrollamos una síntesis de la dinámica agraria de la llamada "área zapatista", para concluir con una reflexión de conjunto de la problemática rural, y con un esbozo de los contenidos básicos de una agenda que permita replantear principios e ideas a la luz de la realidad social.

Palabras clave: estructura agraria, política, EZLN, organización campesina.

* Investigadores-docentes del Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas; miembros del Cuerpo Académico "Política, diferencia y fronteras", y del Proyecto "Migración y cambio en la sociedad rural chiapaneca". Correos electrónicos: <gasoda_2000@yahoo.com.mx> y <mcgarcia2005@yahoo.com.mx>.

EL DIAGNÓSTICO: LA ESTRUCTURA AGRARIA DE CHIAPAS

En las tres últimas décadas, la tenencia de la tierra se modificó sustancialmente en favor de la propiedad social. Así, 58 por ciento de la tierra en Chiapas se encuentra en manos de ejidos y comunidades (4 419 310 hectáreas, según el Registro Agrario Nacional); esto sin contar algunos terrenos nacionales no regularizados y tierras que todavía se encuentran en litigio. En términos reales, podemos afirmar que alrededor de 60 por ciento de la tierra está en manos del sector social. Sin embargo, las estadísticas registran que la minifundización es una característica de la propiedad social: 63.4 por ciento de los ejidatarios en la entidad poseen menos de diez hectáreas y, de éstos, 38.1 por ciento poseen menos de cinco hectáreas. También es un hecho el fraccionamiento de la tierra: del universo de sujetos con derecho a tierra parcelada, 45 por ciento tiene una parcela, 20.2 por ciento posee dos, 11.3 por ciento cuenta con tres y 25 por ciento con más de tres. El promedio de este último estrato es de 6.3 parcelas por ejidatario (Procuraduría Agraria, 2000), parcelas que en regiones como en Los Altos, suman, cuando mucho, una o dos hectáreas.

El proceso de minifundización también está presente en el sector privado. Por ejemplo, en 1970, cuando todavía podíamos ver en el V Censo Agrícola-Ganadero y Ejidal propiedades de más de cinco mil hectáreas, se reportaba la existencia de 6 765 predios de hasta cinco hectáreas, 25.9 por ciento de éstos eran de hasta una hectárea. Después de 20 años, en 1991, el VII Censo Agropecuario reportó la existencia de 153 739 predios (unidades de producción rural según la denominación del censo), con una superficie de 369 511 hectáreas y para 1998, el número total de propiedades menores de cinco hectáreas se calculaba en 200 258, con una superficie total de 545 451 hectáreas; esto por la adición de 175 939 hectáreas compradas a particulares y transferidas a grupos campesinos¹ (Villafuerte *et al.*, 2002).

¹ Parte del conflicto que ha tenido que enfrentar el gobierno de Pablo Salazar es la regularización de esta superficie entregada a grupos campesinos afiliados a distintas organizaciones, quienes reclaman que la tierra adquirida cambie de estatus, de copropiedad a ejidal. A este respecto, el gobernador Pablo Salazar señala: "Con el Programa para la Regularización de la Propiedad Fideicomitida (PRPF), se han logrado en esta administración regularizar 184 mil 496 hectáreas escrituradas a favor de 47 mil 528 familias, constituyendo 880 nuevos núcleos agrarios [...]" (*Cuarto informe de gobierno*, 2004).

Una de las causas del problema del fraccionamiento de la tierra es el crecimiento de la población. En las últimas tres décadas ésta pasó de aproximadamente 1 570 000 a casi cuatro millones (3 920 515 habitantes según el censo del año 2000). Más de 60 por ciento de la población sigue viviendo en el medio rural, sin que las condiciones de producción hayan variado significativamente. El escaso desarrollo del sector agropecuario puede observarse en la proporción de mano de obra no remunerada: en 1990, 79.2 por ciento de la fuerza laboral empleada en las unidades de producción individual no tenía remuneración; y de la mano de obra remunerada, 83.3 por ciento era de carácter eventual, lo cual evidencia un problema estructural de subempleo. Al comenzar el siglo XXI, 47.2 por ciento de la población ocupada se encontraba en el sector primario, lo que se traduce en una enorme presión que genera fuertes tensiones entre la población rural por la disputa de tierras. En 2000, de poco más de 570 mil personas ocupadas en las actividades agropecuarias, silvícolas y pesqueras, 40.6 por ciento no recibió ingresos y 43.2 por ciento obtuvo menos de un salario mínimo, lo que indica que 83.8 por ciento de la población ocupada se encontraba en condiciones de extrema pobreza. A esto hay que agregar 54 850 personas que tuvieron un ingreso entre uno y dos salarios mínimos, que representan 9.6 por ciento de la población ocupada, lo que revela una situación dramática, pues resulta que 93.5 por ciento de la población ocupada en el campo se encuentra en condiciones de pobreza.

EL CONFLICTO AGRARIO DESDE LAS PERSPECTIVAS DEL EZLN Y DE LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS

Como se recordará, en el marco del Plan del Pueblo Mexicano el EZLN hizo suya la demanda legítima de los mexicanos por "trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz" (*Primera declaración de la Selva Lacandona*, 1993). En su comunicado del 1 de marzo de 1994 define, entre otras demandas, la anulación de la reforma al Artículo 27 Constitucional y exige recuperar el respeto de su espíritu original: la tierra es para los indígenas y campesinos que la trabajan. Como demanda articulada al reparto agrario establecida en la ley agraria revolucionaria está el acceso garantizado de los factores de la producción, además de la dotación a la población rural de los servicios sociales básicos e infraestructura económica (*Perfil de la Jornada*, 3 de marzo de 1994).

Estas exigencias fueron ampliamente compartidas por la mayoría de las organizaciones campesinas, tanto independientes como oficiales. Para las dirigencias, el problema de Chiapas es un asunto eminentemente rural, y la crisis que vive el sector tiene que ver con la distribución inequitativa de los factores de la producción, entre los que destaca la tierra. A pesar de los esfuerzos por encarar las exigencias del mercado con estrategias inéditas en cuanto a la producción y la comercialización, como fue el caso de organizaciones de pequeños cafecultores, reconocen que la crisis se ha hecho cotidiana; no se trata —se dijo en su momento—, sólo de una disminución en los rendimientos y de una baja de precios, que amenazan con un mayor deterioro de sus ingresos o la quiebra misma de las pequeñas empresas, sino de cómo encarar una estrategia —la neoliberal— de la que desconocen sus bondades, no así sus efectos negativos. En este marco, ninguna sorpresa causó que la mayoría de las organizaciones campesinas abrazara la causa zapatista y reconociera el liderazgo moral del EZLN, pues en una postura autocrítica reconocieron las insuficiencias y los quiebres internos por las que atravesaban. En el mismo año de 1994, se creó el Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas (CEOIC), con 280 organizaciones, considerándosele una fuerza política que potenciaría al movimiento zapatista (Moguel, 1994).

Al calor de estos planteamientos y a la luz de una convergencia informal entre el EZLN y la mayoría de las organizaciones campesinas independientes, incluso de las no independientes, muchos estudiosos del campo mexicano proyectaron un diagnóstico y una alternativa, que puede sintetizarse en la propuesta que Armando Bartra hiciera en septiembre de 1994. El diagnóstico de este autor registra a Chiapas como una entidad eminentemente rural, sustentada en una clase dominante finquera y ganadera, gestora de las abismales injusticias económicas y sociales. En este contexto, una salida exitosa debía recuperar estas dimensiones internas y estructurales de la sociedad chiapaneca. En palabras de Bartra, "la reparación de las abismales injusticias económicas y sociales pasa por la reasignación de la tierra" (Bartra, 1994:1). La propuesta va más allá, se requiere de un:

[...] programa general de desarrollo comprometido con las necesidades de la población y con la preservación de la naturaleza. Un programa que asuma las indudables ventajas comparativas de la región de cara al mercado mundial, pero cuyo punto de partida sean los chiapanecos y su hábitat. Un programa que encauce la eco-

norma regional por una vía ajena al saqueo de los indios y de la naturaleza. Y un programa así sería una auténtica revolución, pues en Chiapas, como todo el sureste, crecimiento económico ha sido hasta ahora sinónimo de etnocidio y ecocidio [...] lo que está fuera de discusión es que en Chiapas no pueden seguir gobernando los que han mandado durante los últimos 500 (Bartra, 1994:1-2).

El consenso sobre la naturaleza estructural de la problemática rural y el sentido positivo de la coyuntura abierta por el EZLN por parte de los actores y las fuerzas sociales progresistas no podían ser más favorables para neutralizar la orientación neoliberal de las políticas rural y agrícola y emprender el cambio en la dirección apuntada por Armando Bartra. ¿Qué ocurrió? En otros trabajos nos hemos referido al comportamiento seguido por los distintos actores directamente involucrados —EZLN, organizaciones campesinas y gobierno federal— en la etapa que va de enero de 1994 a 2000, por lo que sólo haremos una breve síntesis de dicho periodo (García, 1998; Villafuerte *et al.*, 2002).

Durante los dos primeros años, Chiapas vivió una movilización campesina inédita: la toma directa de predios privados ocurrió en prácticamente toda la entidad. En el primer año, al margen de los idearios político-ideológicos, las organizaciones convergieron en un Consejo Estatal de Organizaciones Campesinas e Indígenas (CEOC). No obstante, en vísperas del proceso electoral en el que se elegiría al gobernador del estado, se registró su escisión en dos bloques. Más tarde, uno de los bloques, la Asamblea Estatal Democrática del Pueblo Chiapaneco (AEDPCH), que había manifestado su adhesión al EZLN y su movimiento, sufrió su primera ruptura cuando un grupo de organizaciones deciden negociar sus demandas agrarias directamente con el gobierno federal; más tarde lo haría el resto de las organizaciones.

Recordemos que el secretario de la Reforma Agraria, desde el inicio del conflicto, fue categórico al afirmar que la negociación de todo conflicto agrario se daría directamente con cada una de las organizaciones involucradas y dentro de los márgenes de las instituciones definidas para ello, lo que significaba que el conflicto se resolvería en el marco jurídico del reformado artículo. Después de algunas experiencias fallidas, se instrumentó con éxito la estrategia de los fideicomisos agrarios que, en palabras del titular de la Reforma Agraria, posibilitaba que los campesinos adquirieran la tierra a nombre propio y la pagaran con un respaldo financiero del gobierno federal, sin que ello implicara romper con la nueva legalidad (*La Jornada*, 16 de septiembre de 1995).

Si queremos pensar en un saldo positivo, registremos que hasta agosto de 2000, de acuerdo con la SRA, las negociaciones habían derivado en la compra, por parte del gobierno federal, de 2 754 predios que en conjunto eran 245 mil hectáreas; con ellas se beneficiaron 60 mil campesinos, de 61 organizaciones y 120 grupos independientes. Sin embargo, los efectos se miden mejor si consideramos que la estrategia gubernamental logró no sólo la erosión y fragmentación de las organizaciones, sino que al regionalizar el problema de la demanda agraria canceló, en el plano nacional, la posibilidad de revertir el Artículo 27 Constitucional y las leyes reglamentarias de la misma. Paralelo a la negociación de la compra de tierras, el gobierno federal asumió una estrategia similar para negociar las demandas de impulso y apoyo al sector agropecuario. La negociación la hizo con cada una de las organizaciones o en pequeños bloques, y no con un frente común, lo que propicia poca claridad en los compromisos gubernamentales para revertir la crisis productiva y de comercialización que venían enfrentando los productores.

Por su parte, el EZLN terminó, no sin tensiones, desarticulándose de las acciones seguidas por las organizaciones campesinas. Aunque su alejamiento de la problemática sectorial se hizo visible después de junio del mismo 1994, cuando sus demandas asumieron un perfil estrictamente político (véase, por ejemplo, la *Segunda declaración de la Selva*, 1994), la fractura se registró en el segundo semestre de 1995 y culminó en 1997, con una crítica abierta al comportamiento político de las organizaciones campesinas por parte del subcomandante Marcos (*Tiempo*, noviembre de 1997).²

LAS NUEVAS EXPRESIONES DEL CONFLICTO AGRARIO

En las estrategias de solución de los conflictos agrarios de Chiapas, la SRA excluyó el mecanismo del reparto en cualquiera de sus modalidades. En el reporte de agosto de 2000, la SRA refiere la firma y la

² "No sólo las oficiales, sino que también las organizaciones sociales independientes se reagrupan en un nuevo bloque [...]. Con la bandera del 'tercerismo' (ni gubernamentales ni zapatistas), los 'líderes' de siempre se mezclan con los honestos y se preparan para darle a los gobiernos federal y estatal el interlocutor que necesitan para simular soluciones y vender mentiras en el extranjero" (*Tiempo*, noviembre de 1997). La respuesta de uno de los dirigentes históricos de la CIOAC no se hizo esperar: "No se puede decir a la gente, luego de 20, 30 años de lucha por la tierra, que ahora no la agarre porque es ¡contrainsurgente! Lo mismo sería para los sindicatos: no se le puede decir a los trabajadores que no reciban aumentos salariales porque es contrainsurgente. ¡Por favor! (*Este Sur*, noviembre de 1997).

ejecución de los acuerdos agrarios, que implicó la compra de 2 754 predios, localizados mayormente en las regiones: Centro (24.97 por ciento), Selva (21.40 por ciento), Fronteriza (14.65 por ciento) y Frailesca (12.94). Sin embargo, los acontecimientos de 2001 revelaron la persistencia de los problemas agrarios, algunos de dimensiones mayores gestados a partir del conflicto zapatista o con anterioridad pero reactivados con éste; otros, producto de la nueva correlación de fuerza propiciado por la llegada a la gubernatura de Chiapas de Pablo Salazar, un gobierno aliancista que durante su campaña estableció fuertes compromisos con las organizaciones campesinas más importantes de la entidad.

El gobierno de Salazar heredó tres conflictos: la invasión de alrededor de 80 mil hectáreas pertenecientes a unos 700 propietarios de los municipios de Ocosingo, Las Margaritas y Altamirano, por bases de apoyo del EZLN durante 1994 y 1995; el problema de la existencia de 17 asentamientos irregulares en la reserva ecológica de Montes Azules, algunos de ellos ya reubicados; y una vieja disputa entre comuneros de Oaxaca y ejidatarios de Chiapas, por más de 120 mil hectáreas ubicadas en la zona de los Chimalapas, donde se mantiene una fuerte tensión.

Además de estos problemas mayúsculos, los conflictos en torno a la tierra en el año de 2001 registraron cierta intensidad a lo largo del territorio chiapaneco, y una idea de su magnitud es proporcionada por la Procuraduría Agraria al reconocer que, hasta marzo de 2000, había 14 047 conflictos agrarios. Ciertamente se trata de conflictos latentes que forman parte de una herencia de varios sexenios atrás, tales como las irregularidades por posesión de tierras comunales en Nicolás Ruíz, Venustiano Carranza, San Juan Chamula y en las reservas de La Sepultura y La Encrucijada. Sin embargo, emergen nuevas tensiones; éstas se dan, tanto entre el nuevo gobierno y las organizaciones campesinas que lo apoyaron durante su campaña, y que le exigen el cumplimiento de las promesas hechas en campaña, como entre el nuevo gobierno y las organizaciones de filiación priísta que no apoyaron la campaña del ahora gobernador, y que se declaran víctimas de éste.

Debido a la multiplicidad de formas en que se manifiesta el conflicto en el campo chiapaneco, resulta aventurada una lectura lineal y homogénea, o aseverar la existencia de una dinámica diáfana de continuidad y/o cambio. Demos cuenta de ello recuperando brevemente los conflictos, las acciones y los discursos emitidos por las organizaciones campesinas en las movilizaciones que tuvieron lugar en el primer año de la administración de Salazar Mendiguchía.

El 10 de abril de 2001, en el marco de la celebración del 82 aniversario luctuoso de Zapata, las organizaciones campesinas insistieron en que el problema agrario no estaba resuelto en Chiapas. En particular, el Congreso Permanente de Organizaciones Sociales y Económicas de Chiapas (CPOSECH), que apoyó la campaña del nuevo gobierno, conminó a que éste cumpliera su palabra de solución a los problemas agrarios, que entregara la tierra a quien la trabaja y reorientara su política de atención a los que menos tienen. El CPOSECH tenía en posesión 60 predios irregulares, los cuales no figuraban dentro de los acuerdos agrarios, pero exige que éstos sean entregados a los campesinos solicitantes de tierras. Además, planteó que 250 campesinos afiliados a diversas organizaciones se encontraban presos por motivos agrarios, y que existía la amenaza del procurador estatal de justicia, Mariano Herrán Salvati, de librar más de 800 órdenes de aprehensión.

Por su parte, la OCEZ-CNPA, una de las organizaciones de mayor tradición agrarista se manifestó bloqueando carreteras, con demandas que reflejan viejos y nuevos problemas:

[...] hoy luchamos ante la nueva adversidad en que nos encontramos miles de familias que emigran hacia Estados Unidos en busca de una oportunidad que se nos niega en nuestro propio país; la cerrazón política, la persecución y la represión por motivos políticos vuelven a caracterizarnos, aun cuando se jactan de cambios políticos obligados por esta vieja situación política, representada por demagogia, salimos nuevamente a manifestarnos para exigir créditos, servicios sociales, vivienda, justicia, planes reales de desarrollo, no al desmantelamiento y la quiebra generalizada del campo (*Cuarto Poder*, 11 de abril de 2001:12).

La Central Campesina Unitaria de Trabajadores (CUT), el Movimiento de Organizaciones Campesinas y Regionales (MOCRI-CNPA) y la Alianza de Liberación Campesina de Ixtapa (ALCI), también se manifestaron en la capital del estado, Tuxtla Gutiérrez, para exigir la liberación de los presos políticos de esta última organización.³ Otras organizaciones se manifestaron en distintos puntos de la entidad chiapaneca con demandas en varios sentidos: unas exigiendo la libertad de presos políticos, y otras pidiendo la legalización de predios

³ El portavoz de la CUT, Andrés Mijangos Pérez, pidió la liberación de Mario Álvarez Rodríguez, acusado de despojo de tierras, y denunció que existen órdenes de aprehensión en contra de Elicerío Pinto y Eduardo Alvaro, miembros de esta organización.

invadidos. Algunas, que en su momento reivindicaron la tierra, pusieron el acento en créditos, servicios sociales, vivienda, justicia, planes de desarrollo y educación. La principal demanda de la marcha convocada por la CNC fue que el congreso local quitara las manos de las decisiones en el interior de la organización.⁴

Al calor de las contradicciones entre el gobierno y las organizaciones, se reactivaron viejos problemas. El caso de Venustiano Carranza es uno de ellos, al convertirse en uno de los focos de mayor tensión. Hay que recordar que esto ocurre después de un largo ciclo, que se inicia el 28 de agosto de 1965 con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, del reconocimiento de bienes comunales por 52 152 hectáreas, y se cierra al término de la administración del gobernador Absalón Castellanos Domínguez, a finales de 1988.⁵ A partir del conflicto zapatista, el problema ha tomado otras dimensiones. Ahora la confrontación ocurre entre grupos de campesinos y sus dirigencias. La vieja disputa entre los comuneros de la Casa del Pueblo, formada en 1974 para defender las tierras comunales, y los de la Alianza San Bartolomé, integrada por diversos grupos que reclamaban la división de las tierras comunales, comienza a reactivarse en un contexto de polarización de fuerzas sociales en Chiapas. El 19 de abril de 2001, ocho campesinos afiliados a Alianza San Bartolomé, de la comunidad de Canahucún, perteneciente al poblado Paraíso del Grijalva, en el municipio de Venustiano Carranza, fueron asesinados en una emboscada. Aunque el nuevo gobierno restó importancia al hecho, el problema no deja de tener tintes políticos.

Los sucesos de Carranza se tornaron más graves desde que Pablo Salazar tomó posesión como gobernador, al reactivarse una serie de conflictos que comenzaron esporádicamente en el mes de enero. Así, en distintos puntos de la geografía chiapaneca se fueron regis-

⁴ Esto es clara alusión al conflicto que se suscitó por la disputa en torno a la dirigencia de esta organización, en la que, por un lado, el congreso del estado apoyó al diputado Ramiro Miceli Maza, de filiación priista y crítico de Pablo Salazar y, por el otro lado, Julián Nazar Morales, dirigente de la organización Sociedad Campesino-Magisterial (Socama), quien el 2 de abril tomó por asalto las oficinas de la CNC proclamándose nuevo secretario general de este organismo. Miceli Maza, junto con sus seguidores, interpusieron una demanda ante la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) en contra de Nazar Morales por el delito de allanamiento de la CNC. Finalmente, Nazar Morales ganó la batalla y se convirtió en diputado local plurinominal y líder de la bancada priista en el congreso local.

⁵ Una explicación detallada y sustentada en datos históricos del viejo y complejo problema de Carranza, se encuentra en la obra *Los llanos en llamas: San Bartolomé de los Llanos*, de Cristina Renard (1998).

trando invasiones de tierra que, de alguna manera, indican que el problema agrario se mantiene como una realidad que se niega a desaparecer. Veamos algunos ejemplos de lo sucedido durante el primer año del nuevo gobierno.

Una de las primeras invasiones ocurrió en la Región Frailesca, donde el 26 de enero se registró la invasión a la finca cafetalera Monte Bonito, propiedad de José González, ubicada en el municipio de Villa Corzo. El 16 de abril, en la Región Centro, 400 campesinos de la OCEZ invaden los predios El Desengaño, San José, El Cascajal y El Relleno, ubicados en el municipio de Venustiano Carranza. Los cuatro predios suman dos mil hectáreas y forman parte de las tierras que reclaman los campesinos de esa organización. En la Región Costa, el 25 de mayo, en el municipio de Huehuetán, un grupo de 40 campesinos invade la finca Las Chispas, propiedad de Pablo Hoffman. Asimismo, se registran tensiones por la disputa de 205 hectáreas entre miembros de la Organización Proletaria Emiliano Zapata-Bloque del Poder Popular (OPEZ-BPP) y la OPEZ estatal. El predio se ubica en el poblado Ricardo Flores Magón, en el municipio de Acapetahua, y ambos grupos se dicen legítimos propietarios. En los primeros días de junio, la Procuraduría General de Justicia del estado desalojó a campesinos y detuvo a 69 personas, incluyendo a líderes, que invadieron los predios Las Chispas, en el municipio de Huehuetán, y Flor de Azalea, en el municipio de Tapachula, y Cozalapa, en el municipio de Suchiate. El 24 de octubre, en el comunicado de prensa número 2217, el gobierno del estado informa del desalojo del predio La Gloria, en el municipio de Tonalá; el saldo fue la detención de 40 personas por elementos de la policía judicial.

En la Región Norte, el 15 de febrero, 60 campesinos invaden la finca Banana-plus, ubicada en el municipio de Pichucalco, que cuenta con 548 hectáreas. El 17 de abril, 138 familias, declaradas bases de apoyo del EZLN, retornaron a la localidad de Guaquitepec y recuperaron 341 hectáreas de las fracciones Pamalá y La Capilla, municipio de Chilón. A principios de junio, campesinos de Huitiupán ocupan cinco mil hectáreas y reclaman apoyo del gobierno del estado para recuperarlas. Estas tierras fueron adquiridas por la Comisión Federal de Electricidad para construir la presa hidroeléctrica Itzantún, pero la suspensión de la obra dio lugar a que los campesinos ocuparan las tierras y ahora reclaman que sean legalizadas en su beneficio, ya que, de acuerdo con Beltrán García Méndez, coordinador de la organización Lumantik, no permitirán que el gobierno federal reactive el proyecto, pues implicaría desalojar a los campesinos que ya ocupan esas tierras.

En la Sierra de Chiapas, a finales de mayo de 2001, un grupo de pobladores del municipio serrano de Bejucal de Ocampo invadió 285 hectáreas de la comunidad El Cercadillo, ejido que pertenece al municipio de Amatenango de la Frontera. Se trata de un viejo problema no resuelto en el que se yuxtaponen dos resoluciones presidenciales sobre el mismo predio, uno de 1928 y otro de 1930. Este incidente amenaza con generar enfrentamientos, ya que el municipio de Amatenango de la Frontera, además de este conflicto, tiene problemas limítrofes con otros dos municipios en las comunidades de La Pureza y Nueva Jerusalén.

En la Región Selva, el 7 de marzo, indígenas tzeltales del ejido El Jardín invaden una superficie de aproximadamente 70 hectáreas del Área de Protección de Flora y Fauna de Nahá, perteneciente a la comunidad lacandona. El 4 de mayo, campesinos tzeltales de las comunidades de Cuauhtémoc y Peña Limonar, municipio de Ocosingo, se enfrentaron a machetazos, con un saldo de tres heridos.⁶

El 2 de junio, en el municipio de Palenque, se realizó un desalojo en los predios ganaderos El Mango, Santa Ana, San José Tepehuaje, La Rivera, Serengueti, Santa Rosa y El Pentágono. El 31 de agosto, un grupo de 260 hombres de filiación zapatista desalojó a 33 campesinos de la ARIC-ID del predio denominado San Juan, ubicado en el municipio de Ocosingo; el saldo fue de tres personas heridas. Las 48 hectáreas en disputa fueron, vía fideicomiso, adjudicadas a miembros de la ARIC en 1997.

En la Región Frontera, limítrofe a la zona de la Región Selva, las tensiones entre organizaciones han subido de tono. Como se sabe, la CIOAC, previo a 2001, se había dividido en dos fracciones: una que se reivindica como "democrática" y otra llamada "oficial". Esta última ha sido acusada de propiciar expulsiones de campesinos de la zona Las Margaritas. Así, por ejemplo, el 21 de marzo de 2001, indígenas pertenecientes a la Unión de Pueblos Mayas Tojolabales solicitaron al gobierno municipal la presencia de policías y agentes de Seguridad Pública en virtud de que habitantes de la comunidad de Zaragoza, del ejido Nuevo México, están amenazados de expulsión por parte de la CIOAC oficial.

Muy cerca de Las Margaritas, en el municipio de La Trinitaria, también se han registrado tensiones entre miembros de distintas or-

⁶ En Ocosingo han ocurrido incidentes: como la detención de Antonio Sánchez Gómez, dirigente de la ARIC-ID, por miembros del EZLN. Como represalia la ARIC detuvo a Alonso Gómez Sántiz, miembro del EZLN. La liberación de ambos se produjo después de un acuerdo de no agresión entre la ARIC-ID y el EZLN (*Cuarto Poder*, 19 de julio de 2001:54).

ganizaciones. A mediados de septiembre de 2001, 14 familias indígenas afiliadas a la CIOAC democrática fueron expulsadas del poblado Nuevo Chapultepec por miembros de la OPEZ, debido a que se negaron a formar parte de esta última agrupación. Según versión de Reynol Hernández Pérez, representante de los afectados, "los caciques de la OPEZ, armados con palos y machetes, llegaron a las viviendas de 10 familias, luego destruyeron sus casas" (*Cuarto Poder*, 18 de septiembre de 2001). Ésta es la segunda expulsión que realizan los miembros de la OPEZ; la primera se llevó a cabo el 15 de julio, cuando cuatro familias de la comunidad Nueva Libertad, del mismo municipio, fueron echados por hombres armados.

En Los Altos renacen los conflictos por límites de tierras. El 6 de septiembre se reactiva este tipo de conflicto entre comuneros de Chenalhó y Chalchihuitán. El ayuntamiento de Chenalhó inició acta administrativa por la posible comisión de delitos de las autoridades comunitarias de Chalchihuitán.

Sin lugar a dudas, el mayor enfrentamiento que se ha dado entre el gobierno y las organizaciones campesinas ha sido el protagonizado por las bases y la dirigencia de una fracción del MOCRI, a la que se le unieron otras organizaciones como la OCEZ, Triple S del Bosque, Casa del Pueblo de Carranza y Coordinadora de Resistencia Civil de Los Altos. Cabe señalar que las movilizaciones lideradas por MOCRI-CNPA y la Alianza de Liberación Campesina de Ixtapa (ALC), si bien reclaman atención a los problemas agrarios, su principal motivación es de carácter político, porque se reivindica la participación en alcaldías, como se ha observado de manera más clara en el caso de esta última. El momento de mayor tensión entre el MOCRI-CNPA y el gobierno del estado ocurrió el 27 de julio cuando la policía judicial estatal realizó un operativo para rescatar a seis funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social, quienes se encontraban retenidos por miembros de esta organización en el Barrio San José, de la región Marqués de Comillas. De acuerdo con el reportaje del periodista del diario *La Jornada*, Hermann Bellinghausen, "en el operativo, verdadera cacería, participaron 16 vehículos policiacos y cinco helicópteros" (*La Jornada*, 3 de agosto de 2001). En dicho operativo fueron detenidos seis campesinos de las bases de apoyo del EZLN, quienes se deslindaron de las acciones realizadas por el MOCRI-CNPA.⁷

⁷ A este respecto, señalaron: "Nosotros, los zapatistas de Marqués de Comillas, por Pico de Oro, en especial en el Ejido Barrio San José, no tenemos que ver con las acciones que estuvieron haciendo los del MOCRI-CNPA, y no porque estemos en contra de luchar por las demandas, pero que se

Por su parte, el gobernador del estado, en una entrevista realizada por el diario *La Jornada*, señaló que "tanto el desalojo de Ixtapa como el difícil operativo para rescatar a los rehenes de una casa de seguridad en la comunidad de San José han sido las decisiones más dolorosas de estos meses" (*La Jornada*, 3 de agosto de 2001). El movimiento de esta organización se ha venido radicalizando, sobre todo porque no encuentra respuesta a su principal demanda por parte del nuevo gobierno: la liberación de sus dirigentes presos (*Cuarto Poder*, 7 de septiembre de 2001).

Esta breve reseña de un periodo tan corto muestra la complejidad de los problemas del campo chiapaneco. En torno al conflicto agrario se desencadenan problemas y demandas que las autoridades terminan por darles un tratamiento independiente del conflicto que los originó. La rebelión zapatista y las movilizaciones campesinas en torno a la toma de tierras se dieron bajo la hegemonía de un orden neoliberal, cuya carta de presentación en el campo mexicano, y el chiapaneco en particular, es no sólo la privatización de la tierra y sus recursos sino, como lo reconocen los propios campesinos, "el desmantelamiento y la quiebra generalizada del campo". En un contexto tal se dificulta la conjunción de práctica política y construcción de un proyecto de mediano y largo plazos visible en acciones concertadas para luchar contra un capitalismo salvaje y depredador que por su propia lógica profundiza la debilidad de las organizaciones y sus liderazgos, y de toda institución que se defina democrática.

LA POLÍTICA DEL NUEVO GOBIERNO

En su informe de los primeros 100 días de gobierno, el gobernador fijó la postura oficial en torno al problema agrario:

Hemos dicho que el gobierno garantizará todas las formas de propiedad de la tierra: la ejidal, la comunal y la privada. Es un compromiso que parte del respeto a la legalidad. En este sentido, instalamos el "Comité de Reacción Inmediata contra las Invasiones", integrada por la Secretaría de Gobierno, la Procuraduría General de Justicia, la Secretaría de Seguridad y la Secretaría de Desarrollo Rural (*Cien días de gobierno*, 21 de marzo de 2001).

haga por mandato del pueblo; no manipular, como han hecho unos dirigentes de esa organización (*La Jornada*, 3 de agosto de 2001).

Después de reconocer que el EZLN mantiene 275 predios invadidos en los municipios de Ocosingo, Las Margaritas y Altamirano; que 669 grupos y organizaciones distintas del EZLN habían solicitado la compra de 71 mil hectáreas, que corresponden a 276 predios, de los cuales 22 por ciento ya estaban invadidos, y que "diariamente llegan a la Secretaría de Desarrollo Rural nuevas solicitudes de tierra" (*La Jornada*, 15 de abril de 2001), el gobernador reitera su postura. En entrevista a Marco Lara, reportero de *El Universal*, sostuvo:

La caracterización de los finqueros de los años cincuenta, sesenta ya no es la misma. Más de 80 por ciento de la propiedad del estado es social. Desgraciadamente, la lucha por la tierra ha llegado a tal nivel de degradación, que hoy son grupos de campesinos invadiéndole a otro grupo de campesinos; es una lucha de pobres contra pobres. En el centro de todo está el crecimiento de la población, que es mayor que nuestra capacidad de respuesta y que se traduce en una enorme presión. Debemos crear alternativas laborales, porque ya no hay tierra que repartir. Si alguien me sostiene que hay latifundios, estoy dispuesto a verificarlo, a hacer un censo y a repartir tierras (*Cuarto Poder*, 7 de mayo de 2001:14).

En materia agraria, el gobierno de Salazar se sumó a las directrices marcadas por el gobierno federal, ejerciendo la violencia institucional a quienes violentaran el derecho de propiedad, lo que no excluye la puesta en marcha de estrategias que en aras de la gobernabilidad le permitieran el control y la administración de los conflictos agrarios. Sin embargo, dos conflictos heredados ya referidos (la invasión de predios privados por bases zapatistas y el problema de Montes Azules) muestran la naturaleza de las tensiones de un conflicto social que rebasa la solución técnica para situarse en un espacio eminentemente político.

El primero, como se recordará, se refiere a las invasiones realizadas por los zapatistas y sus bases de apoyo en su zona de influencia. Afecta fundamentalmente a agricultores y ganaderos pertenecientes a la Unión de Propietarios Rurales Doctor Belisario Domínguez, en su mayoría afiliados al PRI. A fines de 2000 la asociación reconoce que los ranchos y las tierras ejidales invadidas en la zona de conflicto no habían sido devueltos a sus dueños; indica que se trata de más de 80 mil hectáreas de propiedad privada y un buen número de tierras ejidales de campesinos que no han podido retornar a sus comunidades. La demanda al nuevo gobernador era que dentro de las negociaciones del gobierno con el EZLN, ellos fueran tomados en

cuenta como actores políticos del conflicto, enfatizando que campesinos ejidatarios también afectados se habían sumado a la demanda de esta organización.⁸ Paradójico, pero el gobierno aliancista no tomó cartas en el asunto, lo que hizo fue reiterar e instituir algunos apoyos económicos a los afectados. Una de las explicaciones de este comportamiento, de acuerdo con los afectados, era el origen del nuevo gobernador, quien había formado parte de la Copca y llegaba a la gubernatura legitimando al EZLN.

El segundo se trata del problema de las invasiones en la reserva de la biosfera de Montes Azules. Se consideró como un problema entre las comunidades tsotsiles, tzeltales y tojolabales invasoras y la comunidad lacandona. El nivel de confrontación fue tal que el día 12 de septiembre de 2001, se realizó una reunión de alto nivel, encabezada por el gobernador, en la cual participaron funcionarios federales y estatales, así como autoridades de las comunidades, donde se acordó la instalación de la mesa agrario-ambiental para la atención de la Selva Lacandona (*Vanguardia del Sureste*, 13 de septiembre de 2001). Horas antes de realizarse esta reunión en el Palacio de Gobierno, las declaraciones de la comunidad lacandona habían subido de tono. Margarito Chan Kayun, uno de los dirigentes lacandones, declaró que se encontraban invadidas 100 mil hectáreas, por lo que emplazaría al gobierno del estado para que ordenara un desalojo, de lo contrario, tomarían justicia por sus propias manos (*Cuarto Poder*, 13 de septiembre de 2001).

En la citada reunión, el gobernador del estado manifestó que se haría un diagnóstico amplio que permitiera conocer, caso por caso, los problemas de invasiones, a fin de actuar apegado a derecho en cada situación. También señaló que la Procuraduría General de Justicia del estado recibiría las denuncias en casos de invasiones para dar paso a la acción de la justicia (*Vanguardia del Sureste*, 13 de septiembre de 2001). No obstante, las comunidades asentadas en la reserva de la biosfera advirtieron que no aceptarían ningún desalojo o acción que los privara de sus derechos agrarios y manifestaron su preocupación por el compromiso del gobernador Pablo Salazar con la comunidad lacandona, para reactivar las denuncias penales en contra de los habitantes de las 21 poblaciones localizadas en la zona natural protegida (*La Jornada*, 1 de octubre de 2001).

⁸ Para un análisis pormenorizado de las acciones emprendidas por la Unión de Propietarios Rurales afectados, y de las negociaciones alcanzadas con los gobiernos federal y estatal, entre 1994 y 1998, véase el libro colectivo *La tierra en Chiapas. Viejos problemas nuevos* (Villafuerte et al., 2002).

Aunque el gobierno federal intentó mostrarse como un "interlocutor" entre la comunidad lacandona y las comunidades invasoras, es claro que en el fondo subyace un conflicto político entre éste y la dirigencia y las bases zapatistas, lo que explica que el manejo de este conflicto, al margen de la comunidad lacandona, cobrara su expresión fáctica en una estrategia de reubicación de los poblados y familias que invadieron el área citada, lo que implica la negociación directa con las familias y los grupos invasores.

Sin embargo, una idea de lo complejo que resulta dicha estrategia la proporciona el hecho de que no fue sino hasta junio de 2004 cuando el gobernador de Chiapas, quien lamentaba la falta de difusión por la prensa, anuncia como un "hecho histórico" la reubicación negociada de las primeras 125 familias que ocupaban la localidad de San Francisco Caracol, producto de más de un año de trabajo cuidadoso e inteligente. Pero la cifra de los asentamientos irregulares no es un dato menor. Se maneja que asciende a más de 40, pero de acuerdo con el secretario de la Reforma Agraria, en la reserva de Montes Azules existen 190 invasiones en las que viven desde ocho hasta 30 familias (*El Heraldo de Chiapas*, 6 de septiembre de 2004).

El hecho significativo es que las autoridades agrarias reconocen que los asentamientos zapatistas no están participando en las negociaciones para la reubicación, aunque indican que no han obstaculizado el trabajo de negociación con otros grupos (*El Heraldo de Chiapas*, 6 de septiembre de 2004). Aunque la parte gubernamental reconoció que era posible reubicar a otros 12 grupos en el mediano plazo, el hecho real es que este conflicto no sería resuelto en dicha administración.

Por la dimensión sociopolítica que entrañan los conflictos agrarios, y otros, suscitado en la llamada área de influencia zapatista, el gobierno de Salazar mantuvo una estrategia de no agresión al grupo armado; no obstante, impulsó una estrategia de interlocución con organizaciones campesinas que le permitieran la instrumentación de proyectos productivos y económicos y alcanzar un margen, así sea mínimo, de control social y político en el área. En este marco, algunas organizaciones simpatizantes del EZLN, como la COAO, la UU, la ORCAO y la ARIC-ID, generaron, en octubre de 2000, una propuesta para la creación de la Comisión Estatal para el Desarrollo Sustentable y la Reconciliación, con el propósito de:

[...] atender los problemas de la pobreza, injusticia y división interna, combatiendo de raíz sus causas a partir de generar condicio-

nes para un tipo de desarrollo que contribuya a la sustentabilidad, la integralidad, la distribución justa de la riqueza y beneficios a la producción, la reconstrucción del tejido social, la aplicación de la justicia honesta y la participación de comunidades y organizaciones (COAO/ARIC-ID/ORCAO/ARIC-UU, 2000).

Con igual propósito se instrumenta una estrategia de inversiones en proyectos productivos y de fortalecimiento a los programas asistenciales en áreas específicas, como fue el caso de la región Marqués de Comillas, en la Selva Lacandona. Recordemos que desde 1995 el gobierno había impulsado las empresas sociales como una medida para evitar que el conflicto se extendiera más allá de la región de Las Cañadas. Recordemos también que como medida complementaria a los proyectos productivos, a partir de 1999, Marqués de Comillas fue incluida en las acciones del Progreso, con una cobertura de 3 019 familias y un monto promedio de 510 pesos para cada una, es decir, una aportación de 1 539 690 pesos mensuales, o una cifra anualizada de 18 476 280, monto que supera en mucho a lo invertido por el Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales (Fonaes) en proyectos de ganadería, entre 1995 y 1999, y en la producción de chile jalapeño durante el periodo 1996-1998, lo cual muestra el carácter predominantemente asistencial de la política gubernamental (véanse las tablas 1 y 2).

La preocupación por recuperar la legitimidad institucional en el área zapatista explica también la decisión de cancelar uno de los programas más importantes que operaron en la administración pasada. En efecto, el 22 de marzo de 2001, en el marco de la Reunión para el Desarrollo de Chiapas, los gobiernos estatal y federal declararon desaparecido el Programa de Desarrollo Regional de Las Cañadas.⁹ En esta reunión, con la participación de José Sarukán, comisionado para el Desarrollo Social y Humano de la Presidencia

⁹ Antes de esta reunión, Santiago Lorenzo Jiménez, vocero de la COAO, indicó que "el programa Cañadas tuvo fines de contrainsurgencia, desestabilización y control social en las comunidades. El programa sólo benefició a las comunidades ligadas al Partido Revolucionario Institucional, que están en contra del alzamiento del EZLN. Fue un programa asistencial y clientelar con el propósito de controlar a personas y convertirlos en más dependientes del gobierno y fomentar el paternalismo, al comprar líderes que estuvieron a favor del anterior sistema priísta que gobernó el país. El nuevo gobierno tiene que construir un nuevo mecanismo que sea un órgano público descentralizado, participativo, y que atienda los problemas de pobreza, injusticia, marginación y la división interna provocada por el anterior sistema de gobierno" (*Cuarto Poder*, 8 de marzo de 2001:13).

TABLA 1
REGIÓN MARQUÉS DE COMILLAS.
INVERSIÓN DE FONAES EN PROYECTOS DE GANADERÍA BOVINA

<i>Año</i>	<i>Organización campesina</i>	<i>Inversión en pesos</i>	<i>Núm. de socios</i>
1995	Aso. Agrícola Local Salomón González Blanco	1 015 145.5	36
1995	Grupos de trabajo independiente	765 663.3	49
1995	MOCRI-CNPA	1 948 619.5	113
1995	Unión de Ejidos Julio Sabines	2 725 383	127
1996	Grupo de trabajo independiente	557 585	16
1998	MOCRI-CNPA	3 252 702.7	106
1999	Coordinación Nacional Campesina	204 960.0	14
1999	Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable de la Selva Marqués de Comillas	1 731 809.8	49
1999	Grupo de trabajo independiente	209 039.5	15
	Total	12 760 239.0	526

FUENTE: Oficina Regional de Fonaes-Selva, Palenque, Chiapas, 2000. Tomado de De Luna (2000).

TABLA 2
REGIÓN MARQUÉS DE COMILLAS.
DISTRIBUCIÓN DE FAMILIAS BENEFICIADAS CON EL PROGRESA

<i>Módulo</i>	<i>Número de ejidos</i>	<i>Número de familias</i>
Benemérito de las Américas	2	928
Nuevo Chihuahua	6	583
Nuevo Orizaba	7	494
Zamora Pico de Oro	8	728
Boca Chapul	9	286
Total	32	3 019

FUENTE: Oficina Regional de Progresá-Selva, Palenque, Chiapas, 2000. Tomado de De Luna (2000).

de la República, cinco secretaríos de Estado, el gobernador de Chiapas y los miembros del área social del gobierno, se anunció el inicio de un programa estatal que partiría de la Selva Lacandona hacia el resto de la entidad; sin embargo, no hubo mucha claridad sobre

las características del nuevo programa, aunque se indicó que se pondrían en funcionamiento los programas Plan Puebla Panamá, Marcha hacia el Sur, Local de Desarrollo y los Ejes de Política Social del gobierno federal.

Por último, recordemos que la política agraria del gobierno federal, paralela a la apertura comercial y productiva del sector agropecuario, se condensa en el Programa de Certificación de Derechos Ejidales (Procede) instituido por el gobierno de Salinas de Gortari, y en estrategias que como el ordenamiento de la propiedad social, la regularización de colonias agrícolas y ganaderas, el desahogo de solicitudes de terrenos nacional, entre otras acciones, tienen el propósito de instituir un marco favorable y seguro para la inversión y la modernización económica del campo.

HACIA UNA AGENDA PARA EL CAMPO CHIAPANECO: LA UNIDAD POSIBLE

A once años del levantamiento zapatista, el problema del campo chiapaneco, particularmente el tema agrario, registra una complejidad sociopolítica mayor que la existente antes del levantamiento. En 1994 se abrió una posibilidad para que las organizaciones campesinas y el EZLN caminaran juntos en un proceso alternativo de desarrollo. Esta oportunidad, por razones ya vistas, se perdió, erosionándose la posibilidad de una convergencia de nivel nacional para echar atrás las reformas salinistas al Artículo 27 Constitucional y el proyecto neoliberal que hoy se sostiene en el campo mexicano.

Muchos de los problemas agrarios que se manifestaron en 2001 y que se han manifestado en los últimos años, no se han resuelto. Persiste el problema de las tierras invadidas en la zona de conflicto, y el problema de Montes Azules se mantiene en una situación delicada por la ausencia de un diálogo entre el EZLN y el gobierno federal. También se han acumulado nuevas demandas de tierras por parte de organizaciones campesinas que se encuentran en una situación incómoda por el hecho de que algunos de sus dirigentes ocupan cargos de primer y segundo nivel en el gabinete del gobierno de Pablo Salazar: nos referimos a la CIOAC, que en enero de 2004 informaba de 2 931 nuevos solicitantes que reclamaban la dotación de 17 772 hectáreas (*Cuarto Poder*, 14 de enero de 2004).

En la conmemoración del 86 aniversario de la muerte del Caudillo del Sur, la demanda agraria vuelve a hacerse presente. El día 6 de abril de 2005, organizaciones sociales, campesinas y represen-

tantes de sindicatos realizaron una marcha en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, para luego plantarse frente al palacio de gobierno, demandando apoyos a la producción, el reparto de tierras, tarifas eléctricas justas, libertad de presos políticos y en contra de la política represiva del gobierno del estado. Como en 2001, en 2005 la persistencia de enfrentamientos, movilizaciones por el incumplimiento de demandas sociales, invasiones a ranchos privados, y desalojos, continúan siendo parte de la cotidianeidad del mundo rural chiapaneco.

Las organizaciones campesinas registran una crisis de identidad y desafíos que superan sus capacidades actuales. No sólo están más atomizadas que antes, sino también manifiestan grados agudos de conflictividad interna. Un bloque significativo de éstas, ante la pérdida de una base sólida, ha transitado de la demanda por la tierra y por apoyos a la producción, a demandas de naturaleza urbana y, particularmente, a la lucha y disputa por los cargos de elección popular. La ausencia de un proyecto sólido y de continuidad en relación directa con las bases campesinas, ha propiciado su fragilidad y vulnerabilidad frente al gobierno y frente a situaciones coyunturales, en las que operan con márgenes estrechos de continuidad. La decisión de algunos líderes, con un capital de lucha independiente, de apoyar la candidatura y después el gobierno de Salazar Mendiuchía, ha propiciado conflictos que no sólo confrontan a las mismas organizaciones independientes, sino también han terminado por afectar los principios político-ideológicos que les dieron origen.

La lucha agraria perdió sus perfiles originales. Sin embargo, tenemos que abandonar las explicaciones simplistas de que la lucha agraria es hoy una lucha entre campesinos invadiéndose mutuamente, como señala el gobernador, y preguntarnos sobre la naturaleza y el sentido de esta confrontación. En igual sentido, tenemos que abandonar las explicaciones que dan como hecho inevitable el triunfo de un sistema económico que hace suyas las tres reglas básicas del orden neoliberal: privatizar, desregularizar y liberalizar, de las que emana, según esta doctrina, toda posibilidad de crecimiento económico.

En el campo chiapaneco no se ha dicho la última palabra. Si bien la reforma al Artículo 27 cancela el reparto agrario y legitima como única forma los derechos de propiedad privada sobre la tierra, la realidad pone de manifiesto que "el pastel aún no alcanza a cocinarse". Los avances de la política agraria han sido lentos, la propia Procuraduría Agraria reconoce que la entidad sigue registrando "focos rojos" en municipios conflictivos; más aún, el Procedo en Chia-

pas tiene los indicadores más bajos del país en materia de certificación y de adopción del dominio pleno: hasta el mes de diciembre de 2004, la superficie ejidal certificada sumaba 1 252 223 hectáreas (un avance de 36 por ciento) y, en la propiedad comunal 148 790 hectáreas (un avance de 17.64 por ciento) (Registro Agrario Nacional, 2004).

Para los gobiernos federal y estatal, la moneda está echada. Le apuestan a la privatización de la tierra como eje de la competencia y eficiencia en el campo mexicano, e irresponsablemente se desentiende de un proceso que corre de manera paralela y en igual magnitud al despliegue del modelo centrado en el mercado. Nos referimos a las desigualdades regionales del país que hoy se registran como un hecho sin precedente en la historia de la última mitad de siglo. Que Chiapas no sea una entidad industrial no es un hecho fortuito, sí deliberado; lo mismo que su otrora vocación "agroexportadora" bajo un esquema de uso intensivo de mano de obra barata, en tanto que la reproducción biológica y social de ésta dependió de la rehabilitación recurrente de la economía campesina, ya sea para fines de subsistencia o de comercialización. Sin embargo, las exigencias de manos libres al capital global tanto en la agricultura como en la tierra y sus recursos, ponen en entredicho la funcionalidad y viabilidad de la agricultura campesina fincada en la propiedad social y la obligatoriedad constitucional del reparto de tierra.

Pero dismantelar la agricultura campesina en Chiapas no es una decisión menor. Aunque el capital global, sin ningún sentido ético, tiene los recursos, el poder y el dinero para imponer la ley del más fuerte, se trata de una sociedad mayoritaria a la que el gobierno y la sociedad nacional tendrán que reconocerle lo que como mexicanos y como seres humanos en sociedad, los iguala en derechos, esto es, la igualdad política.

El gobierno mexicano conoce la magnitud del conflicto en el campo chiapaneco, pero sólo es capaz de reconocer los síntomas y no las causas: la crisis de la producción y la productividad, la caída de los precios de los productos agrícolas, principalmente del café, la falta de créditos y la ausencia de un programa de reactivación económica y abatimiento de los niveles de pobreza. Sin embargo, pese a este diagnóstico, que por supuesto es compartido por quienes viven en el campo, sólo le es posible aplicar programas de contingencia y bajo presiones sociales, sin la voluntad política para un replanteamiento del esquema de desarrollo del campo chiapaneco y de la economía del estado. Basta un breve recuento de las políticas públicas en Chiapas para registrar la pérdida de derechos sociales universales, y la rehabilitación de políticas asistenciales orientadas a

los sectores sociales pobres y en pobreza extrema; no obstante, éstos abarcan las tres cuartas parte de la población estatal. Para citar un ejemplo, en Las Cañadas el gobierno federal dio nombre a su política social para Chiapas desde mediados de mayo del 2001: Contigo, donde además de los tres niveles de gobierno, se pretendía la participación de la iniciativa privada, universidades, organizaciones de la sociedad civil y de asistencia privada. Una estrategia tipo *teletón* para sacar de la pobreza a los indígenas.¹⁰

En otros trabajos hemos insistido en la naturaleza estructural de la crisis del campo chiapaneco, una crisis estrechamente articulada al modelo económico cuya rapacidad es posible debilitando a las instituciones públicas y a las organizaciones campesinas y sus estrategias de movilización, e incluso hacerlas sus cómplices. En este marco, poco importa que en los conflictos del campo chiapaneco, y los conflictos agrarios en particular, se haya desdibujado la confrontación entre campesinos y terratenientes. Sí importa que se registre como realidad cotidiana, y cada vez con mayor intensidad, una confrontación entre los propios campesinos y sus organizaciones, polarización que es bien aprovechada por quienes le apuestan al mercado. Detrás de esas mudanzas están las mismas injusticias materiales visibles en una pobreza y marginación creciente, producto del sometimiento salvaje del mundo laboral por el capital y de la quiebra de la economía campesina.

Resulta complejo dibujar un escenario posible para el campo chiapaneco. No obstante, es un prerrequisito el sentido de autocrítica y de búsqueda de conciliación de los actores que pueden hacer posible un futuro distinto al que hoy proyectamos con cierta fatalidad histórica. A las organizaciones campesinas y sus liderazgos históricos se les exige asumir una postura autocrítica que implica una renovación política y práctica. Si en 1994 asumieron un comportamiento autocrítico desde donde reconocieron las insuficiencias y los quiebres internos por los que atravesaban, hoy existen mayores razones para hacerlo.

A la luz de los acontecimientos concretos, resulta difícil hablar de un deterioro de las relaciones entre el EZLN y las organizaciones campesinas, particularmente las organizaciones históricas e inde-

¹⁰ La estrategia Contigo tiene cuatro líneas: "Manos a la obra", centrado en la atención a las microrregiones de alta marginación; "construimos la paz", con énfasis en la zona de Las Cañadas; "Ganamos todos", con la que se llevará a cabo el mecanismo de reembolso del IVA y, finalmente, "Cuentas claras", con la que se pretende realizar la rendición de cuentas (*Cuarto Poder*, 10 de mayo de 2001:14).

pendientes. Más allá del reconocimiento moral al liderazgo del EZLN en los primeros meses de 1994, y de intentos de convergencia de algunos bloques organizativos, la mayoría terminó sucumbiendo a la influencia gubernamental, que sostuvo la legalidad de la reforma al Artículo 27 Constitucional.

En igual sentido, el EZLN, que pese a sus altibajos ha logrado mantener la legitimidad de su lucha, debería explicitar si las razones de este desencuentro obedecen a la naturaleza de su proyecto y si éste es contradictorio a una posible convergencia con un movimiento que, como el campesino, no puede prescindir del papel social del aparato estatal, aunque sí los términos de su relación. Por la dimensión de lo que está en juego y sus desafíos, resulta contraproducente una sobrevaloración de sus potencialidades organizativas y de expresión política.

Además de estos desafíos, que involucran la actuación de las fuerzas sociales y la definición de su relación con el marco estatal, la construcción de una agenda para el campo chiapaneco implica colocar en la agenda política dos hechos manifiestos en la dinámica política y económica de la entidad. El primero es el proyecto autonómico del EZLN, cuya etapa inicial, "Autonomía y Resistencia", ocurre en agosto de 2003, con el anuncio oficial de la creación de los Caracoles y las Juntas de Buen Gobierno, una estrategia de gobierno comunitario que cambia los términos, instrumentos y mecanismos de manejo, administración y resolución de los conflictos agrarios en regiones, municipalidades y localidades indígenas, y desafía al proceso de modernización neoliberal.

El segundo hecho por considerar es la inserción de la población rural en edad laboral a los circuitos migratorios internacionales, un fenómeno inédito pero que desconcierta por la intensidad con la que viene registrándose.¹¹ De acuerdo con el Banco de México, las remesas enviadas por chiapanecos que trabajan en Estados Unidos fueron de poco más de 500 millones de dólares en 2004, y de cerca de 800 millones en 2006. La crisis del campo sin duda contribuye a que Chiapas se incorpore al mercado con la fuerza de trabajo de su juventud, pues no debemos olvidar que su población es mayoritariamente joven: 70 por ciento de ella es menor de 30 años. Este fenómeno, articulado a las transformaciones económicas y a los mercados laborales globales, está redefiniendo el escenario rural chiapa-

¹¹ De acuerdo con las estadísticas del Banco de México, en el año 2004 las remesas enviadas por chiapanecos que trabajan en Estados Unidos fue de poco más de 500 millones de dólares, una cantidad superior a los ingresos obtenidos por el turismo que visitó la entidad.

neco, en tanto reconfigura las formas de organización del trabajo rural de las familias y las comunidades, transforma el campo de las relaciones sociales e impacta, en negativo, los procesos aún incipientes de democratización política al inhabilitar, por su ausencia, a parte importante de su población, adultos y jóvenes, del ejercicio de sus derechos y responsabilidades ciudadanas.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AEDPCH	Asamblea Estatal Democrática del Pueblo Chiapaneco.
Alinca	Alianza Campesina Independiente.
ARIC-UU	Asociación Rural de Interés Colectivo-Unión de Uniones.
ARIC-ID	Asociación Rural de Interés Colectivo-Independiente y Democrática.
ALCI	Alianza de Liberación Campesina de Ixtapa.
CEC	Coordinadora Estatal Campesina.
CEOIC	Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas.
CIOAC	Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos.
CIOAC-O	Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos-Oficial.
CNC	Confederación Nacional Campesina.
CNPA	Coordinadora Nacional Plan de Ayala.
COAO	Coalición de Organizaciones Autónomas de Ocosingo.
COAECH	Coordinadora de Organizaciones Autónomas del Estado de Chiapas.
OCEZ-DI-	Organización Campesina Emiliano Zapata-Democrá-
UNOP II	tica Independiente-Unión de los Pobres.
CPOSECH	Congreso Permanente de Organizaciones Sociales y Económicas de Chiapas.
CUT	Central Campesina Unitaria de Trabajadores.
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional.
MOCRI	Movimiento de Organizaciones Campesinas y Regionales.
MOCRI-CNPA	Movimiento de Organizaciones Campesinas y Regionales-Coordinadora Nacional Plan de Ayala.
PESPOCH	Promotora Estatal de Sindicatos y Organizaciones de Chiapas.
Procede	Programa de Certificación de Derechos Ejidales.

PRPF	Programa para la Regularización de la Propiedad Fideicomitida.
PGJE	Procuraduría General de Justicia del Estado.
PPP	Plan Puebla Panamá.
OCEZ	Organización Campesina Emiliano Zapata.
OPEZ	Organización Proletaria Emiliano Zapata.
OPEZ-BPP	Organización Proletaria Emiliano Zapata-Bloque del Poder Popular.
SDA	Secretaría de Desarrollo Agrario.
Socama	Sociedad Campesino-Magisterial.
XI-NICH	Hormiga Alborotada.

BIBLIOGRAFÍA

- BARTRA, Armando (1994), "Chiapas en el centro", en *La Jornada del Campo*, 6 de septiembre, México, pp. 2-3.
- DE LUNA, Magdalena de la Luz (2000), "La empresa social en la subregión de Marqués de Comillas, Selva Lacandona, Chiapas: ¿una alternativa de desarrollo?", tesis de maestría en Desarrollo Rural Regional, México, Universidad Autónoma Chapingo.
- GARCÍA AGUILAR, María del Carmen (1998), "Sociedad civil y democracia en Chiapas", en *El Cotidiano*, núm. 87, enero-febrero, México, UAM-A.
- MOGUEL, Julio (1994), "El CEOIC: el otro poder en la guerra de Chiapas", en *La Jornada del Campo*, 22 de febrero, México.
- RENARD, Cristina (1998), *Los Llanos en Llamas: San Bartolomé, Chiapas*, México, Universidad Autónoma Chapingo/Claves Latinoamericanas.
- VILLAFUERTE, Daniel, Jesús MORALES, Gabriel ASCENCIO, María del Carmen GARCÍA, Carolina RIVERA, Miguel LISBONA y Salvador MEZA (2002), *La tierra en Chiapas. Viejos problemas nuevos*, México, PCE.

DOCUMENTOS, CENSO Y ESTADÍSTICAS

- COAO/ARIC-ID/ARIC-UU (2000), *Comisión Estatal para el Desarrollo Sustentable y la Reconciliación*, material mimeografiado.
- GOBIERNO DEL ESTADO (2001), "Comunicado de prensa 728", 28 de abril.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS (2001), *Cien días de gobierno*, Tuxtla Gutiérrez, 21 de marzo.

- _____ (2004), *Cuarto informe de gobierno*, Tuxtla Gutiérrez.
- INFORME JIMÉNEZ PABLO (s.f.), *La frontera entre la lucha social y la delincuencia*, s.p.i.
- PROCURADURÍA AGRARIA (2000), *Informe marzo, 2000*, Registro Agrario Nacional, material mimeografiado.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO (2000), *Avance de los acuerdos agrarios*, s.l., s.e., agosto.

FUENTES HEMEROGRÁFICAS

- Cuarto Poder*, 8 de marzo de 2001, Tuxtla Gutiérrez.
- Cuarto Poder*, 11 de abril de 2001, Tuxtla Gutiérrez.
- Cuarto Poder*, 6 de mayo de 2001, Tuxtla Gutiérrez.
- Cuarto Poder*, 7 de mayo de 2001, Tuxtla Gutiérrez.
- Cuarto Poder*, 10 de mayo de 2001, Tuxtla Gutiérrez.
- Cuarto Poder*, 19 de julio de 2001, Tuxtla Gutiérrez.
- Cuarto Poder*, 3 de agosto de 2001, Tuxtla Gutiérrez.
- Cuarto Poder*, 7 de septiembre de 2001, Tuxtla Gutiérrez.
- Cuarto Poder*, 13 de septiembre de 2001, Tuxtla Gutiérrez.
- Cuarto Poder*, 18 de septiembre de 2001, Tuxtla Gutiérrez.
- El Heraldo de Chiapas*, 6 de septiembre de 2004, Tuxtla Gutiérrez.
- Este Sur*, noviembre de 1997.
- La Jornada*, 16 de septiembre de 1994, México, D.F.
- La Jornada*, 19 de enero de 2001, México, D.F.
- La Jornada*, 23 de marzo de 2001, México, D.F.
- La Jornada*, 15 de abril de 2001, México, D.F.
- La Jornada*, 3 de agosto de 2001, México, D.F.
- La Jornada*, 6 de febrero de 2001, México, D.F.
- La Jornada*, 1 de octubre de 2001, México, D.F.
- Perfil de La Jornada*, 3 de marzo de 1994, México, D.F.
- Tiempo*, noviembre de 1997, San Cristóbal de Las Casas.
- Vanguardia del Sureste*, 13 de septiembre de 2001.

TRANSFORMACIONES GUBERNAMENTALES Y DERECHOS AGRARIOS EN LA TENENCIA SOCIAL DE LA TIERRA EN OAXACA

*Marcela Coronado**

RESUMEN

El objetivo de ese artículo es dar seguimiento a las transformaciones difundidas por agencias gubernamentales del sector agrario y cómo ante ello se producen diversas respuestas en comunidades zapotecas de Oaxaca. A través de un recorrido histórico de la constitución del Distrito de Riego 19 (DR-19) del Istmo de Tehuantepec, se muestra un proceso de polarización social. De este proceso resulta una lucha por la tierra de los comuneros de Juchitán. Con la reforma al Artículo 27 Constitucional y la instalación del Procede durante el régimen salinista, esta lucha adquiere complejos matices sociales que se describen en este documento, entre los que destacan que mientras se desarrollan estrategias campesinas para enfrentar las nuevas acciones y políticas agrarias, los agentes gubernamentales aprovechan para operarlas y así toman ventaja sobre las posibles respuestas de las comunidades.

Palabras clave: derechos agrarios, Procede, contrarreforma, polarización, comuneros.

INTRODUCCIÓN

Los derechos agrarios de las comunidades indígenas han sido vulnerados por las transformaciones jurídicas y políticas implementadas por las políticas gubernamentales. Este artículo expone las formas como se implantaron algunas de las principales transforma-

* Profesora-investigadora de la Unidad 201-Oaxaca, de la Universidad Pedagógica Nacional. Correo electrónico: <coronado.marce@gmail.com>.

ciones promovidas por las agencias gubernamentales del sector agrario para la tenencia social de la tierra en el Istmo de Tehuantepec en dos etapas históricas: el avance de la propiedad privada en el DR-19 de la década de 1970 a la de 1990, y la implementación del Procede en ejidos y comunidades de 1992 a 2004, con las reformas salinistas que dieron fin a la reforma agraria posrevolucionaria. El objetivo es seguir las principales pautas de acción de dichas transformaciones a través de una estrategia metodológica que aborda paralelamente —a partir de diversas fuentes de información—¹ las principales acciones gubernamentales y algunas de las respuestas generadas por comunidades zapotecas para enfrentarlas.

El artículo se encuentra organizado en seis apartados: en el primero se aborda la situación de la tenencia social de la tierra en el Istmo de Tehuantepec con la reforma agraria en la década de 1970; en el segundo, se muestra el avance de la propiedad privada y la polarización social resultante de la construcción y puesta en marcha del DR-19; en el tercero, se aborda la lucha por la tierra de los comuneros de Juchitán, el surgimiento de la COCEI y la política salinista; en el cuarto se analiza la implementación de la contrarreforma salinista y se describe la "reforma" y la contrarreforma agrarias neoliberales en Oaxaca; en el quinto se presenta la implementación del Procede en ejidos y comunidades. Finalmente, a partir de la revisión de los procesos ya señalados, se presentan algunas de las principales pautas de acción gubernamentales sobre la tenencia social de la tierra.

LA TENENCIA SOCIAL DE LA TIERRA

EN EL ÍSTMO DE TEHUANTEPEC EN LOS AÑOS SESENTA

En 1964, la estructura de la tenencia de la tierra en el Istmo de Tehuantepec mostraba el desequilibrio que había alcanzado la propiedad social y la propiedad privada de la tierra. Ese desequilibrio se podía ver en la comparación de la estructura agraria de los distritos de Juchitán y Tehuantepec de esa región, ya que mientras que en el primero, en el que predominaba la propiedad comunal, los predios mayores alcanzaban una superficie de 103.4 hectáreas, en el distrito de Tehuantepec los predios mayores alcanzaban 629.6

¹ Revisión bibliográfica, hemerográfica y documental del tema, estudio de campo, entrevistas con diversos actores y observación participante.

hectáreas, pero ahí predominaba la propiedad privada. Para entonces la propiedad social de ejidos y comunidades reconocida por el estado apenas constituían 36 por ciento del total en la región del istmo (Piñón, 1994:178-179).

A tal situación se había llegado, no obstante la reforma agraria posrevolucionaria y los esfuerzos de las comunidades zapotecas para hacerla cumplir, recuperar sus tierras y reclamar su tenencia comunal. Estos esfuerzos se enfrentaron al largo y tortuoso proceso de institucionalización de la reforma agraria (1915-1971), debido a los frecuentes cambios en los ordenamientos organizativos, administrativos, directivos y operativos, además de las frecuentes inconsistencias jurídicas, contradicciones operativas, superposición de funciones y demás, que provocaban vacíos e imprecisiones en las vías de tramitación.

Lo anterior generó ambigüedades, contradicciones, dilaciones, omisiones, negligencias y olvidos que desquiciaron y confundieron a los grupos peticionarios de campesinos y comunidades del Istmo de Tehuantepec. Estos grupos, ante cada cambio tenían que reiniciar una y otra vez el desentrañamiento de los nuevos caminos procedimentales y de las nuevas disposiciones. Por ello, también fue frecuente que "erraran" en los trámites, que tenían que reiniciar una y otra vez.

Pero además, durante este largo proceso, las comunidades zapotecas se enfrentaron a diversas formas de acaparamiento de sus tierras. Por ejemplo, los acuerdos de inafectabilidad agrícola crecieron sustancialmente en la región durante los regímenes presidenciales de Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines, favoreciendo a los propietarios privados que acapararon las tierras más fértiles y mejor ubicadas. Otras formas de despojo fueron las que se realizaron con la complicidad de las autoridades municipales, así como a través de la compra de tierras a campesinos pobres endeudados.

Para principios de la década de los años sesenta, el gobierno decidió "regularizar" por fin la tenencia de la tierra en el Istmo de Tehuantepec. Este súbito interés gubernamental obedeció a la construcción de la presa Benito Juárez y el distrito de riego núm. 19, con la que se pretendió convertir a esa región en el "granero de la nación". El resultado de esta intervención fue la dramática transformación de la estructura de la tenencia de la tierra en la zona de riego (Villagómez, 1998:139-140), calculada entonces en aproximadamente 60 mil hectáreas (Piñón, 1994:196), que agudizó el desequilibrio que de por sí ya tenía, pues en el DR-19 el régimen comunal se redujo de 83 por ciento en 1962 a 9.2 por ciento para 1980, mien-

tras que en el mismo periodo el régimen de propiedad privada creció de 6.48 a 76 por ciento (Vargas *et al.*, 1992:139) (véase la tabla 1).

TABLA 1
EVOLUCIÓN EN LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL DR-19
(60 MIL HECTÁREAS, APROX.). PERIODO 1962-1980

<i>Tipo de propiedad</i>	<i>1962 (%)</i>	<i>1980 (%)</i>
Comunal	83.30	9.28
Ejidal	5.43	14.45
Privada	6.48	76

FUENTE: Vargas *et al.* (1992:139).

El objetivo de esta gran obra hidráulica era irrigar 50 807 hectáreas, meta que nunca se alcanzó. La mayor superficie irrigada durante los casi ya 40 años de existencia de la presa Benito Juárez y del DR-19 fue de 21 243 hectáreas, pero únicamente tuvo lugar en una ocasión, durante el periodo 1968-1969 (Piñón, 1994:196). Para 1996, el promedio de riego era apenas de 7 849 hectáreas, o sea, apenas 15 por ciento de la capacidad total proyectada inicialmente y que había justificado la construcción de la obra (Sagar, 1996).

EL AVANCE DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN EL DR-19

Para despegar el proyecto estatal de desarrollo rural en el DR-19, el gobierno federal formó en 1962 una comisión técnica integrada por diversas dependencias² con diversas tareas, entre ellas el desmonte de 33 mil hectáreas y la planificación de los cultivos. Pero, sobre todo, esta comisión tenía la urgente tarea de resolver el problema de la tenencia de la tierra en las áreas de riego en las que predominaba la tenencia comunal. El objetivo era convertir a la superficie de riego en tenencia ejidal para parcelar la tierra, ya que la tenencia comunal era vista como una amenaza para la productividad de la zona de riego. Fue así que la comisión técnica se dedicó a contener y desalentar las solicitudes de aquellas comunidades que reclamaban —al amparo de la reforma agraria— la resolución

² Cinco ingenieros de la Secretaría de Agricultura, tres de la de Recursos Hidráulicos; dos del Departamento Agrario y uno del gobierno del estado. Véase "Bonanza: invierten 62 millones en el Istmo", en *Oaxaca-Gráfico*, viernes 4 de mayo de 1962, p. 1.

de confirmación y titulación de sus bienes comunales ancestrales, y que aún no habían obtenido respuesta, para convencerlas de que cambiaran hacia el régimen ejidal. Al mismo tiempo, querían convencer a aquellas comunidades que ya habían obtenido su resolución de confirmación y titulación de bienes comunales que aceptaran "revertirlos" al régimen ejidal.

El gobierno federal decidió la expropiación de 47 mil hectáreas por medio de un decreto presidencial emitido por López Mateos en 1962. Esta expropiación trajo una enorme incertidumbre a los campesinos de la zona de riego. Dos años después, en 1964, Díaz Ordaz expidió un segundo decreto en el que se reconocían 68 mil hectáreas en el régimen ejidal. Las áreas beneficiadas por el riego alcanzaron una superficie de cerca de 30 mil hectáreas, mientras que el resto—38 mil hectáreas—eran de temporal. Dicho decreto estableció que la superficie afectada se distribuiría equitativamente entre ocho mil campesinos, quienes al recibir sus certificados se convertirían en ejidatarios (Villagómez, 2001).

Los representantes del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC), en coordinación con la comisión técnica, trabajaron intensamente en la zona de riego para convencer a las comunidades zapotecas con tenencia comunal de que sus tierras debían de cambiar al régimen ejidal por estar ubicadas en el distrito de riego, y que sólo así podrían aprovechar los beneficios de la presa y acceder al crédito. Así que se realizaron compulsivamente asambleas en las que los representantes agrarios imponían la decisión gubernamental, levantando actas en las que hacían aparecer que dicho cambio de régimen era "voluntario". La cooptación de la mesa directiva del comisariado era entonces crucial para tal objetivo.³

Las protestas en las diversas comunidades no se hicieron esperar, sin embargo, fueron diferenciadas. Así tenemos, por ejemplo, que mientras en Juchitán la asamblea de comuneros se negó terminantemente a aceptar los términos del decreto, en Ixtaltepec la asamblea de comuneros dividida aceptó, presionada por los agentes gubernamentales, mal informada y sin descifrar aún los alcances que implicaba revertir sus tierras comunales al régimen ejidal, lo que provocó conflictos internos y muchas confusiones. Incluso años después, los comuneros ixtaltepecanos aún no sabían a qué régimen de tenencia pertenecían.

³ Realizaban esta cooptación mediante sobornos con privilegios y recursos, o bien, aprovechando la falta de conocimiento y experiencia sobre los alcances del cambio de régimen comunal a ejidal.

Los conflictos más graves se concentraron en la comunidad de Juchitán, cuyas tierras comunales abarcaban 59 por ciento del total de la superficie de riego (Piñón, 1994) y cerca de 30 por ciento de los usuarios del sistema de riego (Villagómez, 2001). La superficie de sus tierras comunales abarcan los municipios de Juchitán, Espinal, Unión Hidalgo, Santa María Xadani y Chicapa.

La comunidad de Juchitán había recorrido un largo camino para restituir sus tierras desde el siglo XIX. Después de la Revolución fue una de las primeras comunidades que, apenas expedida en 1915 la primera Ley Agraria por Carranza, presentó su solicitud de restitución de tierras; e insistieron una y otra vez durante varias décadas sin que sus peticiones fueran atendidas, hasta que el gobierno federal impulsó el proyecto de la presa y el distrito de riego.

En el decreto presidencial de 1964 signado por Díaz Ordaz se confirmaron y titularon los bienes comunales de Juchitán por 68 mil hectáreas; en el mismo decreto dichos bienes se revertían al régimen ejidal. Esta resolución reconocía a 7 984 personas con derecho, distribuidos en Juchitán, Chicapa de Castro, Xadani, La Ventosa, Espinal y Unión Hidalgo. A este decreto se opusieron rotundamente tanto terratenientes como los comuneros de Juchitán, pero las razones obedecían a motivos totalmente opuestos.

Los terratenientes se opusieron al decreto porque los términos en que estaba redactado hacían peligrar las tierras de las que se habían apropiado ilegalmente. Los comuneros juchitecos se negaron porque en dicho decreto las tierras comunales eran revertidas al régimen ejidal, y temían que con ello sus tierras fueran pulverizadas para beneficiar a grupos externos. En ese entonces corrían rumores acerca de que éstas serían repartidas a campesinos de otras regiones de Oaxaca, suspicacia válida si tomamos en cuenta que en ese periodo se estaban colonizando vastas zonas del istmo norte con campesinos de Oaxaca y Veracruz, pero además con nuevos acaparadores.

Los terratenientes aprovecharon la desconfianza de los campesinos juchitecos en las decisiones del gobierno y les ofrecieron una alianza para evitar que dicho decreto fuera aplicado. Esta alianza fue aceptada por los comuneros juchitecos sin ignorar sus desventajas. Los terratenientes fueron los principales negociadores, y en 1966 llegaron a un acuerdo con Díaz Ordaz por medio del cual se revocó parte del decreto, de modo que el Cuerpo Consultivo Agrario (CCA) lo reformuló de manera sustancial.

Pero el acuerdo alcanzado no fue contra la cláusula que revertía las tierras comunales al régimen ejidal, como esperaban los comu-

neros juchitecos. Fue un acuerdo que reconocía las tierras acaparadas en la zona de riego por los terratenientes como propiedad privada en una superficie de 25 mil hectáreas para 3 800 supuestos beneficiados. El resto de las tierras, 43 mil hectáreas, según este acuerdo, podían permanecer como ejidales, exactamente en los mismos términos establecidos en el decreto presidencial impugnado por los comuneros y por el cual éstos se habían aliado con los terratenientes para derogarlo (Bailón y Sermeño, 1988). Los comuneros juchitecos vieron esto como una traición y un robo.

Este acuerdo tuvo incontables irregularidades jurídicas. Por ejemplo, los "propietarios" no recibieron títulos de propiedad plena, sino de una figura jurídica hasta entonces inexistente denominada "terreno inafectable de origen comunal". Esta fórmula estaba fuera del derecho agrario y había sido inventada específicamente para asegurar a los terratenientes la propiedad privada de las tierras comunales juchitecas en las áreas de riego que habían acaparado. Además, dicho acuerdo no fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* como decreto presidencial, lo que violaba la legislación agraria.⁴

Por otra parte, los comuneros juchitecos enfrentaban nuevas formas de acaparamiento surgidas con la construcción del distrito de riego y la implementación de los proyectos productivos gubernamentales desarrollados en la zona, pues los viejos terratenientes y funcionarios establecieron una alianza que les permitió acaparar más tierras. Una forma muy frecuente era que los terratenientes "legalizaban" la posesión de un predio declarándolo "ocioso", sin que fuera el caso, para después solicitar certificados de propiedad. Otra, fue la falsificación de la documentación legal del predio con el nombre de una persona distinta al verdadero propietario, de modo que una vez alterada dicha documentación, el predio le era arrebatado (Villagómez, 2001; Piñón, 1994).

La alianza entre acaparadores y funcionarios permitió que cuando los primeros consumaban los despojos, creaban inmediatamente empresas que se dedicaron a desmontar superficies para abrirlas a

⁴ Hubo tal desorden y confusión en la expedición de esos títulos que 1 170 de ellos localizados en el Registro Nacional de la Propiedad no correspondían a los títulos entregados, además de que entre 10 y 15 por ciento de los títulos nunca fueron ratificados. Asimismo, hubo muchísimos casos de duplicidad de beneficiarios sobre una misma parcela, sin olvidar la duplicidad de diferentes tipos de propiedad sobre una misma parcela. Por otra parte, los mismos terratenientes acapararon esos títulos, algunos concentraron hasta 25 y fueron escriturados en las notarías públicas con la complicidad de políticos y notarios (Benford, citada por Piñón, 1994:201-208).

la actividad agrícola, con maquinaria y gastos de operación financiados con recursos públicos, en la que los socios eran los funcionarios de las diversas instituciones. Recordemos que la superficie desmontada total en la zona de riego alcanzó 33 mil hectáreas, lo que les redituó un buen negocio.

De esta forma, la complicidad entre acaparadores "antiguos" y los representantes gubernamentales proporcionó un *modus operandi* eficaz, que garantizó su enriquecimiento con la concentración no sólo de tierras, sino también del financiamiento público, ya que ambos se beneficiaron con los recursos dirigidos hacia las tareas de desmonte y con los proyectos agrícolas gubernamentales dirigidos hacia el distrito de riego.

Para principios de los años setenta, tan sólo en el municipio de Juchitán había disponibles cerca de seis mil hectáreas desmontadas para ser repartidas entre comuneros. Pero dicha repartición nunca se llevó a cabo, pues estas tierras fueron adquiridas en operaciones de compraventa por un nuevo tipo de acaparadores compuesto por los ingenieros y funcionarios de las dependencias del sector agrario de los gobiernos federal y estatal, completamente ajenos a las actividades agrícolas de la región.

El avance de la propiedad privada de las tierras en la zona de riego fue paralelo al crecimiento de la inequidad en el acceso a la tierra por superficie. Así, tenemos que para 1991, 72 por ciento de los usuarios que poseían parcelas de cero a cinco hectáreas tenían acceso a 34 por ciento de la superficie de riego, mientras que tres por ciento de los usuarios que tenían parcelas de más de 20 hectáreas tenían acceso a 22 por ciento de dicha superficie (Piñón, 1994: 201-208). Además, los que tenían mayores superficies conservaban mayores privilegios en el riego y en la recepción de los recursos públicos (Villagómez, 2001).

Para 1992, la Comisión Nacional del Agua (CNA) reconocía como propiedad privada 59 por ciento de la superficie total del distrito de riego, y en el caso de la superficie de las tierras de Juchitán reconocía como propiedad privada todas las ubicadas en la superficie de riego, 27 795 hectáreas, que representan 54 por ciento de la superficie total en la zona de riego (Villagómez, 2001). Lo que implica que Juchitán fue la comunidad donde se concentró el embaute contra la tenencia comunal de la tierra.

A principios de la década de 1970 se construyó una refinería en Salina Cruz. Durante décadas, importantes cantidades de agua de la presa Benito Juárez se enviaron hacia la refinería. El uso industrial del líquido no estaba incluso en el proyecto de desarrollo que dio vida

a la presa y al distrito de riego, por lo que hasta principios del siglo XXI existió una permanente competencia por el abastecimiento del líquido, en la que siempre tuvo preferencia la refinería. Durante todo ese tiempo hubo escasez del líquido para los campesinos usuarios del riego, lo que creó constantes fricciones con los administradores del distrito de riego.

LA LUCHA POR LA TIERRA, LA COCEI Y LA POLÍTICA SALINISTA

La situación a la que se había llegado en el DR-19 en la concentración de tierras comunales de riego, de recursos gubernamentales y de agua de la presa por parte de los agentes gubernamentales y los terratenientes, se vio enfrentada con los procesos de resistencia cotidiana y abierta de los campesinos zapotecos. En la década de los años setenta, desde el Comisariado de Bienes Comunales de Juchitán surgió una lucha por la defensa de las tierras que dio paso, a su vez, al surgimiento de la Coalición Obrera Campesino Estudiantil del Istmo (COCEI), organización de izquierda que proporcionó direccionalidad a esta lucha y logró ganar en 1975 y en 1978 la Mesa Directiva del Comisariado. No obstante, en este último periodo la victoria de la COCEI no fue reconocida por la Secretaría de la Reforma Agraria y además los terratenientes se ampararon contra las elecciones del Comisariado de Bienes Comunales de Juchitán.

El problema agrario de Juchitán y la lucha electoral se convirtieron en los "núcleos duros" de la COCEI, que denunció la opresión en el istmo y convocó a luchar contra ella. Tuvo tal fuerza que se constituyó en un movimiento social de resonancia extensa y fue el más importante del siglo XX en esa región. De modo que la influencia política de la COCEI se extendió rápidamente hacia otras comunidades zapotecas del istmo, a diferentes ritmos y con diferentes motivos de lucha, aunque la contienda electoral por la conquista de los ayuntamientos fue cada vez más importante.

La llegada a la presidencia de la República, en 1988, de Carlos Salinas de Gortari ocurrió en medio de una gran crisis de legitimidad política. Este presidente impulsaría el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, e implementaría las principales transformaciones constitucionales para aplicar a fondo el modelo económico neoliberal en los diferentes ámbitos estratégicos. En esta lógica, uno de sus objetivos fue dar por concluida la reforma agraria.

Para lograrlo, Salinas desplegó estrategias destinadas a contener a las organizaciones campesinas del país con el fin de impedir que

generaran protestas ante las políticas neoliberales. Una de ellas fue fracturar las relaciones entre dirigencias y bases sociales a través de la cooptación de los dirigentes medios y confrontarlos con sus instancias de dirección. Una cooptación de este tipo no es algo novedoso, sin embargo, este proceso se distinguió de las formas usuales al añadir el componente de la seducción a través del uso del prestigio, el poder "personal" y las influencias, y muy especialmente el estilo y nivel de vida del poderoso. A la vez, las organizaciones campesinas, en medio de la confusión por el alcance de las transformaciones constitucionales y la división interna, fueron convocadas por los agentes gubernamentales para firmar pactos y acuerdos para "finalizar" el rezago agrario y con ello dar por concluida la reforma agraria.

Las políticas salinistas y el ingreso al PRD fueron factores que marcaron profundamente a la COCEL. Para finales de la década de los años ochenta, la lucha agraria en la región del Istmo de Tehuantepec había llegado a un *impasse*. En el caso de Juchitán, el amparo promovido por los terratenientes contra las elecciones del comisariado de Juchitán había paralizado cualquier acción que permitiera nombrar a la mesa directiva. Entretanto, el acaparamiento de tierras continuó mientras las diversas dependencias del sector agrario protegían a los terratenientes.

A principios de marzo de 1990, la COCEL, que gobernaba el municipio de Juchitán, recibió a Carlos Salinas de Gortari con críticas de las organizaciones de izquierda del país por darle cabida y voz al presidente ilegítimo. En el acto de masas realizado en la explanada de la ciudad, ante miles de cocelistas procedentes de diversos municipios, Salinas se comprometió solemnemente a resolver de una vez por todas el "problema agrario de Juchitán" y así hacer justicia a los campesinos juchitecos.

Sobra decir que nunca lo resolvió, por el contrario, en ese mismo mes y año —marzo de 1990—, la mayor y más importante parte del expediente agrario de los bienes comunales de Juchitán fue sustraída de los archivos de la Secretaría de la Reforma Agraria en la capital de la entidad —seis de nueve volúmenes— por el entonces jefe del Departamento de Integración y Trámite de la Dirección de Bienes Comunales de la SRA en la ciudad de México. Hasta la fecha, dichos volúmenes se encuentran "resguardados" en dicha dependencia.

Entre tanto, en la COCEL la actividad electoral fue cada vez más importante, y la lucha agraria se fue quedando cada vez más al margen. Y en ese sentido, las movilizaciones se concentraron en arran-

car los presupuestos y los programas gubernamentales municipales. Por otra parte, la COCEI también participaba en las elecciones por las diputaciones, la senaduría y las gubernaturas. De modo que durante la década de los años noventa, las movilizaciones políticas más importantes de esta organización se centraron en la participación electoral.

El proceso anterior institucionalizó al movimiento e impulsó su profesionalización en el mercado político electoral, lo que tuvo como resultado que el núcleo semántico antagonista contra la opresión que implica la lucha por la democracia a través de la lucha electoral, uno de los que le dio sentido y resonancia a la COCEI como movimiento social, fuera cada más difícil de identificar. Además de que burocratizó a algunos de sus grupos, dispersó a otros y, sobre todo, fragmentó las estrategias políticas.

La lucha agraria, el segundo núcleo semántico antagonista del movimiento social impulsado por la COCEI, actualmente se encuentra en latencia debido a varios factores, principalmente por el poderoso embate que la vía campesina ha tenido con las políticas estatales neoliberales aplicadas hacia el campo, al proceso de institucionalización y fragmentación del movimiento coceista y a la debilidad del movimiento campesino nacional.

LA TENENCIA SOCIAL ANTE LA CONTRARREFORMA SALINISTA Y LA "REFORMA" Y CONTRARREFORMA AGRARIAS NEOLIBERALES EN OAXACA

En 1996, dos importantes dirigentes de la COCEI firmaron con la Procuraduría Agraria (PA) el acuerdo para colaborar con esta instancia, así como con los gobiernos estatal y federal, para dar "fin al rezago agrario" en la entidad. Acuerdo que se celebró junto con otras importantes organizaciones campesinas,⁵ varias de ellas con una trayectoria de lucha por la tierra. Con esto se legitimó la incursión en Oaxaca de las reformas salinistas en cuanto a la "regulación" de

⁵ Las organizaciones fueron: Central Campesina Cardenista (CCC), Central Campesina Independiente (CCI), Confederación Nacional Campesina (CNC), Coalición Obrero Campesino Estudiantil del Istmo (COCEI), Coordinadora Campesina de Oaxaca (Coco), Consejo Nacional de Sociedades y Unidades de Campesinos y Colonos (Consucc), Consejo Regional Chinanteco, Mazateco y Cuiccateco (Corechimac), Federación de Propietarios Rurales de Oaxaca (Febro), Unión Campesina Democrática (UCD), Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (Ucizoni) y la Unión General Obrero, Campesina y Popular (UGOCP).

la tenencia de la tierra, piedra angular para la reconversión de las políticas estatales hacia el campo.

Esta historia había iniciado en 1992, cuando el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa de Salinas de Gortari de reformar el Artículo 27 Constitucional, con lo que se hicieron cambios fundamentales a la legislación agraria, dando fin a la reforma agraria. Su instrumentación tuvo los siguientes aspectos: *a)* finiquitar el reparto agrario, *b)* dar por concluido el rezago agrario, *c)* parcelar y ubicar con exactitud las parcelas y los predios urbanos en ejidos y comunidades, *d)* certificar individualmente las tierras de tenencia social, así como la propiedad privada, *e)* incorporar a los ejidos y comunidades a empresas de asociación en una lógica empresarial, y *f)* legalizar la inversión de las sociedades mercantiles privadas en terrenos rústicos de propiedad social.

Las tareas operativas de instrumentación fueron divididas entre las nuevas y las viejas instituciones: la Secretaría de Reforma Agraria se dedicó al rezago agrario, se crearon los tribunales agrarios para dirimir conflictos agrarios, así como una Procuraduría Agraria que instrumentó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede). También se creó el Registro Agrario Nacional (RAN),⁸ con la función de registrar y certificar los derechos sobre la propiedad de las tierras y las formas de tenencia. Para incorporar a los campesinos como nuevos empresarios, se creó el Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad (Fonaes). Al mismo tiempo se impulsaron para el campesinado programas compensatorios de apoyo al consumo y no así para la producción, como Procampo.

Estas transformaciones constitucionales liberaron al Estado de su compromiso histórico de repartir tierras a los campesinos que no la poseyeran, pero con ellas también desaparecieron los derechos de los pueblos a ser dotados de tierras (Ibarra, 1999:71-72). La primera acción estatal que se desplegó para la operación de estas reformas fue la cancelación de la recepción a más solicitudes de tierras. Y aquellas solicitudes que estaban en proceso, en cualquier instancia, se pusieron en estado de resolución (Moreno, 2000:95). Para entonces existían siete mil expedientes agrarios que habían sido instaurados en todo el país por distintas vías y que aún no tenía resolución.

Para hacer expedito el desahogo del rezago agrario, se instrumentaron reformas a la Constitución que cambiaron las reglas de procedimiento, pues ya no sería el presidente de la República quien

⁸ Como órgano desconcentrado de la SRA.

emitiría las resoluciones, sino los tribunales agrarios (Ibarra, 1999). Con ello, el presidente dejaba de ser el responsable público de la reforma agraria y de finiquitar el reparto agrario. En Oaxaca se sometieron a esta condición 925 expedientes, en las que 50 por ciento se referían a demandas de exclusión de pequeña propiedad (Moreno, 2000:95), lo que nos muestra el avance de este tipo de tenencia en la entidad.

El efecto inmediato de la instrumentación de las modificaciones constitucionales al Artículo 27, sobre muchas organizaciones campesinas fue la confusión y la división internas, frente a un movimiento campesino débil en el nivel nacional. El surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas en 1994, proporcionó un potente marco de interpretación antagonista a las políticas estatales neoliberales, que orientó a una parte importante de las organizaciones campesinas. Sin embargo, el movimiento campesino nacional no pudo detener en esa coyuntura la poderosa implantación de las políticas estatales en el campo.

Para enfrentar la contrarreforma agraria, algunas organizaciones campesinas de todo el país presionaron al gobierno federal para la entrega de tierras. Con el fin de evitar que se pusiera en peligro la aplicación de la política agraria salinista, el gobierno federal aceptó repartir más tierras entre esas organizaciones, así que canalizó recursos para la compra de predios rústicos a particulares para después incorporarlos al régimen ejidal (Ibarra, 1999). En el caso de Oaxaca, este proceso tuvo dos etapas (Moreno, 2000:97) y en los hechos significó una "reforma agraria neoliberal" que sirvió para contener a las organizaciones sociales que presionaban para detener las reformas salinistas al Artículo 27 Constitucional.

La primera etapa de esta "reforma agraria neoliberal" fue de 1988 a 1992. Se formó en la entidad un comité de compras que determinaba quiénes requerían tierras para adquirirlas, o dar un pago como contraprestación para regularizarlas. Los fondos federales que se aplicaron para tal fin se manejaron como un "fondo de contingencia agraria", del que se echaba mano para la compra,⁷ según las presiones que la SRA y el gobierno del estado recibían por parte de organizaciones campesinas (Moreno, 2000). Al respecto, Moreno, quien además fue un alto funcionario agrario, afirmó:

[...] las compras de tierras ejercidas en ese momento representaron una salida política adecuada a la coyuntura, pero en ningún

⁷ En el caso de Oaxaca no se formaron nuevos ejidos con esta forma de adquisición de tierras, como en otras partes del país (Ibarra, 1999).

caso se constituyó un nuevo ejido, cuestión que permitió que las organizaciones que fueron "beneficiadas" [sic] con este programa tuvieran tierra para sí y por lo tanto un argumento de control social interno cuya lógica operó de acuerdo a sus mecanismos propios (Moreno, 2000:97).

Este funcionario operó las principales transformaciones políticas salinistas en la entidad, ya fuera al frente de la delegación de la SRA o de la Procuraduría Agraria. Por ello, como gran conocedor del tema, la descripción que realiza acerca de los resultados del proceso de adquisición de tierras para dotar nos muestra una de las formas más importantes de cooptación estatal de las organizaciones campesinas para abrir el paso sin oposición a las reformas salinistas en Oaxaca, y cómo hubo organizaciones que entraron en esta lógica estatal y reprodujeron formas de dominación en su interior.

En la segunda etapa de la "reforma agraria neoliberal", de 1992 a 1999, se formó a partir de la convocatoria de la Procuraduría Agraria, un Consejo Agrario Estatal, que diseñó un plan estatal agrario en el que participaron las dependencias del sector, el gobierno del estado y organizaciones campesinas de la entidad. Con este acuerdo se identificaron 317 asuntos agrarios de diverso tipo. De éstos, el rubro más importante fue el que se denominó "proyectos productivos especiales", que implicaban la adquisición de tierras con recursos federales, los cuales ascendieron a 66 casos. Este rubro se constituyó en el principal núcleo de atención de organizaciones e instituciones agrarias (Moreno, 2000).

Fue así que de 1992 a 1994, "para evitar conflictos", se adquirieron predios para 30 poblados. De 1996 a 1998 se siguieron comprando tierras para 53 núcleos ejidales. En 1999, el gobierno canceló la vía de adquisición de tierras por medio de compra a particulares para dotar a núcleos agrarios. La razón esgrimida fue que ya no había recursos "etiquetados" para tal fin (Fernández, 2000:105). Y no había recursos porque para entonces ya se habían instrumentado las principales transformaciones de las reformas salinistas y, por lo tanto, ya no eran necesarios.

Para 1999 se habían entregado en las dos etapas mediante esta vía 14 mil hectáreas. Fueron las regiones más beneficiadas la cuenca del Papaloapam, la Costa, Valles Centrales y el Istmo de Tehuantepec (Fernández, 2000). Esta forma de adquisición de tierras estaba dirigida principalmente a las organizaciones campesinas y no a núcleos agrarios autónomos, por lo que en los hechos esta "reforma

agraria neoliberal" funcionó para contener las protestas de las principales organizaciones campesinas que se oponían a las reformas salinistas.

La firma del acuerdo agrario con las organizaciones campesinas de la entidad, desde la óptica estatal, fue "un buen pacto político" (Moreno, 2000:98). Un resultado, afirmaban los funcionarios, fue que extendió un poco más el reparto agrario. Sin embargo, cínicamente lamentaban que las acciones políticas estatales que impulsaron la apertura del mercado de tierras no hubiera traído consigo la reorganización productiva que se esperaba en el campo (Moreno, 2000:96).

Lo anterior era imposible dadas las circunstancias económicas prevalecientes en el campo, precisamente porque la aplicación a fondo de dichas políticas eliminó a la producción agrícola nacional como sector económico-estratégico, a tal punto que la colapsaron dramáticamente. La concentración económica en el campo que actualmente está favoreciendo la acumulación de capital no se ubica en la producción agrícola ni agropecuaria, ni en el mercado de tierras, sino en el monopolio de la comercialización de los insumos y de la industria alimentaria por parte de grandes consorcios.

En 1999, el funcionario que operó por más de 10 años la implantación de las reformas neoliberales en Oaxaca, reprochaba que las organizaciones campesinas con tradición de lucha no hubieran definido "el proyecto de campesino al que se aspira" (Moreno, 2000:96) y que además recurrieran y demandaran programas como Procampo. En esa lógica, comenta lo siguiente:

[...] del grupo de 13 organizaciones con las que se ha trabajado sistemáticamente de 10 años para acá, todas parten del principio de la solución a los problemas de sus representados en torno a la tierra. Asimismo [sic] prácticamente todas desean ser atendidas en la demanda de pago de subsidios como el Procampo y en la atención a través de proyectos de aplicación flexible como el programa de empleo temporal o de aquéllos a los que se destina la inversión a ciclos cortos o en ganadería extensiva, pero solamente dos o tres cuentan con definiciones para integrar una estrategia productiva que permita consolidar la economía campesina o acceder el control del proceso productivo, con esquemas de integración vertical, de financiamiento propio o de comercialización [...] (Moreno, 2000:97).

De esta forma, el fracaso de la reorganización productiva neoliberal en el campo oaxaqueño fue endosado por los agentes gubernamen-

tales a las organizaciones campesinas; acusándolas de clientelares, y a los campesinos de ineficientes. Mientras tanto, seguía avanzando la punta de lanza de la contrarreforma agraria salinista: el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos.

PROCEDE PARA TODOS: EJIDOS... Y COMUNIDADES

El Procede se instrumentó con celeridad en la entidad, pues el objetivo era crear lo más rápidamente posible las condiciones que dinamizaran el mercado de tierras, así como formas de capitalización alternas que no fueran dependientes de iniciativas o programas gubernamentales (Santos y Villagómez, 1995); formas que por cierto, y a pesar de la implementación de ese programa, no se vislumbran aún. Las autoridades responsables de aplicar el programa iniciaron con los ejidos, y en una segunda etapa, prosiguieron con las comunidades.

Para ingresar al Procede se requiere cubrir varios requisitos de ingreso, entre ellos, que los ejidos tengan resuelta su situación jurídica, que sus colindancias estén bien establecidas, que sus órganos de representación estén vigentes y que la situación política sea favorable a la implementación del programa. En Oaxaca, para 1999, la superficie ejidal cubría apenas 18.5 por ciento de la superficie total del estado, mientras que la superficie comunal era de aproximadamente 59.5 por ciento; el resto se dividía entre terrenos nacionales y propiedades privadas (Santos y Villagómez, 1995), mientras que de 100 por ciento de la propiedad social de la tierra, 77.81 por ciento lo componían las comunidades, con un superficie de 6 709 128 hectáreas, y 22.19 por ciento los ejidos, con 5 460 574.90 (Moreno, 2000).

El Procede fue antecedido por una gran campaña publicitaria que se acompañó de apresuramientos en su implantación. Detrás de éstos se encontraba la competencia entre la Procuraduría Agraria y la SRA por ganar la iniciativa en la aplicación del programa, competencia que se concretó en que cada institución quería lograr el mayor número de asambleas para garantizar mayor ascendencia sobre la operación del programa (Santos y Villagómez, 1995). En dicha pugna, la Procuraduría Agraria trataba de ganar el paso, principalmente contra la SRA, pues esta institución implicaba para el gobierno salinista un obstáculo, más que por ineficiente, por la fun-

ción histórica que dicha secretaría había implicado en la memoria campesina (López y Moguel, 1998:118).

Fue tal la compulsión por promover las asambleas en los núcleos agrarios para enrolarlos en el proceso de certificación parcelaria que, además de la desconfianza experimentada entre los campesinos acerca de los propósitos gubernamentales, generó entre ellos mucha confusión. Esto trajo como consecuencia que hubiera un periodo de relativo inmovilismo (Santos y Villagómez, 1995).

Para 1995, estaban en proceso inicial 418 casos, entre los que se consideraban como aptos 220, y completos, apenas 145. Si tomamos en cuenta que el universo en la entidad era entonces de 1 650 ejidos y comunidades agrarias, de los cuales sólo 730 son ejidos, los resultados alcanzados hasta entonces eran muy limitados. Para ese año, en la región del Istmo de Tehuantepec, que comprende 53 ejidos y 64 comunidades, el programa había incorporado a 28 ejidos, de los cuales 18 poseían un avance de 100 por ciento (Santos y Villagómez, 1995). El Procede aún no se implementaba en las comunidades con tenencia comunal.

Posteriormente, en 1996, la operación estatal del Procede formó una comisión responsable en la que participaron la Procuraduría Agraria, la SRA, el INEGI y el gobierno del estado. En ella, el gobernador tuvo la facultad de nombrar al coordinador del programa en la entidad, lo cual amplió el espacio de pugna entre las instituciones (SRA y PA) para lograr la responsabilidad del programa (Santos y Villagómez, 1995). Esta pugna se trasladó hacia ejidos y comunidades a los que ambas instituciones trataron de animar para que entraran al programa.

Así, cuando el Procede se promocionaba en los núcleos agrarios, llegaban conjuntamente la Procuraduría Agraria y la SRA, pero no había mayor coordinación o acuerdo entre estas instancias. La tendencia fue que la Procuraduría Agraria, que tenía la cobertura y el respaldo gubernamental federal y estatal, se apoyara únicamente en el INEGI para realizar la medición de las parcelas de la forma más rápida posible, y sólo solicitaba a la SRA información agraria (López y Moguel, 1998:118), mientras que la SRA trataba de intervenir y no ser marginada.

En la región del istmo, los ejidos Heliodoro Charis y Emiliano Zapata fueron calificados en el diagnóstico del programa como "favorables". Ambos ejidos han sido uno de los bastiones más sólidos y combativos de la COCEL, por lo que resulta sorprendente que fueran de los primeros ejidos que se acogieron al Procede y que además fueran un modelo de implementación. El proceso fue muy rápido,

duró alrededor de un año, de tal forma que habiendo entrado el programa en octubre de 1993, para octubre de 1994 había sido implementado en su totalidad (López y Moguel, 1998:117).

El Procede llegó a estos ejidos a través de la Procuraduría Agraria, la cual se saltó la instancia municipal —en la que gobernaba la COCEI—, a la SRA y también al liderazgo de la COCEI (López y Moguel, 1998:118). Para entonces la dirigencia de la COCEI estaba más concentrada en los asuntos electorales y en la aplicación de los recursos de Pronasol y Procampo en los municipios, de tal forma que la Procuraduría Agraria logró involucrar a los combativos ejidatarios para aceptar la entrada del programa. Así que, con la aceptación de Procede por parte de este ejido de filiación coceísta, los agentes gubernamentales intentaron legitimar dicho programa en la entidad.

La celeridad con la que la Procuraduría Agraria implantó el Procede en los ejidos Charis y Zapata fue acompañada por la contratación de jóvenes que hablaban zapoteco, quienes actuaron como intérpretes ante los ejidatarios. Sin embargo, la pieza clave para la aceptación del programa por parte de los ejidatarios fue que éstos, ante el temor de que las parcelas fueran vendidas sin conocimiento y aval de la asamblea, llegaron al acuerdo interno de que una probable venta tendría que ser una decisión colectiva y no sólo individual, ya que la asamblea tendría la última palabra (López y Moguel, 1998:120-121).

Otra pieza que explica la aceptación del Procede en esos ejidos fue porque dichos certificados eran indispensables para tener acceso a otros recursos del gobierno. Además, su expectativa era que el Estado siguiera cumpliendo con sus funciones ante los campesinos. Con ello, los ejidatarios aceptaron las nuevas reglas del juego cuyo impacto aún no era claro, por lo que esta aceptación implicaba, además, la experimentación y el sondeo para desentrañar su sentido. También es probable que dicha aceptación descansara en la confianza de su capacidad para la gestión colectiva como asamblea de ejidatarios, precisamente por su experiencia política coceísta.

Con las comunidades el Procede actuó de forma parecida, a pesar de ser un programa que había sido diseñado sólo para ejidos y solares urbanos, como su propio nombre lo indica (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos). Los bienes comunales de las comunidades indígenas se ubican en el Artículo 27 con un tratamiento diferenciado de los ejidos, dada su naturaleza histórica, ya que éstas legalmente se encuentran en un régimen de protección que garantiza la integridad de las tierras

de los grupos indígenas, a quienes el Estado les "reconoce" su derecho a sus tierras ancestrales. Por eso, legalmente el gobierno sólo les restituye o confirma sus tierras, mientras que a los ejidos los "dota".

Esta diferencia fundamental entre ejidos y comunidades no fue reconocida en los hechos por los agentes gubernamentales que implementaron los programas de certificación, pues detendría el objetivo de incorporar al régimen de propiedad privada todo tipo de tenencia social de la tierra. Por otra parte, la nueva ley agraria diluye la carga simbólica histórica del derecho de las comunidades indígenas a sus tierras ancestrales al legislar el "libre" cambio de régimen de comunidades a ejidos, así como a propiedad privada.

El artículo al que invocaron los agentes gubernamentales para que el programa de certificación entrara en las comunidades fue el 107 de la Ley Agraria: "Son aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé esta ley, en lo que no contravenigan lo dispuesto en este capítulo" (*Gaceta Solidaridad*, 1992:62). La ambigüedad de este artículo permitió a los funcionarios reinterpretarlo para incorporar a las comunidades al programa de certificación. También les proporcionó un resquicio para incorporarlas, en caso de parcelación, al Artículo 80 de la Ley Agraria abriendo la puerta a la enajenación individual de la tierra, que para las comunidades es contraria al Artículo 27 Constitucional dado el régimen de protección que supuestamente las ampara.

Con el mayor de los cinismos, la Procuraduría Agraria afirmaba que todo esto era aplicable a las comunidades mientras no se opusiera a la ley agraria vigente. Y así empezaron a incorporar a las comunidades al programa de certificación. Para ello se requería que no tuvieran conflictos por colindancias, que tuvieran sus estatutos comunales, que los órganos de representación estuvieran vigentes y que el padrón de comuneros estuviera actualizado. Y hacia estas acciones los agentes gubernamentales de la FA y de la SRA se dedicaron de manera rápida y eficaz.

El Procede empezó a operar en comunidades en Oaxaca de 1996. A partir de entonces dicho programa se ha desplegado en las comunidades en dos formas principales: una es la certificación por parte del RAN de la superficie total con su polígono, el establecimiento de las áreas de uso común, explotación colectiva, asentamientos humanos, infraestructura, ríos, arroyos y áreas especiales, así como su inscripción en el régimen de tenencia comunal; la segunda es que, además de los componentes anteriores, se certifica el *parcelamiento en tierras comunales*.

En la primera forma existe una contradicción en el procedimiento, ya que los trabajos técnicos que conforman los dictámenes oficiales para la certificación comunal realizados por la PA y el INEGI, dan cuenta de la extensión de las superficies parceladas en las comunidades en un rubro específico como situación de hecho. Pero, en los mismos dictámenes, dicho parcelamiento es declarado como "no existente". Es decir, en términos oficiales la superficie parcelada en tierras comunales certificadas existe y a la vez no existe.

En esta contradicción, los comisariados comunales son quienes otorgan los certificados de posesión a los comuneros, avalados por las asambleas y según las normas que establecen sus estatutos. Además, el Procede en comunidades asigna derechos sobre las tierras de uso común por partes iguales entre los comuneros y establece un porcentaje según su número y la superficie total de las áreas comunes. Este porcentaje es hipotético, ya que no implica el acceso o la asignación a una porción de tierra real. En los hechos, la asignación del porcentaje a un determinado número de comuneros establece una frontera que acota y complica la posibilidad de ampliar la distribución de la tierra comunal en el futuro.

La segunda forma que adoptó el programa de certificación en las comunidades abarcó, además de las ya descritas, la parcelación de las tierras comunales. Con ello, las tierras parceladas en superficie comunal se incorporan al Artículo 80 de la Ley Agraria y permite su enajenación, que al ser certificadas por el RAN, operan de facto bajo el régimen de propiedad privada. En el caso de los ejidos, la superficie que ampara los títulos de origen parcelario se le resta a la superficie total del ejido. En el caso de las comunidades esta operación no ha sido realizada, sobre todo debido a la gran contradicción jurídica que implica la certificación parcelaria en comunidades.

El programa de certificación en comunidades que promueven la parcelación no ha avanzado tanto como pudiera esperarse, lo curioso es que en parte se debe a los propios agentes gubernamentales. No porque éstos pretendan proteger a las comunidades, sino más bien por negligencia, ya que el parcelamiento individual implicaría para el INEGI mucho más trabajo y el mismo precio que sólo establecer el polígono, la superficie de uso común y demás. Recordemos que las comunidades se caracterizan por tener mucha mayor superficie que los ejidos.

La comunidad de Ixtepec fue una de las primeras de la región en entrar al Procede. Esta comunidad fue la primera en la entidad que elaboró sus estatutos comunales en 1993, acción que desarrolló la asamblea de comuneros con un comisariado cocefta, ante las

reformas salinistas, con el fin de garantizar la propiedad comunal, ya que entonces existía el temor generalizado de que las reformas salinistas privatizaran las aguas y los ríos, así como los bancos de arena del río y la mina de cementante de la comunidad.

Sin embargo, la recién inaugurada autonomía de la asamblea era bastante limitada. Así, los promotores agrarios de la SRA, para mantener la presencia de su institución en la competencia por la operación de las transformaciones constitucionales, quisieron mantener su injerencia en los asuntos internos de la asamblea por distintos medios, además del manejo en su favor de lo poco que se sabía entonces de dichas transformaciones y el alcance de las reformas salinistas.

La elaboración de los estatutos por parte de la asamblea de comuneros tomó por sorpresa al personal del RAN, quienes esperaban que fuera la Procuraduría Agraria la que "orientara" esta acción. Fue así como, para registrar legalmente sus estatutos, la asamblea de comuneros de Ixtepec se enfrentó con el RAN para lidiar acerca del sentido de cada uno de sus puntos. No obstante, este esfuerzo de la asamblea de comuneros para poner a salvo los bienes de uso común fue utilizado por la Procuraduría Agraria para que se incorporaran al *Procede*.

En 1998, la Procuraduría Agraria lanzó una intensa campaña, aprovechando que la comunidad de Ixtepec ya tenía sus estatutos. El proceso de certificación de sus bienes comunales inició en septiembre de ese año y culminó en mayo de 2000. La explicación de por qué entraron al programa de certificación que ofrecía el entonces comisariado —de filiación priísta—, fue que con ello los comuneros podrían acceder de forma segura a los "apoyos" y a los recursos oficiales.

En el caso de Juchitán, la situación sobre la regularización de la tenencia de la tierra sigue paralizada. En 1999, el diagnóstico que hizo el *Procede* sobre las posibilidades de su ingreso al programa fue catalogado como "desfavorable" con los siguientes argumentos:

[...] actualmente el ejido presenta problemas políticos bastante fuertes, ya que en el poblado de Juchitán nace la COCEI, grupo fraccionario [*sic*] que se afilia al PRD, y son los que manipulan todas las acciones político-sociales del núcleo, actualmente ciudad. Además de esto se encuentran enclavados cuatro municipios grandes en cuanto a población dentro de las tierras ejidales mismos que consideran que sus tierras son o pertenecen a la pequeña propiedad, ya que el 90 por ciento de la totalidad de las tierras fue-

ron beneficiadas por el canal de riego y se dedican a la ganadería. Se han organizado un sin fin de reuniones con las organizaciones COCEI-CNC, sin embargo no se han llegado a puntos de acuerdo por lo complejo del problema [...] (Procede SISEC, Clave: 201410-9622063363).

Este reporte sintetiza la posición estatal frente al problema agrario de Juchitán, en el que no se reconoce ninguna responsabilidad. Y, sin embargo, la actuación de las instituciones gubernamentales y sus agentes sigue agudizando el problema agrario de Juchitán. Así, por ejemplo, en el año 2002 la Procuraduría Agraria promovió la certificación de superficies de "propiedad privada" que se encuentran en el municipio de Espinal, sin que se llegara a un acuerdo previo con la comunidad de Juchitán, ya que según la resolución presidencial de 1964, esas superficies espinales son parte de los bienes comunales de Juchitán y conforman un anexo de éstos, lo cual augura un grave conflicto entre Juchitán y Espinal, así como entre comuneros y propietarios.

En abril de 2003, el mayor avance del Procede, con 69 por ciento, se presentó en los ejidos cuya superficie en la entidad abarca 22.19 por ciento del total de la propiedad social en la entidad. Mientras que el avance en las comunidades, cuya superficie abarca 77.81 por ciento de la propiedad social en la entidad, el Procede apenas ha avanzado 29.4 por ciento.

Como vemos en la tabla 2, el avance del Procede hasta 2003 indica que es en la tenencia comunal donde se concentran 678 casos "de atención especial". Es decir, constituyen aquellos núcleos agrarios en los que el Procede tiene pocas probabilidades de entrar y aplicarse por conflictos de diverso tipo.

No obstante, el objetivo del programa era concluir la certificación del total de la propiedad social en Oaxaca para 2004, meta que

TABLA 2
AVANCE DEL PROCEDE EN OAXACA AL 30 DE ABRIL DEL 2003

Núcleos agrarios	Núm. ha*	Universo	Certificados	No certificados		
				De atención especial	Viables	Total
Ejidos	1 248 553.8	833	579	231	23	254
Comunidades	5 460 574.9	697	205	447	45	492
Total	6 709 128.7	1 530	784	678	68	746

* Moreno (2000).

Fuente: Procede, SISEC, 7 de mayo de 2003.

no se alcanzó. Como vemos, son precisamente las comunidades las que representan para las instituciones agrarias estatales que operan el Procede, el mayor obstáculo para concluir el programa de certificación. El ultimátum del Estado es que quien no entre a este programa ya no podrá acceder a los "apoyos" gubernamentales, en tanto que las comunidades parecen esperar.

ALGUNAS PAUTAS... A MANERA DE CONCLUSIÓN

La revisión de los procesos desarrollados por los agentes gubernamentales en las transformaciones agrarias para imponer las "nuevas" políticas y enfrentar las respuestas generadas por las comunidades y las organizaciones campesinas nos muestran varias tendencias. En primer lugar vemos que el impulso y la protección a la propiedad privada no comenzaron con las políticas salinistas. El ejemplo paradigmático lo tenemos con lo ocurrido en la zona del DR-19 del Istmo de Tehuantepec, en donde el avance de la propiedad privada a costa de la propiedad comunal fue muy importante desde la década de los años sesenta.

La aplicación de estas acciones gubernamentales fue impuesta mediante la desinformación y el fomento de la división interna entre las comunidades y/o las organizaciones campesinas, así como con la alianza entre terratenientes y los agentes gubernamentales. En este proceso encontramos una tendencia más: la sistemática negación de aquellas políticas gubernamentales agrarias precedentes que contradicen y ponen en riesgo la orientación y operación de las "nuevas" políticas que generalmente afectan derechos agrarios de comunidades y ejidos, duramente ganados por éstos y que a su vez constituyeron en su momento parte de la legitimación del discurso político gubernamental. De esta forma, comunidades y ejidos aparecen frente a dichos agentes como si estuvieran siempre en el error y atados al pasado, con lo que justifican su desprecio hacia campesinos y comuneros.

Otra tendencia fue que, mientras que las comunidades y/o las organizaciones campesinas descifraban los alcances de las "nuevas" acciones y políticas agrarias y desarrollaban estrategias para enfrentarlas, los agentes gubernamentales aprovechaban para operarlas. No obstante, ello no implica que las acciones de esos agentes estuvieran coordinadas ni acordadas, pues una pauta ha sido la competencia y las rivalidad entre las diversas instituciones agrarias por operar las acciones y políticas gubernamentales en materia agra-

ria con la consiguiente superposición de funciones, indefinición de los límites de las atribuciones y la polisemia en las interpretaciones de la legislación agraria y de los lineamientos de los programas de gobierno.

Lo anterior ha generado una mayor confusión e incertidumbre jurídicas en el Distrito de Riego 19, no sólo sobre el tipo de tenencia sino también sobre los límites territoriales entre comunidades, ejidos y la propiedad privada, lo cual ha agudizado las rivalidades entre comunidades y, más aún, entre propietarios y comuneros y/o ejidatarios. Pareciera que los agentes gubernamentales más bien apostaron por la incertidumbre. Por último, y no por ello menos importante, una tendencia más es que la acción gubernamental ha encontrado una seria resistencia en las comunidades para implementar los programas que favorecen la propiedad privada, a pesar de los avances de este último tipo de tenencia de la tierra.

BIBLIOGRAFÍA

- BAILÓN CORRES, Moisés J. y Sergio ZERMEÑO (1988), "Juchitán: límites de una experiencia democrática", en *Cuadernos de Investigación*, núm. 15, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- FERNÁNDEZ, O. (2000), "El conflicto agrario en la relación campesinos-gobierno en el estado de Oaxaca", en Sergio Sarmiento, Hugo Santos y Alba Liliana Amaro (comps.), *Coloquio: "Conflicto agrario y perspectivas del campo oaxaqueño"*, Oaxaca, CIESAS/ IIS-UABJO/INI/Procuraduría Agraria/SEDAF/SRA, pp. 102-107.
- GACETA SOLIDARIDAD (1992), "Nueva legislación agraria. Artículo 27 Constitucional, Ley Agraria, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios", México, Sedesol.
- IBARRA, J.L. (1999), "Cambios recientes en la Constitución Mexicana", en Laura Randall (ed.), *Reformando la Reforma Agraria Mexicana*, México, UAM/El Atajo Ediciones, pp. 65-80.
- LÓPEZ, P. y J. Moguel (1998), "La reforma ejidal en el Istmo de Tehuantepec. Los casos de Charis y Emiliano Zapata", en Julio Moguel y José A. Romero (coords.), *Propiedad y organización rural en el México moderno. Reforma agraria y el Procede en Veracruz, Chiapas, Oaxaca y Sonora*, México, Cigapa/UNAM/Conacyt/Juan Pablos, pp. 101-124.
- MORENO, C. (2000), "El conflicto agrario en la relación campesinos-gobierno en el estado de Oaxaca", en Sergio Sarmiento, Hugo

- Santos y Alba Liliana Amaro (comps.), *Coloquio: "Conflicto agrario y perspectivas del campo oaxaqueño"*, Oaxaca, CIESAS/ IIS-UABJO/INI/Procuraduría Agraria/SEDAP/SRA, pp. 94-101.
- PINÓN, G. (1994), "La modernización agropecuaria", en Leticia Reina (coord.), *Economía contra sociedad. El Istmo de Tehuantepec 1907-1986*, México, Nueva Imagen, pp. 169-242.
- SAGAR (1996), "Resumen del avance del Plan de Riego", en *Distrito de Desarrollo Rural*, núm. 106, Istmo Tehuantepec, febrero.
- SANTOS, H. y Y. VILLAGÓMEZ (1995), "El Procede en Oaxaca", en *La Jornada del Campo*, martes 27 de junio, pp. 6-7.
- VARGAS, S. et al. (1992), *Diagnóstico preliminar del DR-19*, Comisión Nacional del Agua/Subcoordinación de Participación, agosto.
- VILLAGÓMEZ, Y. (1998), "Riego y diferenciación agraria en el Istmo de Tehuantepec. El caso del DR-19", en Julio Moguel y José A. Romero (coords.), *Propiedad y organización rural en el México moderno. Reforma agraria y el Procede en Veracruz, Chiapas, Oaxaca y Sonora*, México, Cigapa/UNAM/Conacyt/Juan Pablos, pp. 125-148.
- (2001), "Gestion sociale de l'eau, transformation agraire et integration territoriale dans l'Isthme de Tehuantepec, Oaxaca", tesis doctoral en Nouveau Régime, Université Toulouse Le Mirail, noviembre (existe versión en español).

¿LAS MICROFINANZAS REALMENTE ABATEN LA POBREZA?

*Gabriela Guzmán Gómez**

RESUMEN

En este texto se presentan los avances de la investigación "Mujeres ahorradoras construyen su organización", que se está llevando a cabo en 12 municipios del centro del estado de Veracruz con socias de la Cooperativa de Mujeres Cafetaleras Independientes (Comucafi). El objetivo de la investigación amplia es analizar la experiencia del Programa de Microcrédito y Ahorro de la Comucafi, sobre la base de la experiencia de los 50 grupos de mujeres desde una perspectiva económica, social y cultural, con el fin detectar los puntos problemáticos que dificultan que la cooperativa responda a las posibilidades y necesidades de sus socias y que incida sobre el desarrollo integral de la región.

Palabras clave: microfinanciamiento, mujeres, cafetales, desarrollo regional, pobreza.

INTRODUCCIÓN

Ante los cambios que se están generando en el sector microfinanciero, la masificación del microcrédito y las expectativas que hay en relación con la pobreza, el objetivo de este artículo es exponer una visión general de estos cambios y los dilemas que se presentan en el sector microfinanciero, en un contexto de expansión de esta actividad por la incursión de nuevos actores en su promoción, operación y financiamiento.

* Coordinadora del Equipo Técnico, Cooperativa de Mujeres Cafetaleras Independientes S.C. de R.L. Correo electrónico: <gabguz2002@yahoo.com.mx>.

Este trabajo consta de cuatro secciones; en la primera expongo el proceso de institucionalización de las finanzas sociales a través de su difusión, promoción y regulación por parte de agencias financieras internacionales e instituciones oficiales nacionales; asimismo, abordo la discusión que se está dando en el sector microfinanciero y las diferentes visiones de desarrollo que plantean los diferentes enfoques.

En la segunda y tercera secciones se analizan los riesgos que implica la "masificación" y la institucionalización de las microfinanzas, tanto para los operadores como para los usuarios, ya sean clientes o socios de estas instituciones.

Finalmente, en la cuarta sección se presenta un primer análisis sobre el destino de microcréditos que recibieron las mujeres de un programa gubernamental de microfinanzas y se discute de manera muy amplia el posible impacto que esta inversión puede generar en las comunidades y en la región.

Esta investigación se circunscribe dentro de la corriente investigación-acción, ya que además de ser investigadora soy participante en el proceso organizativo de la Comucafi. En este sentido, la información que aquí se presenta proviene de una revisión bibliográfica y de la información que genera y utiliza la cooperativa, y una gran parte del análisis es producto de la acción cotidiana que implica coordinar el programa de ahorro y crédito de la organización.

EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS MICROFINANZAS

Las microfinanzas existen desde hace años, su origen está relacionado con la necesidad de tener acceso y disponibilidad de montos "grandes" de dinero, a los cuales no se puede acceder de manera habitual. Así, se ha desarrollado una amplia gama de mecanismos basados en el ahorro periódico de pequeñas cantidades de dinero¹ para obtener montos mayores. Algunos ejemplos de ello son las tan-

¹ Para Rutherford (2002) el ahorro puede ser visto desde dos perspectivas: el que conocemos, que implica guardar dinero, y el pago de un crédito a plazos. Ambas son diferentes modalidades de ahorro a través de las cuales se tiene acceso a montos "grandes" de dinero. En la primera modalidad, el monto "grande" se obtiene después de ahorrar; en la segunda, el monto "grande" se obtiene antes del proceso del ahorro. Este autor llama al pago a plazos ahorro descendente, mientras que al ahorro, como nosotros lo concebimos normalmente, lo llama ahorro ascendente.

das² organizadas entre vecinos o conocidos; las cajas de ahorro que se organizan en los centros de trabajo; el movimiento cooperativista, cuyos orígenes datan de 1850, y los agiotistas o prestamistas.

ANTECEDENTES DE LAS MICROFINANZAS

En México, las cajas de ahorro son un pilar importante en el desarrollo de la actividad microfinanciera. Éstas tienen su origen en los montepíos que administraban las sacristías de las parroquias. "En 1951, los sacerdotes católicos Manuel y Pedro Vázquez impulsaron la formación de cajas de ahorro basándose en cajas promovidas por Desjardain en Canadá en 1900" (Imperial, 2004:1). Hay antecedentes de cajas de ahorro en Orizaba, Veracruz, en "1839 promovidas por organizaciones obreras y en 1879 se creó la Caja Popular Mexicana, cuya marcha fue impedida y retomada años después" (Imperial y Ramírez, 2001:94).

La actividad microfinanciera ha sido un medio para que la población de escasos recursos cubra sus necesidades cotidianas no previstas, especiales, urgentes, etc. Por muchos años, esta actividad se ha llevado a cabo de manera informal, ya que no ha estado regulada ni organizada oficialmente. La faceta "informal" de las microfinanzas conlleva una riqueza relacionada con la coherencia entre las formas de organización, la agilidad en los mecanismos y la adecuación de éstos a las necesidades y posibilidades de la población involucrada. En este sentido, el éxito de muchos prestamistas y agiotistas³ se debe a que cuidan la sincronía entre la agilidad de los mecanismos y la necesidad de recursos de sus clientes. Así, los altos intereses quedan como un elemento secundario en las transacciones.

² Las tandas son sistemas de ahorro y préstamo que se llevan a cabo entre pocas personas, en los que cada participante aporta un monto de dinero periódico y el total de la aportación colectiva se le entrega a uno de los integrantes del grupo. El número de aportaciones es igual al número de participantes. Las cajas de ahorro son tandas más amplias y formales, en ellas el monto del ahorro periódico es opcional y se guarda de manera centralizada; el ahorro se otorga en préstamo, ante solicitud expresa de algún participante. Las cooperativas son cajas de ahorro regidas por los principios: membresía abierta y voluntaria; control democrático de los miembros; participación económica de los miembros; autonomía e independencia; educación, formación y educación; cooperación entre cooperativas y compromiso con la comunidad. En términos legales están regidas por la Ley de Sociedades Cooperativas.

³ Aquí incluyo a los vendedores a plazos de todo tipo de artículos: ropa, muebles, trastes, etcétera.

La flexibilidad y la agilidad de los mecanismos microfinancieros son fundamentales para cubrir las expectativas de la gran diversidad de usuarios que no tienen acceso a la banca comercial. La creatividad popular y la experimentación cotidiana son elementos básicos que han acompañado a las microfinanzas para adecuarse a las muy diversas necesidades y posibilidades de los participantes. Si bien los usuarios comparten la escasez de recursos económicos, las posibilidades de pago son un abanico enorme de posibilidades.

Para que se lleven a cabo los procesos microfinancieros se requieren recursos humanos, económicos y financieros. En el caso de las modalidades informales, todos los recursos van por cuenta de los participantes: siempre hay alguna persona o personas con la iniciativa de organizar y coordinar una tanda, caja de ahorro o cooperativa. El funcionamiento generalmente se basa en el trabajo voluntario de los participantes, aunque también hay ocasiones en que se retribuye o gratifica el trabajo con los intereses que se cobran o su equivalente, como el número cero en una tanda. Finalmente, los recursos financieros se obtienen del propio proceso: los préstamos provienen o bien de los ahorros de los participantes o de los recursos del prestamista.

A pesar del origen solidario de las microfinanzas, en ellas se expresan los contrastes de la sociedad. Las jerarquías e inequidades se observan de diferentes formas; por ejemplo, en ocasiones los organizadores o los dueños de los recursos financieros gozan de ventajas sobre los demás, lo cual es aceptado por los usuarios a cambio de la agilidad del proceso y/o la disposición inmediata de los recursos necesitados. En este sector existen experiencias que tienden a ser horizontales en tanto que los participantes o involucrados tienen los mismos derechos, obligaciones y beneficios, y se rigen por la cooperación y la ayuda mutua, como en el caso de cierto tipo de tandas y cooperativas. Sin embargo, con estas modalidades conviven otros procesos basados en la prepotencia y la dominación como consecuencia del poder que ejercen los prestamistas y los agiotistas sobre la población con que se relacionan.

Hasta hace algunos años, el desarrollo de las microfinanzas había estado en manos de grupos eclesiales, cooperativistas, grupos pequeños de personas de escasos recursos y de los agiotistas. Sin embargo, en las últimas décadas han aumentado tanto las personas involucradas con estos servicios como los sectores interesados en proporcionarlos. La visión comercial y de obtención de ganancias está teniendo un peso cada vez más importante, por lo que tiende a aumentar los riesgos inherentes a esta actividad, así como la posibilidad de abusos y fraudes.

FORMALIZACIÓN Y REGULACIÓN DE LAS MICROFINANZAS

La gran cantidad de gente y recursos involucrados en los procesos microfinancieros, los riesgos que éstos conllevan, así como los abusos y fraudes que se han generado, sobre todo en situaciones en las que el control del proceso rebasa a los ahorradores, ha llevado a que se legisle, formalice y regule todo tipo de transacciones que involucren el manejo del ahorro de terceras personas.

En México, esta formalización y regulación se está concretando con una mayor presencia del gobierno y del gran capital extranjero en este sector. El gobierno pasó de ser un pequeño actor que administraba los ahorros de algunos sectores urbanos a ser uno de los protagonistas que promueve y regula toda la actividad microfinanciera del país, y que ofrece a la población de escasos recursos las bondades del gran capital. Esta institucionalización se materializa en la Ley de Ahorro y Crédito Popular, cuya vigencia inició el 1 de enero de 2006.

El proceso de institucionalización tiene dos vertientes. Por una parte está la regulación y supervisión de las entidades que manejan ahorros de terceras personas con el fin de asegurar el patrimonio de los ahorradores. La segunda vertiente está relacionada con la promoción y el financiamiento de los microcréditos por parte del gobierno y de las agencias internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), con el fin de "abitar" la pobreza en el mundo.

Respecto a la primera vertiente, la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) sigue generando una amplia discusión en el sector microfinanciero. Todavía no puede conciliar los intereses de las diferentes entidades microfinancieras. Esta ley está pensada para entidades microfinancieras muy grandes y con un enfoque eminentemente financiero, sin embargo, todas las entidades, independientemente de su misión, ubicación o tamaño, se tendrán que regir por esta ley, lo cual les está implicando fuertes ajustes en su funcionamiento operativo, administrativo y financiero (Imperial, 2004). Ramón Imperial, uno de los líderes de las cajas de ahorro, comenta al respecto:

La transición está demostrando que para alcanzar los estándares exigidos por la LACP y su reglamentación secundaria y prudencial, se requerirán fuertes ajustes en las estructuras operativas para fortalecer las áreas contables, modernizar los sistemas de información, capacitar al personal, robustecer la estructura de capital, integrar nuevos órganos de fiscalización y de control interno,

así como modernizar los equipos y tecnologías, lo que exige un cuantioso incremento de los costos y de las inversiones de las entidades de ahorro y crédito popular (Imperial y Ramírez, 2001:94).

La segunda vertiente involucrada en este proceso de institucionalización es la promoción de los microcréditos por parte de gobiernos y agencias internacionales. Estas instituciones parten de que a través de los microcréditos invertidos en microempresas se abatirá la pobreza

PROPAGACIÓN DE LAS MICROFINANZAS

El Banco Grameen de Bangladesh abre una veta fundamental en la búsqueda de opciones para abatir la pobreza: la amplia cobertura y el rápido crecimiento, así como la alta tasa de recuperación de los créditos han llevado a reproducir y adaptar esta experiencia a un gran número de países, sobre todo en Asia y en América Latina. Es así que los microcréditos se insertan en la agenda de diversas instituciones y organizaciones como una de las alternativas de desarrollo para la población marginada. Se aprecian dos etapas en este proceso de propagación de las finanzas sociales: el primero abarca hasta la década de los años ochenta y está asociado con un fuerte vínculo entre los objetivos sociales y los financieros. En la segunda etapa, de la década de los años noventa a la fecha, la fase financiera adquiere relevancia, así como la presencia oficial y la regulación del sector. En esta nueva etapa, para muchos actores, la faceta social de las microfinanzas está en el solo hecho de ofrecer servicios financieros a amplios sectores de la población de escasos recursos, que no tienen acceso a la banca comercial.

LAS DÉCADAS DE LOS AÑOS SETENTA Y OCHENTA

Las organizaciones no gubernamentales retomaron las finanzas sociales como una forma de enriquecer las estrategias de reproducción social de la población de escasos recursos. En la gran mayoría de estas organizaciones, las finanzas sociales eran parte de un programa más amplio de desarrollo local. El compromiso social era uno de los lineamientos básicos y se buscaba apuntalar la economía familiar. Uno de los pioneros en esta línea de trabajo fue el Banco

Grameen, cuya metodología de bancos comunales⁴ era atractiva en tanto que generaba espacios solidarios y fomentaba, en el largo plazo, la autonomía de los grupos. Se combinaba el ahorro y los créditos con tasas de interés no comerciales. Estas experiencias eran financiadas por diversas agencias de desarrollo. En este período se instrumentan en México varios proyectos como Compartamos; Came, en Chalco, Estado de México; Finca, en Morelos; la Unión Regional de Apoyo Campesino (URAC), en Tequisquiapan, Querétaro; la Federación Mexicana de Asociaciones Privadas de Salud y Desarrollo Económico, A.C. (Femat), en Chihuahua, etcétera.

LA DÉCADA DE LOS AÑOS NOVENTA

En la década de 1990, la visión financiera fue cobrando fuerza y el condicionamiento de los financiamientos de las agencias internacionales de desarrollo ejercen presión para fortalecer este enfoque. Así, se pueden distinguir dos corrientes: el enfoque de sistemas financieros y el enfoque social.

El enfoque de sistemas financieros considera la necesidad de formar grandes instituciones microfinancieras sólidas capaces de solicitar recursos financieros comerciales y captar ahorro para fondear los microcréditos; este enfoque:

[...] enfatiza la cobertura a gran escala de los pobres económicamente activos —tanto de los prestatarios que pueden reembolsar los microcréditos a partir del flujo de ingresos del hogar o del ne-

⁴ Los bancos comunales operan en nueve ciclos de financiamiento, cada ciclo tiene una duración de cuatro meses, una vez capacitada la comunidad y organizada en un banco comunal (BC), la institución promotora, llámese institución de bancos comunales (IBC), aporta, a manera de créditos, el capital para operar cada uno de los ciclos. Los créditos que otorga la IBC deben destinarse de manera exclusiva a actividades económicamente productivas. Paralelamente, cada socio debe ahorrar durante cada uno de los ciclos 20% del crédito recibido. El crédito se incrementa cada ciclo en relación directa con el monto del ahorro de cada socio, de esta forma, el ahorro es un estímulo para tener acceso a un mayor crédito. Cada socio deberá pagar un interés de 2% mensual, el cual se destina en parte a pagar los costos del IBC. Simultáneamente, los BC manejan el fondo del ahorro interno y lo pueden prestar a los socios. En teoría, al finalizar los nueve ciclos de crédito, los bancos comunales se "graduarian" independizándose de la IBC porque ya tendrían el ahorro suficiente para usarlo en ciclos posteriores de financiamiento; ya no sería necesario recibir recursos de la institución de bancos comunales (Churchill *et al.*, 2002).

gocio, como de los ahorradores—, se centra en la autosuficiencia institucional porque, dada la escala de la demanda de micro financiamiento en el mundo entero, éste es el único medio posible de satisfacer la extensa demanda por parte de los clientes de servicios financieros convenientes y apropiados (Robinson, 2004:22).

Las actividades microfinancieras con enfoque social generalmente forman parte de un programa más amplio cuyos objetivos abarcan procesos de organización social o de desarrollo de capacidades que rebasan el ámbito económico-financiero y cuyas actividades abarcan, entre otros temas, capacitación, alfabetización, salud, producción y comercialización. Bajo este enfoque, la búsqueda de autosostenibilidad se concibe desde una perspectiva dual, ya que abarca tanto a la instancia microfinanciera como a la población a la que se dirigen los diferentes tipos de servicios o actividades. En este tenor, los servicios y las tasas de interés se definen con criterios que combinan la eficiencia financiera y la sostenibilidad social, a pesar de que esto conlleva un plazo más largo para lograr la eficiencia financiera.

Esta breve descripción da cuenta de la polémica que existe en el sector, entendiendo que si bien se pueden delinear dos modelos extremos, hay una gama muy amplia de enfoques con características muy variadas. En este contexto hay instituciones que claramente se inclinan por el enfoque de los sistemas financieros entre las que se encuentran el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y los sectores que impulsan el microfinanciamiento comercial, como el Banco Sol en Bolivia,⁵ el Banco Rakyat de Indonesia (BRI),⁶ y en México el gobierno a través de sus diferentes secretarías y de muchas instituciones microfinancieras, entre las que se encuen-

⁵ Los antecedentes de Banco Sol se remontan a 1986 con la ONG Promoción del Desarrollo de la Microempresa (Prodem), que financiaba a pequeños negocios; en 1992 se conforma como banco comercial: Banco Solidario, S.A. Actualmente, el banco tiene más de 100 mil clientes, quienes representan un portafolio total de más de 170 millones de dólares, además de tener más de 120 mil cuentas de clientes en depósitos por un total de captaciones del público de más de 150 millones de dólares. Banco Sol está presente en siete ciudades capitales bolivianas (www.bancosol.com.bo).

⁶ El BRI está conformado por una red nacional que da servicio tanto en zonas rurales como urbanas y funciona en la práctica como una microbanca integrada por pequeñas unidades. En el año 2000 el BRI contaba con 2.71 millones de clientes de microcrédito, de los que entre 11 y 25 por ciento eran mujeres. Del total de 25.82 millones de clientes que recibieron servicios de microahorro, más de 25 por ciento eran mujeres (Conducef, 2002).

tra la Financiera Compartamos. Más adelante profundizaré sobre las diferentes posiciones en las finanzas sociales.

A partir de la década de los años noventa, las financiadoras iniciaron el condicionamiento de los recursos priorizando aquellas instituciones que tuvieran como principio la búsqueda de la sostenibilidad mediante el cobro de tasas de interés "reales" o de mercado.

LAS MICROFINANZAS, UN NEGOCIO QUE AFLORA

En México, las microfinanzas han tenido un desarrollo más lento que en otros países de Asia y de América Latina; sin embargo, a finales del siglo pasado tuvieron un crecimiento importante asociado al impulso de agencias de desarrollo, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como de la administración foxista.

Esta popularización de las finanzas sociales está generando la emergencia de nuevos actores y la inclusión del microfinanciamiento en actividades muy diversas, lo cual puede enriquecer un proceso de desarrollo al:

- Ampliar el acceso al financiamiento de la población de escasos recursos que han estado excluidos de ello.
- Dar un servicio de calidad.
- Aumentar el acceso a recursos financieros para las microfinancieras.
- Ampliar la oferta de asesoría y capacitación para las microfinancieras.
- Ofrecer recursos económicos para la consolidación de microfinancieras.
- Proporcionar un marco legal que protege a ahorradores.

Sin embargo, la popularización de las finanzas también necesita de su potencialidad para ser un buen negocio, no sólo para las instancias microfinancieras, es decir, aquellas que ofrecen los servicios, sino también que para las que financian. Aunque sea paradójico, los pobres representan una opción económica muy atractiva que en nuestro país está siendo del interés de una gran diversidad de actores. Para que las microfinanzas sean un negocio se requiere

manejar grandes volúmenes de pequeños préstamos. Dentro de los elementos fundamentales para que las financiadoras y las instituciones microfinancieras aseguren su propio negocio están:

- El cobro de tasas comerciales de interés que asegure la autosostenibilidad de la institución.
- Manejar grandes volúmenes de préstamos aunque éstos sean pequeños.
- Dar un servicio oportuno.
- Contar con personal entrenado, capacitado y motivado.
- Ser eficientes financieramente.
- Asegurar los recursos para fondear a los clientes.

Estos seis elementos de éxito están siendo las prioridades de muchas instituciones microfinancieras; la dimensión social de las finanzas sociales asociada a su nacimiento ha quedado, en muchos casos, sólo en el discurso. Muchas microfinancieras asumen que el impacto social está en el solo hecho de ofrecer servicios financieros a la población de escasos recursos. En este contexto, la fase social de las microfinanzas se está desdibujando y corre el riesgo de quedar sólo en la minuta de la historia. Además de ello, este proceso conlleva en su interior riesgos significativos, entre los cuales están:

- Reducir las microfinanzas o las finanzas sociales sólo a ofrecer microcréditos.
- Pretender resolver los problemas complejos de múltiples variables, como es la pobreza, con una sola propuesta: las microempresas.
- Reproducir acríticamente modelos microfinancieros exitosos sin adecuarlos a las condiciones culturales, económicas y sociales de la población y sin valorar las necesidades locales de estos servicios.
- Que el gobierno o las organizaciones sociales cancelen otros frentes de acción e intervención en el desarrollo social.
- Generar competencia desleal entre instituciones que impulsan las finanzas sociales.
- Provocar un proceso de sobreendeudamiento y dependencia hacia el financiamiento de los socios/clientes.
- Restringir el funcionamiento de microfinancieras pequeñas debido a que el marco legal centraliza y pretende homogeneizar a todos los organismos del sector, sin valorar ni

recuperar la amplia experiencia y riqueza de las microfinanzas informales.

Dentro de estos riesgos inherentes a la institucionalización y masificación, profundizaremos en algunos de los problemas relacionados con los primeros dos puntos: reducir las microfinanzas a microcréditos y pretender resolver problemas complejos con soluciones únicas.

En la siguiente sección se analizan algunas de las limitantes que presentan las actuales propuestas microfinancieras oficiales. Hay una amplia bibliografía sobre experiencias exitosas de microcrédito, sin embargo, se ha escrito poco sobre los problemas y riesgos que genera.⁸

LOS MICROCRÉDITOS COMO LA OPCIÓN PARA ABATIR LA POBREZA

La promoción de los microcréditos está asociada al éxito del Banco Grameen en Bangladesh, cuyo inicio y rápido crecimiento, acompañados con las altas tasas de recuperación de los créditos, sorprendieron al mundo. Este banco retoma las virtudes de las microfinanzas informales para adecuarlas a las posibilidades de la población de escasos recursos y las engarza con la intervención de fuentes financieras comerciales para ampliar su radio de acción. Así, el Grameen llega a sectores de población que, por sus condiciones de vida, estaban excluidas o relegadas de los servicios de la banca comercial e inicia la actividad microcrediticia de gran escala.⁹ En pocos años este banco se había reproducido ampliamente, en la década de los años noventa se "[...] clonaba por muchas partes del mundo; sólo en Bangladesh tenía 427 mil grupos, garantizando préstamos a dos millones 50 mil deudores, de los cuales 94 por ciento son mujeres" (Bedregal, 2001).¹⁰

⁸ Sobre experiencias mexicanas, véase Zapata y Flores (2003); en términos críticos, véase Bedregal (2001).

⁹ En lugar de pedir garantías prendarias o líquidas, se utilizan las garantías morales a través de la promesa de reembolso que hace un grupo de cinco personas organizadas para ello. En vez de que los solicitantes vayan a un banco, son los funcionarios de esta institución (promotores) quienes van a los pueblos para hacer los préstamos y recolectar los reembolsos; los pagos del crédito se hacen con pequeños abonos periódicos.

¹⁰ Respecto a las experiencias de Bangladesh, "lo que nunca se dice es que una base de su éxito estuvo en que millones de pequeños y medianos campesinos y trabajadores industriales de Bangladesh fueron arruinados por

La política del microcrédito asociado a la generación de microempresas se integra, así, a la dinámica internacional; tiene ya más de una década de haber sido adoptada por la banca internacional (BM, FMI, agencias para el desarrollo, etc.) y por gobiernos de cerca de 58 países, entre los que están los países más poderosos. Ha sido tema de cumbres internacionales, donde se considera como la opción para abatir la pobreza y se le ha destinado reconocimiento internacional: 2005 fue el Año del Microcrédito.

En la Cumbre de Microcrédito de 1997, celebrado en Washington, organizada por el Banco Mundial, se elaboró un estatuto en el que se afirma que "el crédito es más que un negocio; como lo es la alimentación, el crédito es un derecho humano" (Robinson, 2004: 25); asimismo, se consideró como meta para 2005 que 100 millones de familias, de las más pobres del mundo, recibieran pequeños créditos para el autoempleo. Esta meta no se había cubierto todavía para el año 2007.

Enrique Iglesias, el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) planteó en la 44ª Asamblea Anual del BID de marzo del 2003: "Las micro, pequeñas y medianas empresas son el mejor antídoto contra la pobreza" (González, 2003:1).

La masificación de las microfinanzas requiere un brazo financiero fuerte cuyos protagonistas no se han hecho esperar; cada vez son más las instancias financieras interesadas en ampliar su radio de acción hacia esta actividad. Esta coyuntura les abre un espacio muy apetitoso al ser invitados de honor sin involucrarse con el minucioso proceso que implican las microfinanzas. Ésta es la voz de uno de los representantes de las finanzas comerciales:

Hoy por hoy el microfinanciamiento se encuentra al borde de la siguiente etapa importante: conectarse con los mercados de capital [...] Los millones de seres humanos a los que se cubre actualmente aumentarán por cien. Esto no es ni más ni menos que cambiar la naturaleza misma de las actividades bancarias; de prestar servicios únicamente al 25 a 30 por ciento más alto (como máximo) de la población mundial en vías de desarrollo a poder satisfacer la demanda de todo el resto. Consiste en reclamar el financiamiento para la sociedad en general —la verdadera democratización del capital (Chu, 1998:2, citado por Robinson, 2004:25).

las imposiciones del FMI para cancelar la ayuda a los agricultores y para cerrar un tercio de las empresas henequeneras, y que son precisamente esos campesinos sin tierra y desempleados, los 'clientes' del Grameen Bank" (Bedragal, 2001).

¿LA MICROEMPRESA ES LA OPCIÓN?

Una de las discusiones en el sector microfinanciero está relacionada con restringir los servicios microfinancieros a microcréditos etiquetados para destinarlos a microempresas. La propuesta oficial de las agencias internacionales de desarrollo y del gobierno mexicano se cifie al ofrecimiento de microcréditos para invertirlos en microempresas, sin embargo, también existen quienes consideran que no se puede generalizar esta propuesta para toda la población marginada¹¹ y menos para la población rural.¹² La idea de considerar el microcrédito como el insumo del desarrollo para los pobres se sustenta en una serie de premisas medulares sobre el desarrollo en donde sólo se concibe la fase económica como prioritaria y de la cual se derivarán los aspectos sociales, políticos, culturales y personales. Para este modelo, el desarrollo es sinónimo de crecimiento económico y por lo tanto empresarial. Supone, por ende, que el crédito por sí mismo facilitará el crecimiento de la empresa, a pesar de que no exista experiencia en este aspecto, ni infraestructura productiva regional como facilidades o instancias comercializadas o mercados establecidos para ello. Así, se pretende que, sin asesoría empresarial ni capacitación técnica, se pase de microempresa a pequeña y mediana empresa generadora de empleos. De esta manera, los microcréditos permitirán a la población pobre no sólo rebasar la línea de la pobreza, sino también dinamizar la economía regional.

Al respecto, Helms (2001) comenta que:

[...] el modelo de desarrollo de la microempresa es válido para una minoría relativamente pequeña de microempresarios y para un porcentaje aún más pequeño de gente pobre. La evidencia demuestra que pocas microempresas en realidad "despegarán" de la

¹¹ Rutherford (2002) considera que las necesidades financieras de la población de escasos recursos están definidas por tres tipos de eventos para los que se requiere contar con recursos económicos: necesidades de ciclo de vida (nacimientos, casamientos, enfermedades y defunciones); urgencias y oportunidades de inversión. Este autor plantea que los servicios financieros que se ofrezcan tendrán que adecuarse a estas necesidades, por lo que la microempresa es solamente una opción.

¹² En el reciente Foro Latinoamericano y del Caribe de Finanzas Rurales, realizado en la ciudad de Oaxaca, diversas organizaciones se manifestaron por la multiactividad microfinanciera en donde el ahorro se considera la acción primordial.

forma como querrian los cooperantes y los expertos en desarrollo. Los microempresarios que llegan a salir adelante probablemente lo habrían hecho con asistencia para el desarrollo de su negocio o sin ella, y con un préstamo de [...] 500 dólares de una IMF o sin él. En los Estados Unidos, menos de dos de cada diez negocios incipientes acaban por crecer y prosperar (Helms, 2001:1).

La propuesta oficial es muy restringida en tres aspectos: por una parte propone un solo servicio financiero (microcrédito); etiqueta su destino (microempresa) y no proporciona servicios complementarios que aseguren su éxito (asesoría técnica, capacitación, contabilidad, comercialización, etc). Muchas organizaciones¹³ consideran, en cambio, al ahorro como el servicio financiero prioritario, porque tiene un potencial importante para disminuir la vulnerabilidad de la población y no generar dependencia de las instituciones financieras. Aunado a ello, el ahorro tiene un potencial para generar procesos organizativos de base. Bautista (2005) menciona que hay un sector importante de organizaciones rurales de América Latina y México que consideran importante combinar diversos servicios financieros, donde el ahorro es considerado prioritario e identifican otros tres productos: el crédito rural y agropecuario, las remesas y los seguros.

Si bien este debate está en la mesa de discusión, son pocos los estudios que sustentan que los microcréditos realmente abaten la pobreza.¹⁴ Con frecuencia los argumentos que esgrimen para evidenciar el éxito de los microcréditos están relacionados con la gran demanda de estos servicios, así como los altos índices de recuperación de los créditos.

Es importante abrir líneas de investigación acerca del potencial de desarrollo que tienen los microcréditos para aportar elementos que enriquezcan esta discusión.

Los datos que a continuación presento corresponden a una primera etapa de investigación en la que incursiono en el análisis del uso de los microcréditos del Fondo de Microfinanciamiento a la Mujer Rural (Fommur), programa gubernamental de la Secretaría de Economía, que se llevó a cabo en la cuenca cafetalera de Coatepec-Xalapa, del centro del estado de Veracruz. La investigación pretende analizar, de manera más amplia, el papel que cumplen en la vida de las socias los servicios financieros y la cooperativa en su con-

¹³ La Red Colmena Milenaria, que integra a 14 organizaciones distribuidas a lo largo de 12 estados de la República.

¹⁴ Véase la evaluación del Programa Fommur, 2003-2004.

junto. Me refiero a la cooperativa que surgió del programa federal mencionado anteriormente.

CÓMO SE USAN LOS MICROCRÉDITOS

Veamos qué sucede, en la práctica, en un programa con recursos federales operado a lo largo de cuatro años por la organización de productores de café que dio origen a la Cooperativa Comucafi. A partir de información recabada con 423 mujeres que participaron en un programa de microcréditos de la Secretaría de Economía, analizaré el destino de cuatro microcréditos consecutivos: 500, 1 000, 1 500 y 3 000 pesos, cuyo destino fue etiquetado por la secretaria mencionada para uso exclusivo en actividades productivas.

CÓMO VIVEN LAS MICROEMPRESARIAS EN POTENCIA

Las mujeres encuestadas viven en comunidades rurales y semirurales de cinco municipios cafetaleros del centro de Veracruz. Tienen entre 21 y 48 años, aunque un poco menos de 50 por ciento tiene entre 35 y 48 años de edad; 5 por ciento de ellas no fueron a la escuela; 22 por ciento concluyeron el tercer grado de primaria; cerca de 30 por ciento cursaron entre cuarto y sexto grado; 28 por ciento cursaron al menos un año de secundaria; 7.5 por ciento terminaron la preparatoria y 5 por ciento concluyeron una licenciatura.

Más de la mitad de estas mujeres se dedican a otra actividad además de las labores del hogar: 26 por ciento de ellas a actividades relacionadas con los servicios, 25 por ciento se dedican a actividades productivas y 50 por ciento al comercio. Aunado a ello, 60 por ciento de las mujeres cortan café en época de cosecha, 69 por ciento son casadas o están en unión libre, es decir, no están solas para enfrentar la crisis; 13 por ciento son madres solteras y 5 por ciento son viudas. Del total, 72 por ciento tienen entre uno y tres hijos y en promedio viven con dos de ellos. La gran mayoría de las entrevistadas no tienen parientes en Estados Unidos, sólo 19 por ciento sí los tiene.

Respecto a los ingresos de los que disponen a la semana:¹⁵ 56 por ciento disponen de 100 a 350 pesos semanales, 25 por ciento dispo-

¹⁵ Es importante recalcar que este dato no constituyen los ingresos de la familia, sino solamente el dinero del que la mujer dispone a la semana

nen de 400 a 500; 9 por ciento de 600 a 650 y 8 por ciento de 700 a 2000 pesos.

Finalmente, respecto al pago de los préstamos, 22 por ciento de las encuestadas pagó los abonos de los créditos con el dinero que tenía destinado para el gasto semanal; 18 por ciento hizo estos pagos con el dinero proveniente de su salario; 40 por ciento lo pagaron con los ingresos provenientes de su negocio y sólo 15 por ciento los pagó con el dinero que el marido les dio explícitamente para este pago. Los destinos de los créditos se observan en la tabla 1. En ésta se muestra que 66 por ciento de las mujeres utilizaron sus créditos en actividades productivas, 30 por ciento los invirtieron en tiendas de abarrotes, venta de ropa y engorda de cerdos; 17 por ciento lo destinaron a la venta de antojitos y comida, venta de dulces y refrescos y venta de pollo destazado; y 21 por ciento restante utilizaron los créditos en 13 negocios de venta de productos.

¿POR QUÉ INVERTIR EN ESTOS NEGOCIOS?

Aunque aún no contamos con información para analizar el impacto de estos créditos en la vida de las mujeres, considero importante analizar por qué las mujeres invierten en estas actividades.

Venta de ropa

La venta de ropa es de las pocas opciones que cuentan con una mínima infraestructura local para la compra de mercancía. Existen camiones locales que ofrecen corridas especiales que salen de diversas comunidades hacia centros de venta de ropa al mayoreo: Tepeaca, Puebla; Santa Ana Chiautempan, Tlaxcala, y Tepito en la ciudad de México. En menos de 24 horas las mujeres se trasladan a uno o varios de estos centros de venta, adquieren su mercancía y regresan a sus pueblos. Esta posibilidad ha permitido que la venta de ropa se convierta en una actividad estable para varias mujeres; sin embargo, los créditos que se otorgan a través de este programa son pequeños para las necesidades de inversión que requiere este negocio. Rosa comenta que "para que valga la pena ir a 'al viaje' necesitamos llevar mínimo cinco mil pesos, si no, no sale" (2004).

para el gasto familiar. En muchos casos es el dinero que les aporta el marido para la sobrevivencia.

TABLA 1
DESTINO DE LOS CRÉDITOS PROGRAMA FOMMUR 2000-2004

Destino	Núm. de mujeres promedio que invirtieron	Porcentaje	Comportamiento de la inversión en los cuatro ciclos
Uso personal no productivo	137	32.39	
Compra de medicamentos	3	0.71	
Escolaridad	1	0.24	
Subtotal no productivo	141	33.34	
Venta de ropa	48	11.35	
Abarrotes	45	10.64	
Engorda de cerdos	35	8.27	
Venta de dulces y refrescos	25	5.91	bajo
Elaboración y venta de antojitos	20	4.73	bajo
Venta de pollo destazado	15	3.55	bajo
Venta de chicharas y plata	12	2.84	
Venta de comida	12	2.84	
Venta de trastes	12	2.84	
Venta de cosméticos	11	2.60	
Venta de zapatos	10	2.36	
Producción y venta de maíz y café	9	2.13	
Costuras	9	2.13	
Cría y engorda de ganado	4	0.95	
Venta de chancas	4	0.95	
Elaboración y venta de mole	3	0.71	
Elaboración y venta de artesanías	3	0.71	
Venta de flores	2	0.47	
Papelería	2	0.47	
Tortillería	1	0.24	
Subtotal productivo	282	66.69	
Totales	423	100.03	

FUENTE: Elaboración propia con información de la Cooperativa de Mujeres Cafetaleras Independientes.

Tiendas de abarrotes

Varias de las mujeres ya contaban con una tienda de abarrotes, por lo que el crédito les sirvió para comprar mercancía para abastecer su tienda. El número de mujeres que invirtieron en tiendas au-

mentó en el cuarto ciclo, seguramente porque tres mil pesos representaban una mejor opción para surtir su tienda que los créditos anteriores.

Engorda de cerdos

La engorda de cerdos es una actividad que han realizado varias generaciones de mujeres para las familias del ámbito rural, esta actividad representa más que un negocio, una forma de ahorro en especie. El cuidado y la engorda de cerdos es una de las primeras opciones productivas en las que piensan las mujeres porque lo saben hacer, se acopla a su dinámica familiar y no se necesita disponer de mucho espacio para ello. Sin embargo, se requiere una inversión económica que no es fácil de cubrir: la compra de los lechones "finos" y del alimento está fuera del alcance de muchas de ellas.¹⁶ Si bien estos microcréditos abrieron la opción para iniciar la engorda de marranos, muchas mujeres siguen quedándose al margen de ello debido a que los créditos se tienen que recuperar mediante pagos periódicos semanales y no a la vuelta de cuatro meses, que es cuando se venden los marranos. Las personas que pueden invertir en lechones para su engorda son aquellas que disponen de recursos económicos adicionales a los créditos para hacer los pagos semanales previstos en el programa.

Venta de antojitos

Esta opción, si bien parece muy atractiva porque todas las mujeres saben elaborar antojitos, representa un esfuerzo muy grande ya que en la región no se cuenta con la mínima infraestructura para su desempeño. Las mujeres se encargan de diseñar el proyecto, así como de la elaboración de todas las fases del proceso: la definición y elaboración de los productos, la compra de la materia prima, la estrategia de comercialización, la promoción y venta en las propias comunidades o en las ciudades aledañas como Xalapa y Coatepec.

En comunidades alejadas de estos dos centros urbanos, las mujeres no ven viable esta opción. María menciona que "todas sabemos

¹⁶ Se ha perdido la costumbre de alimentar a los cerdos con los sobrantes de la comida y con maíz debido a que durante la década de los años setenta y ochenta, cuando el precio del café estuvo en su punto más alto, todas las áreas de cultivos se cubrieron con matas de café y desplazaron al maíz y otros productos que se acostumbraban cultivar.

hacer tamales y chiles rellenos, aquí nadie nos compraría" (2000) y no está dentro de sus posibilidades salir de sus comunidades a vender. En general, quienes incursionan en este negocio son mujeres que pueden resolver fácilmente el cuidado o la atención a los hijos, o mujeres que ya no tienen esa responsabilidad, ya sea por su edad o su condición.

La capacidad de venta de antojitos es restringida, ya que estos productos tienen una "vida de anaquel" de un día y su venta es individual en los mercados, mediante el ofrecimiento de casa en casa o haciendo "entregos" o "pedidos especiales". La capacidad para aumentar el monto de venta depende de la capacidad individual, tanto para la elaboración de los productos como para su venta. En este aspecto es importante la disposición de los integrantes de la unidad familiar para integrarse a estas actividades. En el cuarto crédito disminuyó el número de mujeres que invirtieron en esta actividad, probablemente porque no se requiere invertir grandes cantidades de dinero, sino que el grueso de la inversión es el trabajo.

Venta de dulces y refrescos

Muchas mujeres que pretendían iniciar su vida como "microempresarias" eligieron la venta de dulces y refrescos por no requerir de una inversión fuerte. Sin embargo, el decremento en el número de mujeres que destinaron sus créditos subsecuentes a esta opción puede deberse a la dificultad de obtener ganancias mediante la venta de estos productos. Una situación parecida puede asociarse a la venta de trastes.

Venta de zapatos por catálogo

Los créditos para esta actividad se mantienen constantes a lo largo de los cuatro créditos, con un ligero incremento en el cuarto crédito. El hecho de contar con facilidades para la adquisición de la mercancía representa una oportunidad para las mujeres que les facilita el desarrollo del negocio.

LIMITACIONES PARA REPRODUCIR ESTAS ACTIVIDADES

En estos resultados llama la atención la gran creatividad de las mujeres, sin embargo, en la región la infraestructura para plasmar esta creatividad está ausente. Prácticamente en todos estos negocios,

las mujeres se encargan de todos los pasos que requiere el proyecto: diseño, compra de materia prima, elaboración (en su caso), estrategia de comercialización y venta. Varios autores consideran que el crédito es sólo una herramienta o instrumento para generar desarrollo, y que se requieren de otros programas que potencien las actividades productivas (Fidamérica, 2004).

En términos generales, los márgenes de ganancia de este tipo de actividades son pequeños y su ventaja está en el volumen de venta; por ejemplo, la venta de ropa, de antojitos, de zapatos, las tiendas de abarrotes, las papelerías. Estos negocios no se pueden multiplicar ampliamente en las comunidades porque representarían competencia entre ellos mismos, son negocios cuyo éxito depende de que haya un número restringido de proyectos del mismo giro. Así, los "negocios exitosos" son para pocas personas.

Dentro de los interrogantes que quedan en esta primera incursión en las microempresas de las mujeres están: ¿qué tanto se podrán mantener estas microempresas a lo largo del tiempo?, ¿representan ingresos importantes para salir de la pobreza?, ¿cuáles son los márgenes de ganancia?, ¿qué otros aportes proporcionan estas actividades, además del económico?, ¿qué problemas generan en la familia estas actividades?

¿QUIÉN GANA CON ESTOS NEGOCIOS?

En términos generales estos negocios podrían¹⁷ mejorar la vida de las mujeres, sin embargo, en cuanto a la región, no generan una inyección de recursos económicos salvo en el caso de la venta de antojitos. Tomando en cuenta que muchas de las mujeres venden tortillas, tamales, chiles rellenos, etc., en Xalapa y en Coatepec, esta actividad sí ingresa recursos hacia las comunidades.

En una región pauperizada por la caída del precio del café, los recursos que generan el resto de las opciones productivas son producto, en el mejor de los casos, de una circulación interna. ¿Se podría decir que en el caso de las papelerías, la venta de ropa, las tiendas de abarrotes, las ventas por catálogo, etc., hay una transferencia de recursos hacia afuera de la región porque la mayor parte de la inversión se ejerce en mercancía que se adquiere en otras regiones? ¿En estas otras regiones, quiénes son los beneficiados?

¹⁷ Es importante analizar individualmente cómo benefician estos negocios a la familia.

¿CÓMO ASEGURAR LA SOSTENIBILIDAD DE LAS INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS Y LA SOSTENIBILIDAD DE SUS SOCIOS/CLIENTES?

Regresando a los seis puntos que las instituciones microfinancieras se plantean para asegurar su sostenibilidad, me parece que estas microempresas de mujeres también requerirían de estos puntos equivalentes para que su actividad sea exitosa: 1) el cobro de tasas comerciales de interés que asegure la autosostenibilidad de la institución (equivale a los precios de los productos); 2) manejar grandes volúmenes de préstamos (o de productos), aunque éstos sean pequeños; 3) dar un buen servicio; 4) contar con personal entrenado, capacitado y motivado; 5) ser eficientes financieramente, y 6) asegurar los recursos para fondear a los clientes (asegurar el financiamiento a lo largo del tiempo).

Por el tipo de microempresas o negocios que impulsaron las mujeres, se requiere que la institución microfinanciera que las financia, u otros programas oficiales, apunten este enorme esfuerzo con infraestructura productiva, capacitación y asesoría. Para que las microempresas realmente sean una opción, se requiere que estos programas institucionales se comprometan en todo lo que implica el proceso microempresario y que no sea el microfinanciamiento la única opción de desarrollo. Así como se ha trabajado en elaborar las condiciones para la sostenibilidad de las instituciones microfinancieras, se debería considerar que las microempresas requieren de estrategias integrales para que realmente sean exitosas y autosostenibles. De otra manera, las mujeres como beneficiarias de políticas incompletas no tienen por qué cargar con las carencias e inconsistencias de estos programas. Pero no hay un compromiso ni del gobierno, ni de las financiadoras, ni de las instituciones microfinancieras para que prosperen las microempresas de las mujeres. Me parece que hay una contradicción desde el origen del planteamiento de que a través de las microempresas se abatirá la pobreza.

Sólo con microcréditos es imposible lograr el fortalecimiento que requiere la población marginada, ya que la marginación rebasa el ámbito económico.

BIBLIOGRAFÍA

- BEDREGAL, X. (2001), "Microcréditos, política global para unir a las mujeres pobres al mercado mundial", en *La Triple Jornada*, núm. 33, 7 de mayo.

- BAUTISTA, J. (2005), "Foro Latinoamericano y del Caribe de Finanzas Rurales", en *Panal de Ideas. Boletín de la Red La Colmena Milenaria*, núm. 24, p. 3.
- COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS (2002), "El boom de los Bancos de Pobres", en *Proteja su Dinero*, revista en PDF, núm. 33, diciembre de 2002, en <http://www.condusef.gob.mx/Revista/2002/33/proteja_33.htm>.
- CHURCHILL, H.C. et al. (2002), "New Directions in Poverty Finance", en *The Small Enterprise Education and Promotion, Network SEEP*.
- FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA-AMÉRICA (2004), "La capacidad de los servicios financieros para contribuir a la transformación productiva de las áreas rurales pobres y el papel de las políticas públicas", 25 de octubre al 14 de noviembre de 2004, en <<http://www.fidamerica.org/serviciosfinancieros>>, "Síntesis", pp. 1-5.
- GONZÁLEZ, R. (2003), "Creación de micro empresas, medio para reducir pobreza, plantea el BID", en *La Jornada*, México, 22 de marzo.
- HELMS, B. (2001), "Microcrédito para el desarrollo empresarial frente a una industria microfinanciera: ¿cuál es la diferencia?", en *CGAP fotocopias*.
- IMPERIAL, R. (2004), "Las cajas de ahorro: instrumento de la sociedad civil", en *Comercio Exterior*, vol. 54, núm. 7, pp. 606-611.
- _____ y F. RAMÍREZ (2001), *Banca social. Historia, actualidad y retos de las finanzas sociales*. México, Caja Popular Mexicana.
- KABER, N. (1999), *The Conditions and Consequences of Choice: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment*, en <<http://www.unrisd.org/>>.
- MANCILLA, I. (2004), "Administración del crecimiento", en *II Programa Latinoamericano de Liderazgo en las Finanzas Sociales*, Querétaro, Prodesarrollo, Finanzas y Microempresas.
- ROBINSON, M. (2004), *La revolución micro financiera. Finanzas sostenibles para los pobres. Lecciones de Indonesia, La industria emergente*, México, Sagarpa/Banco Mundial/INCA Rural.
- RUTHERFORD, S. (2002), *Los pobres y su dinero*, México, La Colmena Milenaria/Universidad Iberoamericana.
- ZAPATA, E. y FLORES (2003), "Desde la banca de desarrollo hacia las microfinanzas", en Martelo Emma Zapata et al., *Microfinanciamiento y empoderamiento de mujeres rurales. Las cajas de ahorro y crédito en México*, México, Plaza y Valdés, pp. 149-252.

EVALUACIÓN MICROSOCIOLÓGICA
DEL PROGRESA-OPORTUNIDADES EN DOS
COMUNIDADES RURALES
DEL VALLE DEL MEZQUITAL, MÉXICO*

*Jorge Arzate Salgado***

RESUMEN

Este documento presenta algunos resultados de una evaluación microsociológica y políticamente no correcta del Progreso-Oportunidades, investigación realizada en dos comunidades rurales del Valle del Mezquital en el estado de Hidalgo. La evaluación se hace desde una perspectiva metodológica cualitativa, en donde se construye el concepto de relaciones sociales de la vulnerabilidad, lo cual permite conocer de qué manera este programa produce acción y cambio social en un contexto histórico-social de agudas desigualdades.

Palabras clave: Progreso, evaluación, microsocioal, desigualdades sociales, cambio social.

INTRODUCCIÓN

El Programa de Educación Salud y Alimentación (Progreso), hoy Oportunidades (lo denominaremos como Progreso-Oportunidades), es desde 1997 el principal programa que se aplica contra la pobreza extrema en el campo mexicano. Éste es uno de los mejores ejemplos en América Latina de lo que se conoce como nuevas políticas

* Una versión más amplia de esta investigación puede verse en Arzate (2005a).

** Profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México. Correo electrónico: <arzatesalgado@yahoo.com>.

sociales, las cuales se caracterizan por estar dirigidas a los más pobres y por utilizar la focalización como el mecanismo conceptual y operativo más importante para su acción.

La evaluación microsociológica se lleva a cabo con base en una propuesta metodológica cualitativa, con la cual construye el concepto de relaciones sociales de la vulnerabilidad. Este concepto funciona como eje articulador de la acción social que origina el Progreso-Oportunidades y a partir de él se intenta comprender los efectos en el nivel microsociológico (el de las instituciones comunitarias) de este programa en comunidades rurales. Por ello, el trabajo brinda aportaciones respecto a la capacidad de dicho programa para generar cambio social, y luego emprende una crítica a su dispositivo conceptual y operativo, en el que, finalmente, la focalización se distingue por ser un mecanismo que fragmenta la cohesión social y reproduce las desigualdades sociales.

SUPUESTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

El estudio parte de la premisa de que el problema de la desigualdad es fundamental para vislumbrar las situaciones de carencia social y económica de los colectivos sociales del campo. Para el tema de las desigualdades, nos acercamos a la teoría del sociólogo Fernández Enguita (1998), quien establece una sistematización de la desigualdad al analizar sus diferentes manifestaciones y muestra la manera en que funciona dentro de las redes económicas, las clases sociales y el género, distinguiendo como propios de la desigualdad social la explotación, la discriminación y la exclusión. A partir de la propuesta de la desigualdad como sistema de desigualdades de Fernández Enguita, hacemos una relectura del concepto de pobreza, ya no como carencia monetaria o de bienes, sino como un sistema específico de desigualdades, histórico y socialmente construido e instituido. Se trata de un sistema de la desigualdad, es decir, de relaciones, que llamamos "sistema de relaciones sociales de la vulnerabilidad" (Arzate, 2004 y 2005b).

En este sentido, toda forma de precariedad humana que sea consecuencia o efecto de las desigualdades sociales, considerada conceptualmente como vulnerabilidad social, esto es, vista desde el ángulo de una situación histórica-concreta, donde las personas y las sociedades ponen en riesgo su condición humana y, por eso, tienden hacia la carencia de poder (de micropoder) para mejorar su situación.

La investigación utilizó una perspectiva cualitativa de tipo reflexiva, con una dimensión de lo macrosocial concebida como la situación, y microsocia, que implica el conocimiento de la acción social ubicada en un "aquí y ahora" temporal: la vida cotidiana. La cuestión sería entender, entonces, lo microsocia como un escenario de lo humano, complejo y sintético, que tiene sentido en la medida en que es comprendido mediante las nociones de tiempo y espacio histórico, las cuales son, a su vez, condiciones de subjetividad de lo social.

El trabajo de campo de esta investigación se realizó en dos comunidades ejidatarias campesinas de la etnia hñahñú, cuyo asentamiento geográfico se encuentra en el Valle del Mezquital. Las comunidades de estudio se localizan en el municipio de Alfajayucan. Se trata de comunidades en donde los servicios públicos son escasos y la gran mayoría de sus habitantes se encuentran en alguna situación de precariedad económica y de marginación social.

El pueblo hñahñú del Valle del Mezquital se estableció en un territorio árido y agreste, por lo que desarrolló una cultura y una economía que aprovecha con eficiencia los recursos del desierto. Mas el excesivo crecimiento poblacional de las comunidades y su marginación del desarrollo moderno durante el último siglo los ha colocado en una situación de extrema carencia y marginalidad (Martínez y Sarmiento, 1991).

En la región de estudio, la desigualdad tiene una explicación estructural que corresponde a una dimensión espacial. La introducción de un sistema de riego en la zona ha disparado un proceso de dominación y polarización social, económico y político, entre campesinos ejidatarios sin acceso al riego y pequeños productores privados con acceso al riego, entre indígenas y mestizos, así como entre campesinos y caciques; lo anterior enfrenta a las diversas clases del campo entre sí por los escasos recursos, y confronta a los campesinos pobres con el Estado por el control de las políticas públicas de desarrollo agrícola.

En el Valle del Mezquital, la estructura social ha sido construida a partir de las formas de tenencia de la tierra y de las diferencias entre espacios irrigados y de secano. En los primeros existen pequeños propietarios agrícolas capitalistas, quienes han desplegado una agricultura relativamente moderna, cuya capacidad productiva les permite tener acceso a créditos y tecnología, y arrendar tierras ejidales, así como contratar mano de obra. Por lo tanto, su producción genera ganancias y está verticalmente estructurada en los mercados nacionales de alimento. En segundo término está la clase campesina, entre la que se distingue un campesinado medio (el que posee

de tres a siete hectáreas), y los que son pobres (que poseen menos de tres hectáreas); estos últimos constituyen la gran mayoría del campesinado del Valle del Mezquital. Al final de la estructura social están los jornaleros, o aquellos que no poseen tierra y sólo tienen su fuerza de trabajo; es el estrato más pobre de todos por carecer de una dotación de tierra.

El sistema de relaciones sociales de la vulnerabilidad no busca conformar el tipo ideal o crear una tipología de pobreza, sino intenta ir más allá de ese concepto (que reduce la precariedad a sus dimensiones económicas o materiales de la carencia). Su propósito es comprender la carencia como fenómeno social, la que se produce y actúa en la sociedad; carencias como resultado de diversos y complejos fenómenos de desigualdad que, al estar presentes en la vida cotidiana de las personas, las hacen vulnerables ante la adversidad.

Cabe señalar que las comunidades examinadas no tienen acceso al sistema de riego.

A continuación se presentan algunos hallazgos de la investigación en relación con los procesos de reproducción de las desigualdades sociales que el programa Progresá-Oportunidades suscita en estas comunidades rurales.

EL PROGRESA-OPORTUNIDADES Y LA REPRODUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES SOCIALES

¿Pobreza extrema o indigencia?

Los resultados del estudio de caso indican que en realidad el programa no trabaja con la pobreza extrema sino con un segmento de la población en pobreza relativa, por eso excluye de su acción a la población en verdadera pobreza extrema, que en este contexto social rural es más bien una situación de indigencia. La pobreza relativa se puede distinguir de la pobreza extrema por el grado de inclusión en el sistema social y económico de las personas. Es decir, cuando hay pobreza moderada existen diversos grados y alternativas, también llamadas oportunidades, para participar en la sociedad contemporánea; esto es, lo que hay es un proceso de discriminación social. Por el contrario, en el caso de la pobreza extrema o indigencia no se cuenta con dichas alternativas o son mínimas: se trata de una situación de exclusión.

*La reproducción de las vulnerabilidades alimentarias,
de salud y educativas entre indigentes y pobres*

En términos de vulnerabilidad en las comunidades analizadas, se detectó que para las familias en pobreza relativa —las cuales en su mayoría son campesinas— la vulnerabilidad de salud de los niños se caracteriza por un grado de desnutrición que va de leve a moderada, mientras que para los niños en pobreza extrema o indigencia es de moderada a grave. En el caso de las personas en pobreza extrema es común que padezcan algún tipo de enfermedad mental. En torno al acceso a servicios de salud mínimos es irregular en la pobreza relativa, en tanto que las familias en pobreza extrema son excluidas de dichos servicios.

En lo que se refiere a la escolarización, una buena proporción de niños en pobreza moderada pueden ingresar en una escuela y llegar a la secundaria, aunque su escuela también es de baja calidad y sus oportunidades disminuyen conforme avanzan en la escala educativa; no pasa lo mismo con los que viven en pobreza extrema, quienes tienen escasísimas oportunidades de escolarización y son excluidos de la educación media y superior. Para los adultos, en ambos tipos de pobreza, el analfabetismo significa una reducción de sus alternativas. De esta forma han sido discriminados por las políticas del propio Estado al dejar en un plano secundario una política educativa de alfabetización de adultos.

El Progres-Oportunidades también crea discriminación, la cual se refleja en las posibilidades educativas para adultos varones jefes de familia, quienes enfrentan una vulnerabilidad educativa muy alta debido a su analfabetismo, como resultado de no considerar la alfabetización en dicho programa.

Construcción de autonomía o de subordinación

En cuanto a la probabilidad de construir una autonomía política, las familias en pobreza relativa tienen una amplia experiencia de organización y acción deliberativa en asambleas comunitarias, gracias a su condición de ejidatarios. Por su parte, los que padecen pobreza extrema, al ser familias de migrantes y carecer de tierra propia, están excluidos de cualquier tipo de organización.

En términos de género, en ambos casos la mujer vive una doble explotación, pues por sus trabajos no llega a recibir una remuneración siquiera cercana al salario mínimo, además de que es explotada

en el interior de sus hogares al cargar con la mayoría de las labores domésticas, la crianza de los hijos, y efectuar trabajos agrícolas y artesanales para complementar el ingreso familiar.

En términos de clase, el campesinado sufre una situación de explotación por parte de los mercados de granos básicos, que no pagan un precio justo por su producto, además de que son discriminados por la banca comercial al no considerar a los ejidos como sujetos de crédito; las dos desigualdades son producto de las políticas macroeconómicas neoliberales aplicadas desde el Estado mexicano hacia el campo, por lo que la actuación de éste es netamente discriminatoria hacia la clase campesina. En el caso de los pobres extremos, al no contar con tierra propia, su única opción laboral es el trabajo como jornaleros, lo cual implica explotación ya que no reciben ni un salario mínimo; por otra parte, ambos son excluidos al no disponer de seguridad social ni seguros de algún tipo.

Focalización y reproducción de las desigualdades

En cuanto a la política social, su actual configuración institucional representa una concepción de política social de bajo perfil equitativo, regresiva y excluyente, sobre todo para los grupos indígenas, así como discriminador, principalmente por lo que toca a la mujer y a ciertas clases sociales, como la campesina, la de los jornaleros sin tierra y hacia ciertos segmentos de la clase trabajadora. Se trata de una política social que no cumple con una concepción de ciudadanía plena, y que al ser discriminatoria y excluyente vulnera los derechos sociales de las mayorías.

La política social focalizada y su institucionalidad que trabaja en el Valle del Mezquital, en especial el subsidio a productores Procampo, el de la tortilla Fidelist, el de la leche Liconsa y el Progres-Oportunidades, constituyen un conjunto de acciones regresivas en términos de igualdad, segmentadoras en términos sociales y, por ello mismo, reproductoras del *status quo* de la pobreza y del sistema de desigualdad social en la región; pero, quizás, la característica más relevante de estas políticas es su naturaleza autoritaria, la cual es disfrazada de una racionalidad técnica, supuestamente neutra y libre de ideología (metodologías para la focalización). Es decir: son programas sociales que evaden la noción de ciudadanía y al hacerlo reproducen las relaciones sociales de clientelismo, quebrantando de este modo los derechos sociales de las personas y los colectivos en estado de pobreza; esto es, reproducen el sistema de las desigual-

dades. Ahora bien, la focalización¹ practicada por el Progres-Oportunidades cristaliza formas de exclusión social en varios niveles. Hay una exclusión total en términos de clase. Puesto que la clase campesina es el objeto del programa, deja fuera a una buena parte de la clase proletaria agrícola o de jornaleros agrícolas, población que son las familias que al no contar con tierra propia viven en los espacios más marginales de las comunidades en donde el programa tiene problemas de acceso. También hay exclusiones parciales dentro de la clase campesina en la medida en que el Progres-Oportunidades sólo trabaja con un segmento de ésta, dejando sin sus beneficios a un grupo considerable de familias en números absolutos, pues la prueba de medios, encuesta familiar para mediar pobreza relativa, tiende a trazar una línea regresiva entre pobres y no pobres. Mucho de esto tiene que ver con el método oficial de medición de la pobreza, el cual establece tres tipos de pobreza que, además de ser ambiguos en su definición teórica, usan umbrales cualitativos bajos para distinguir entre pobres relativos y extremos, así como entre pobres y no pobres.²

*El Progres-Oportunidades como estrategia de exclusión
y discriminación en el ámbito rural*

La principal característica del Progres-Oportunidades es su naturaleza como estrategia social de exclusión y discriminación social: excluye a los pobres extremos o indigentes y practica distintas formas de discriminación en el grupo de los pobres relativos. A pesar de su planteamiento multidimensional en tres esferas de acción —ali-

¹ Una de las principales características de este programa ha sido la focalización, que constituye la principal estrategia organizadora del programa como tal. Los métodos de focalización han ido cambiando a través de los años; así, el programa comenzó combinando la aplicación de una encuesta que medía la pobreza relativa dentro de las comunidades con algunos otros indicadores, tales como la existencia de escuelas y clínicas cercanas a las comunidades clientes del programa. En últimas fechas, uno de los principales indicadores de selección ha sido la encuesta de hogares que mide la pobreza. El principal problema de este instrumento es que su umbral de línea de pobreza es bajo, por lo que la distancia de pobreza entre los seleccionados y los no seleccionados es mínima y cualitativamente poco significativa dentro del contexto de una comunidad. Ante estas críticas, la última innovación ha sido la incorporación de clientes mediante autoincorporación, mecanismo que estaría por evaluarse en términos de su efecto de equidad social (Sedesol, 1999).

² Actualmente se puede consultar el método oficial de medición de la pobreza en <www.coneval.gob.mx>.

mentación, educación y salud—, no logra cubrir el total del espectro del sistema social de vulnerabilidad de las comunidades campesinas al no tomar en cuenta aspectos fundamentales para atacar la pobreza y su círculo vicioso. Empero, sería injusto no mencionar algunos aciertos del programa, pues el Progreso-Oportunidades presenta un cuadro de luces y sombras, es decir, produce tendencias de cambio social contradictorias entre sí, paradójicas.

El Progreso-Oportunidades y las desigualdades entre regiones

El Progreso-Oportunidades no mejora las relaciones asimétricas entre regiones y entre campo-ciudad, en todo caso las hace más evidentes. Esto se debe, en parte, a que no ensaya estrategias de desarrollo productivo en cada región, adecuadas a su problemática productiva y a su articulación con el mercado. Sin una política de desarrollo regional que mejore la productividad de la agricultura y la ganadería del Valle del Mezquital, será prácticamente imposible arraigar a los jóvenes en su tierra, es decir, sin la existencia de tales oportunidades reales a mediano plazo para los hoy niños y jóvenes escolarizados por el programa, una parte de todos los esfuerzos realizados no tiene sentido del futuro, en particular en cuestiones de cohesión social para las comunidades.

El problema de la explotación

En relación con el marco estructural de desigualdad social que se crea luego de la aplicación del Progreso-Oportunidades, tenemos, primero, que es posible identificar dos tipos de explotación. La primera se produce cuando los padres de familia reciben un salario inferior al mínimo por su trabajo como jornaleros; la segunda se verifica por el bajo pago que obtienen los campesinos por sus productos en el mercado. En ambos casos el Progreso-Oportunidades no puede modificar en nada tales situaciones.

Más aún, una forma de explotación importantísima, cualitativamente negativa, es la que se da dentro de la familia por parte del varón hacia la mujer. Se trata de una explotación culturalmente reproducida y legitimada por las culturas indígenas. En realidad, el denominado sesgo de género del Progreso-Oportunidades resulta insuficiente para evitar la explotación de la mujer jefa de familia.

El problema del género

En términos de género, la falta de oportunidades es mayor en la mujer que entre los varones, sobre todo en cuestiones educativas y laborales. En este sentido, el Progres-Oportunidades hace poco, pues si bien desarrolla un enfoque de género, los principales beneficios son para las niñas y las adolescentes menores de 16 años; mientras que las mujeres adultas son favorecidas sólo parcialmente con la asistencia en salud, lo cual es un acierto del programa pues mejora su capacidad física, pero en términos de su sistema social de vulnerabilidad no es suficiente debido a la gran cantidad de carencias en su entorno social.

Resulta difícil asegurar que los apoyos recibidos por las jefas de familia, que en su mayoría viven solas pues sus compañeros emigran para trabajar en Estados Unidos, puedan crear una situación de "empoderamiento", sobre todo porque el programa no las incluye como sujetos activos, reflexivos y participativos, sino sólo como clientes demandantes de un servicio o ayuda. Es decir, el programa no trabaja con un esquema para la generación de ciudadanía y los diversos comités existentes sólo legitiman las decisiones adoptadas en los centros de mando administrativos. Lo mismo sucede con una supuesta generación de "capital social", ya que no existe una asamblea reflexiva, participativa y autónoma, por lo que los comités de jefas de familia son pequeñas organizaciones con baja capacidad reflexiva y de actuación; su actuación es más bien operativa. En fin, el problema es que las familias beneficiadas son entendidas por el programa como clientes y no como ciudadanos. Para hablar de un empoderamiento real de la mujer jefa de familia habría que plantear procesos de participación y autonomía radicales, esquemas que un programa tan rígido y burocratizado como lo es el Progres-Oportunidades es incapaz de entender y desarrollar.

Asimismo, discrimina al varón jefe de hogar, pues sus apoyos no lo benefician en ningún momento; entonces se reproduce un síndrome de precariedad compuesto por la cadena causal desempleo-enfermedad (Arzate, 2005a).

CONCLUSIÓN

La focalización segmenta la sociedad rural y, al hacerlo, reproduce procesos de discriminación en cuanto a la reducción de las oportunidades en las familias y de cada uno de sus integrantes, pero con

especiales implicaciones para el género; y claro, excluye al sector más desprotegido de la sociedad: las familias migrantes sin tierra, éstos sí en una situación de pobreza extrema, si la entendemos como la privación absoluta de opciones para desarrollar capacidades y agencia (capacidad para la participación ciudadana y construcción de la autonomía política). La paradoja del Progreso-Oportunidades es que su diseño centrado en la focalización reproduce la desigualdad pero, oficialmente, ese mismo diseño se vende como una de sus características fundamentales, es decir, lo hace eficiente.

Queda mucho por conocer acerca de la pobreza como sistema social de vulnerabilidad, así como también de los programas sociales focalizados y su capacidad para generar cambio social, por lo cual es necesaria la realización de mayores trabajos desde una perspectiva cualitativa. Esto permitiría una comparación de resultados, con la esperanza de que este cúmulo de conocimiento derive en la construcción de criterios metodológicos críticos y normativos para la evaluación de lo público.

BIBLIOGRAFÍA

- ARZATE SALGADO, Jorge (2004), "Elementos conceptuales para la construcción de una teoría sociológica de la carencia", en Laura Mota D. y Antonio D. Cattani (coords.), *Desigualdad, pobreza, exclusión y vulnerabilidad en América Latina: nuevas perspectivas analíticas*, México, Universidad Autónoma del Estado de México/Universidad Federal de Rio Grande Do Soul/Asociación Latinoamericana de Sociología.
- _____. (2005a), "Elementos para construir una teoría de la equidad entre géneros. El caso de la política de lucha contra la pobreza extrema en México", en Ivonne Vizcarra B. (coord.), *Género y poder: diferentes experiencias, mismas preocupaciones*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.
- _____. (2005b), *Pobreza extrema en México. Un estudio micro sociológico*, México, Gernika/Universidad Autónoma del Estado de México.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, Mariano (1998), *Economía y sociología. Para un análisis sociológico de la realidad económica*, Madrid, CIS.
- MARTÍNEZ ASSAD, Carlos y Sergio SARMIENTO (coords.) (1991), *Nos queda la esperanza. El Valle del Mezquital*, México, Conaculta (Regiones).

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (1999), *Programa de Educación, Salud y Alimentación. Progresá. Principales características y orientaciones estratégicas*, en <<http://www.sedesol.gob.mx/progresá>>, consultado en 2000.

LECCIONES DE UNA POLÍTICA SOCIAL EMERGENTE EN EL ESTADO DE MÉXICO. CASO DEL CONSEJO MEXIQUENSE DE SEGURIDAD ALIMENTARIA (COMESA)*

Ivonne Vizcarra Bordi**

RESUMEN

Este trabajo evalúa el Programa de Seguridad Alimentaria del Estado de México (Comesa) puesto en marcha en 2004 y con término a finales de 2005. Con la ayuda del enfoque de la *gobernanza*, se analizaron las etapas de diseño, instrumentación y ejecución del Comesa en tres de sus componentes estratégicos: nutrición-salud, producción local y acceso de alimentos. Se realizó una etnografía institucional, la cual permitió observar a los actores políticos y sociales, así como sus relaciones en los arreglos institucionales. Aquí se analiza cómo un programa dirigido a poblaciones vulnerables surge o emerge de una cierta complicidad entre las políticas sociales y el interés político del gobierno estatal, con el fin reforzar tácticas electorales.

Palabras clave: política social, seguridad alimentaria, gobernanza, etnografía institucional, género.

INTRODUCCIÓN

La FAO reconoce la necesidad de la población de contar con un poder de adquisición casi como el único medio por el cual puede adquirir alimentos. Se esperaría que una forma de intervención social

* Este trabajo es producto del proyecto de investigación Conacyt-Inmujer (clave de registro COI-10356) titulado "La seguridad alimentaria y la equidad de género en condiciones de migración masculina en el medio rural mexiquense. El papel de las instituciones". De la evaluación del Comesa se obtuvieron seis tesis de licenciatura en Nutrición.

** Profesora-investigadora del Centro de Investigación en Ciencias Agropecuarias de la Universidad Autónoma del Estado de México. Correo electrónico: <ivbordi@hotmail.com>.

fuera la creación de empleos generadores de ingresos (Ghersl y Martin, 1996); sin embargo, se ha constatado que dicha intervención consiste, por un lado, en liberar las fuerzas mercantiles para que regulen la generación de empleos, los salarios y los precios de los alimentos y, por el otro, dar un fuerte impulso a las políticas de asistencia alimentaria para aliviar los males de la extrema pobreza (Vizcarra, 2007).

En la actualidad, combatir la pobreza es la prioridad de la política social de los países latinoamericanos, la cual se utiliza con fines electorales. En este sentido, con frecuencia la sociedad considera a las políticas sociales como programas que brindan seguridad social y que benefician a ciertas "poblaciones-objetivo", que por lo general son definidas como poblaciones vulnerables y políticamente sensibles (Vizcarra, 2007). De aquí que las políticas sociales de asistencia estatal, orientadas hacia la protección de los intereses de alimentación de los pobres, sean socialmente aceptadas, a pesar de que sólo ofrecen garantías para continuar la subsistencia familiar, con mínimos aportes de bienestar en la presentación de servicios públicos determinados. Por lo general, una vez que las poblaciones son "beneficiadas" con alguno de estos programas y se convierten en votos para el partido que los apoya, los programas cesan, se transforman o se refuerzan para dar continuidad al partido en el poder (Vizcarra, 2002a, 2002b).

En México, el primer programa asistencia de este tipo fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), aplicado por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el cual consistía en dar becas a los mejores promedios de las poblaciones rurales pobres y otorgar algunas despensas o proyectos a Mujeres en Solidaridad. El segundo programa, financiado por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), fue el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) promovido por el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). Este programa, de carácter focalizador, es decir dirigido a las familias que se encuentran en el rango de extrema pobreza, fue el primer antecedente que integró en sus discursos la perspectiva de género. Ahí se reconoce que las niñas y las mujeres del medio rural son las más desprotegidas del desarrollo, las que menos frecuentan la escuela o no terminan sus estudios por sus condiciones de subordinación, maternidad precoz y servicio a los demás antes que a ellas mismas. El Progresá consistía entonces en favorecer la asistencia escolar a niños y niñas, otorgándoles becas diferenciadas por sexo (a las niñas les corresponde un poco más con respecto a los niños); en promo-

ver la salud preventiva, reproductiva e higiene doméstica y familiar entre las mujeres pobres, y en transferir recursos directos a las mujeres encargadas del hogar para complementar el gasto alimentario familiar. Aparentemente existe una contradicción con el fin político electoral en cuanto a la continuidad del poder, pues el Partido Revolucionario Institucional (PRI), al cual pertenecía el presidente Zedillo, perdió las elecciones presidenciales del año 2000. No obstante, con la transición del poder político se trató en primera instancia de cumplir con los mandatos de la transformación democrática y al mismo tiempo asegurar la continuidad del modelo de desarrollo neoliberal que exigían los acuerdos internacionales —entre los que se encuentra el Tratado de Libre Comercio de América del Norte—, y en segunda instancia, de reforzar la política social en el marco del combate a la pobreza iniciado desde 1992. De cierta manera, el Progreso fue parte de la estrategia de transición sin cambio estructural.

En efecto, basado en los mismos principios rectores del Progreso (focalización, perspectiva de género y corresponsabilidad), el gobierno de Vicente Fox Quezada (2000-2006), del Partido Acción Nacional (PAN), le dio continuidad al programa convirtiéndolo en Oportunidades en 2002, cuya política social denominó "Contigo es posible". Básicamente, el programa Oportunidades ha ampliado su cobertura, sosteniendo que el programa es exitoso porque ha mejorado sustancialmente el estado nutricional de los niños y las niñas, y ha reducido la tasa de deserción escolar, favoreciendo la continuidad de los estudios en las niñas.¹ Este programa fue rescatado en el discurso de campaña electoral del actual presidente de México, Felipe Calderón (2006-2012), quien prometió dar continuidad al programa Oportunidades si la población le otorgaba el voto. De hecho, el programa continúa actualmente como una estrategia de "Vivir mejor" y hacer frente a las crisis alimentarias mundiales que se anuncian con el aumento de los precios de energéticos.

El Estado de México no se escapa de estas prácticas institucionales y un ejemplo de ello es el Programa de Seguridad Alimentaria del Estado de México, denominado Consejo Mexiquense de Seguridad Alimentaria (Comesa),² el cual inició en 2004 en la administración de Arturo Montiel Rojas. Con la ayuda del enfoque de la gobernanza, el presente artículo tiene como objetivo evaluar preci-

¹ Véanse los informes de gobierno tercero, cuarto y quinto de Vicente Fox.

² Comesa fue adoptado como nombre del programa, por un lado, porque es el acrónimo del consejo y, por el otro, porque difunde la idea de comer en la mesa.

samente el Comesa. Este enfoque nos indica una cierta comprensión o cierta forma de pensar y construir la clase de problemas que deben ser resueltos mediante la intervención de autoridades o instituciones y con estrategias específicas (Pineda *et al.*, 2006; Vizcarrá, 2007). El trabajo está dividido en dos partes: en la primera se analizan las etapas de diseño e instrumentación del Comesa; en la segunda se profundiza en la ejecución del programa, considerando sus componentes estratégicos: nutrición-salud, producción local y orientación alimentaria. Para la obtención de datos se aplicaron dos métodos cualitativos: uno fue la observación directa del desarrollo del programa durante 12 meses (marzo de 2004 a marzo de 2005), y el otro se apoyó en entrevistas en profundidad con los actores políticos implicados en diversas etapas del desarrollo del programa: un directivo y dos funcionarios del Comesa; dos delegadas regionales de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México (Sedesem) encargadas del enlace entre el gobierno y las comunidades beneficiarias piloto; la propia secretaria de dicha dependencia; dos funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario de la entidad, encargados de cumplir los acuerdos institucionales firmados con el Comesa; la directora del Centro de Estudios de Marginación y Pobreza del Estado de México (Cemapem) de la Sedesem, autora del primer diseño del programa. Asimismo, la evaluación ampliada del Comesa se aplicó en dos comunidades periurbanas del valle de Toluca, designadas para aplicar el programa piloto. La evaluación se realizó mediante seis tesis de licenciatura en Nutrición, las cuales aplicaron diferentes métodos (antropométricos, estadísticos, encuestas de opinión y entrevistas a las beneficiarias) y cuyos resultados se presentan en este documento.

DISEÑO E INSTRUMENTACIÓN

De acuerdo con el Plan de Desarrollo 1999-2005 del Estado de México, el gobierno en turno se propuso elevar el estado nutricional de los grupos vulnerables en zonas de pobreza y marginación, promover la suficiencia alimentaria y fomentar nuevos hábitos de consumo alimenticio, necesarios para alcanzar un desarrollo digno y sustentable. Por iniciativa del gobernador Arturo Montiel Rojas, y para atender esta asignatura aún pendiente en 2003,³ el gobierno

³ El Comesa fue conformado oficialmente en un acto público el Día Mundial de la Alimentación (el 17 de octubre de 2003), en la Aula Magna (recorrida) de la Universidad Autónoma del Estado de México.

estatal designó a la Sedesem para conformar el Consejo Mexiquense de Seguridad Alimentaria, el cual fue integrado además de la propia secretaría, por las siguientes dependencias gubernamentales federales y estatales: Secretaría de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), Secretaría de Desarrollo Agropecuario (Sedagro), Instituto de Salud del Estado de México (ISEM). Además se integraron otras instituciones al Comesa, como la Universidad Autónoma del Estado de México, los sectores privados (comercializadoras) y organizaciones de la sociedad civil (Banco de Alimentos, S.C.), quienes sumados a los organismos internacionales como el Fondo Internacional de las Naciones Unidas de Socorro a la Infancia (UNICEF) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem) en México, firmaron convenios de cooperación para garantizar el desempeño del programa.

Los acuerdos interinstitucionales e intersectoriales (públicos y privados), que surgieron del Comesa, fueron pensados como una estrategia de coordinación estatal para reunir agencias gubernamentales y agentes privados con bajos presupuestos y trabajar a través de comisiones. Con este esquema se pretendía asegurar la transversalidad y eficiencia, revisar periódicamente los avances y las estrategias, así como modificar, en su caso, las metas y los impactos sociales.

La propuesta del Comesa llegó a ser una expectativa de desarrollo para organismos internacionales como la FAO. De hecho Eva Clayton, subdirectora de ese organismo, comentó que el Comesa sería la expresión más clara de compromiso alimentario del gobernador Arturo Montiel, ya que se trabajaría con más empeño para crear el ambiente político propicio, con el fin de facilitar el financiamiento y poner en práctica los programas que hagan posible la lucha de todos contra el hambre y la pobreza (Mora, 2004). Asimismo, la FAO pugnó ante el gobierno federal para que el Estado de México formara parte de la segunda fase del Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA), que con apoyo técnico del organismo internacional y la Sagarpa, ampliaría el espectro del fomento agropecuario a municipios de alta marginación, propuestos por el Estado de México con base en los índices de marginación calculados por el Consejo Estatal de Población (Herrera, 2003).⁴

⁴ Recomendaciones que no se llevaron a cabo, debido a desacuerdos generados por "faltantes" en los fondos especiales para el desarrollo agropecuario entregados por la federación (Sagarpa) al gobierno estatal (Sedagro) (palabras de un funcionario público de la Sedesem, febrero de 2005).

Estas prácticas discursivas difundían pretensiosamente que el Comesa sería una política pionera en el país, no sólo porque aprovecharía las ventajas locales agropecuarias, sino porque favorecería las profundas transformaciones que requería el país. No obstante, el Comesa ignoró el contexto nacional en cuanto al debilitamiento de las políticas de seguridad alimentaria y la pérdida de la soberanía alimentaria. En efecto, el mercado global, acompañado de la liberalización de productos alimentarios, de la reestructuración de las transnacionales agroalimentarias y del fortalecimiento de los bloques económicos, han sido las condiciones que han desplazado la injerencia del Estado para proteger a los productores y consumidores mexicanos.

A cambio, el Comesa se concretó a atender poblaciones focales (vulnerables) proporcionándoles una serie de servicios y promoviendo organizaciones femeniles con el supuesto de facilitar la integración familiar y comunitaria. El ánimo de no caer en el asistencialismo, como lo ofrecía en ese entonces el programa Oportunidades, radicaría precisamente en el fortalecimiento de este tipo de redes sociales, junto con acciones integrales y sustentables de nutrición, salud y mejoramiento del gasto familiar. En sí, se pretendía que fuera un programa con perspectiva de género, concebido con la gente y de cara a sus necesidades más apremiantes (Sedesem, 2004).

Como plataforma para el diseño del programa, el Cemapem realizó un estudio diagnóstico-cualitativo (con enfoque grupal) en dos poblaciones urbanas donde casualmente el PRI, al cual pertenece el gobernador, había perdido las elecciones municipales de 2003 (Netzahualcóyotl y Ecatepec). De este diagnóstico, y con la asesoría de expertos en seguridad alimentaria y nutrición, el Cemapem propuso a la titular de la Sedesem los siguientes mecanismos de intervención:

a) En la primera fase, y en coordinación con las instancias de desarrollo agropecuario, salud y desarrollo integral de la familia, el nuevo programa de seguridad alimentaria desarrollaría acciones en municipios urbanos y suburbanos; mediante un decidido fomento de la producción de alimentos en el campo, se financiarían proyectos de desarrollo agropecuario y asesoraría para la tecnificación de parcelas donde la producción no es propicia; asimismo, se extenderían sus acciones a la comercialización de productos perecederos. Por su parte, los productores locales también se incluirían en este mecanismo, pues se pretendía que el Comesa los acercaría a las comunidades para que éstos vendieran sus productos perece-

deros a buen precio (sin intermediarios). Para este fin se diseñaron los Tianguis Comesa, los cuales se harían una vez por mes en cada comunidad beneficiada.

b) Uno de los mecanismos más importante de ejecución sería la creación de redes sociales, promovidas principalmente por mujeres amas de casa, pues se considera a las mujeres como el eje fundamental del Comesa. Por un lado, porque en la mayoría de los hogares ellas son las transmisoras del conocimiento y de la tradición culinaria, y porque a través de ellas es posible fomentar en las familias el conocimiento sobre el mejor aprovechamiento nutricional de los alimentos. Por otro lado, las mujeres se convertirían en las promotoras del mismo Comesa al identificar puntos de acción para solucionar problemas de la comunidad. Además, su organización propiciaría mejores estándares de convivencia gracias a su participación voluntaria, con lo cual se evitarían las focalizaciones, que suelen generar más problemas que soluciones al fomentar los resentimientos y las diferencias sociales.

Cabe mencionar que la idea de dirigir el programa a la población pobre a través de las amas de casa viene del discurso oficial de la misma FAO, el cual promueve que las intervenciones orientadas a las mujeres reducen las restricciones sobre un grupo particularmente desfavorecido y tienen el máximo impacto sobre los indicadores de seguridad alimentaria y nutrición, ya que ellas son las que motivan la multiplicación del conocimiento alimentario y soportan las acciones de mejoramiento de la comunidad mediante la formación de fondos de ahorro, diseño de proyectos productivos y transformación de la visión del futuro comunitario (FAO, 1996; Hoddinott, 2002; Vizcarra, 2007).

c) La tercera fase se daría a través de la distribución de alimentos en canastas recomendadas por expertos en nutrición, cuyo fin era variar y enriquecer la dieta de las familias beneficiadas. Una vez que las mujeres se organizaran en grupos de 20 a 25 integrantes, dirigidas por un comité formado por una presidenta, una tesorera y una secretaria (elegidas por el mismo grupo), quienes además de fungir como enlaces con la coordinación del Comesa y con las diversas instancias públicas, sociales y privadas para concretar los apoyos definidos en el mismo programa, recabarían una cuota de recuperación a cada integrante del grupo mediante mecanismos de regulación y vigilancia propuestos por funcionarios de la Sedesem. Se pretendía que con ese capital de ahorro, cada mes las amas de casa pudieran adquirir la Canasta-Comesa y más alimentos perecederos (frutas y verduras) a precio de productor. Es-

tas acciones pretendían que las canastas se distribuyeran sin selectividades ni clientelismos.

Bajo estos supuestos, todas las beneficiarias tendrían la obligación de cumplir con al menos tres acciones del programa: 1) constituir una caja de ahorros administrada por cada grupo; el ahorro de diez pesos semanales por familia les daría al mes el costo de una canasta básica subsidiada por el programa; la Canasta Comesa se distribuiría en eventos masivos llamados Encuentros Comesa, a los cuales era obligatorio que asistieran; 2) en los Encuentros Comesa, las mujeres recibirían capacitación a través de varios procesos educativos (conferencias, pláticas, dinámicas de grupo) cuya temática pudiese ser: nutrición, higiene y salud, cocina e identidad, la mesa y la convivencia familiar, autoestima femenina y violencia de género, o alimentación y economía doméstica, y 3) en el mismo encuentro se instalaría el Tianguis Comesa con los productores locales y regionales, donde se ofrecerían alimentos perecederos (frutas y verduras) a bajo costo.

d) Con los grupos conformados también se pretendía generar mecanismos de autogestión femenina para capitalizar los proyectos productivos que otras instancias gubernamentales les ofertarían. Con los fondos recabados y administrados por ellas, las mujeres-madres beneficiarias tendrían la posibilidad de participar solidariamente y de manera organizada, tanto en la solución de problemas financieros de algunos miembros, como en la puesta en marcha de actividades productivas desarrolladas individual o colectivamente, para lo cual recibirían apoyo y asesoría técnica de la Sedagro.

Por medio de esta opción, las mujeres, divididas en subgrupos de cinco integrantes, podrían acceder al programa de Proyectos Productivos que ofrecía la Sedagro. También podrían aumentar su capacidad de ahorro en las mismas cajas, incrementando su cuota y bajo la asesoría de autogestión de la Sedesem, ellas podrían hacer préstamos más grandes de la cantidad que hubiesen ahorrado.

e) Acompañada de la distribución de canastas, se asumiría como prioridad la orientación alimentaria para la prevención de enfermedades, el mejoramiento de la economía de las familias y la integración comunitaria a través de la convivencia familiar y la identidad regional.

Hoddinott (2002) apunta que, aun cuando exista un mayor acceso a los alimentos, no necesariamente mejorará la utilización de los mismos cuando se carece de una adecuada orientación alimentaria. De aquí que una parte importante del programa se basaría en pro-

mocionar información básica para que las mujeres desarrollaran habilidades, actitudes y prácticas relacionadas con los alimentos incluidos en la Canasta Comesa. El círculo vicioso cerraría con la corrección de las dietas actuales, pues se sabe que para crear conciencia de una dieta saludable resulta necesario asegurar la accesibilidad de alimentos y, así, cubrir las necesidades básicas de alimentación de las familias (Pérez y Plazas, 2003).

Asimismo, el Cemapem propuso los siguientes criterios de selección:

Para comunidades:

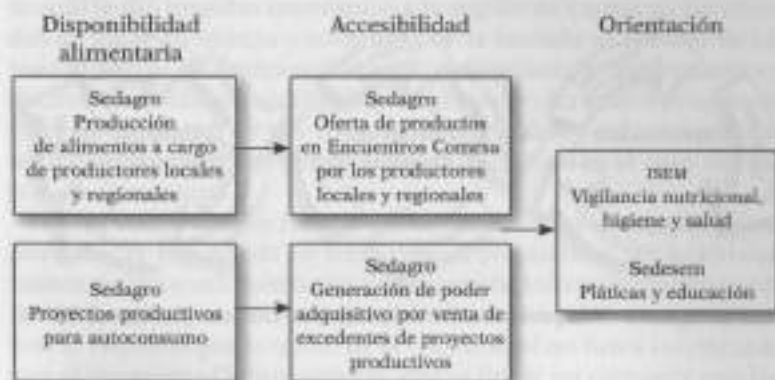
- Comunidades urbanas o rurales que presenten índices de marginación alta y muy alta.
- Población menor de cinco mil habitantes.
- Que al menos 50 por ciento de la población esté al margen de los beneficios del programa Oportunidades o cualquier otro programa de asistencia social.

Para familias beneficiarias:

- Mujer embarazada o en periodo de lactancia.
- Jefa de familia con niños menores de cinco años.
- Jefe de familia desempleado con niños menores de cinco años.
- Familia con miembros con padecimientos crónicos degenerativos o discapacitados.

Para llevar a cabo todas estas acciones fue necesario diseñar ciertos arreglos institucionales entre tres instituciones gubernamentales del Estado de México: la Sedesem sería la estancia que fungiría como la coordinadora-ejecutora de los acuerdos, además de que brindaría los apoyos institucionales para que se cumplieran los acuerdos. La Sedagro sería la dependencia que ofertaría sus programas con el fin de aumentar la disponibilidad alimentaria y acercar a los productores locales al consumo familiar. El Instituto de Salud de la entidad (ISEM) ofrecería sus servicios de prevención de enfermedades y orientación nutricional y alimentaria (véase el esquema 1). Otras instituciones públicas y privadas irían incorporándose en este entramado para lograr y garantizar la seguridad alimentaria de los beneficiarios del programa Comesa. En suma, con estas acciones el Comesa pretendía convertirse en un verdadero modelo de desarrollo integral al cerrar el círculo virtuoso de la buena alimentación (Sedesem, 2004).

ESQUEMA 1
ARREGLOS INTERINSTITUCIONALES EN EL MARCO DEL COMESA



FUENTE: Secretaría de Desarrollo Social, Programa de Seguridad Alimentaria (2004).

EJECUCIÓN

El programa Comesa diseñó los cuatro siguientes instrumentos de ejecución: *a*) la aplicación de una encuesta-familiograma para diagnosticar la situación de emergencia por inseguridad alimentaria, y enseguida seleccionar a los hogares beneficiarios (bajo los criterios antes mencionados) en dos comunidades piloto; *b*) la organización de grupos de amas de casa con el fin de capacitarlas en materia de autogestión para cajas de ahorro; *c*) la organización de Encuentros Comesa en cada comunidad para vender alimentos perecederos en el formato de tianguis, entregar las canastas y ofrecer pláticas de orientación alimentaria, salud y autoestima femenina (véase el esquema 2), y *d*) la promoción de los proyectos productivos ofrecidos por la Sedagro en reuniones de los grupos de las amas de casa beneficiarias.

En el diseño gubernamental del Comesa, el gobernador del Estado de México presidiría el consejo y la titular de la Sedeseem fungiría como la secretaria técnica. Siendo el consejo la máxima autoridad administrativa, tendría la facultad de dirigir las acciones, correcciones y evaluaciones del programa. A través de su estructura, el gobierno realizaría esfuerzos de coordinación y de promoción con la sociedad, con las autoridades estatales y municipales y con organizaciones e instituciones especializadas para enfrentar la desnutrición de los grupos vulnerables. Para cumplir con sus funciones,

ESQUEMA 2
ACTIVIDADES EN LOS ENCUENTROS COMESA



FUENTE: a partir de la presentación del programa Comesa (Sedesem, 2004).

las sesiones del consejo debieron celebrarse cada seis meses, pero después de su gran ceremonia de instalación, exitosamente difundida por los medios en 2003, el consejo no volvió a reunirse durante el periodo de duración del programa (que terminó en marzo de 2005). Primeramente porque no hubo mucho interés en la difusión del programa dentro de la Sedesem, ya que algunos miembros involucrados en la coordinación del Comesa no conocían o no tenían bien delimitadas sus funciones dentro de éste, y porque el programa no contó con un presupuesto etiquetado para su desarrollo, por lo que se redujo el cuerpo de funcionarios dramáticamente a tres encargados de su ejecución. De esta manera, el equipo Comesa se apoyó directamente en su Dirección General de Programas Sociales, que estaba a cargo de una antropóloga y dos ayudantes directos: un contador y un antropólogo (Vázquez y Ortega, 2006).

Las comunidades "piloto"

Para hacer la prueba piloto del Comesa, la Sedesem aplicó una encuesta sociodemográfica con familiogramas a dos comunidades suburbanas del valle de Toluca: 120 encuestas en San Gaspar Tlahuelilpan, en el municipio de Metepec, y 110 en el barrio de Guadalupe, del municipio de San Mateo Atenco.

Metepec es conocido por ser un municipio joven de desarrollo habitacional y comercial. Su crecimiento urbano se caracteriza por la expansión de zonas residenciales para las clases medias y altas, dejando al margen de su desarrollo colonias habitacionales de interés social, barrios y comunidades rurales oriundas, entre las que

se localiza San Gaspar Tlahuelilpan. Por su parte, el municipio de San Mateo Atenco es conocido gracias a la industria del calzado, la cual le dio impulso económico a la región de Lerma en las décadas de los años setenta y ochenta. Con la entrada al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, esta industria se encuentra en declive, propiciando un alto flujo migratorio y un nuevo proceso de empobrecimiento de sus comunidades rurales y suburbanas que no formaron parte del proyecto local inicial; tal es el caso del barrio de Guadalupe.

Estas comunidades fueron seleccionadas para el estudio piloto por cumplir con dos de los tres criterios propuestos: población con menos de cinco mil habitantes y alto o medio índice de marginación. Sin embargo, se omitieron otros criterios adicionales a los propuestos: se requería que la mitad de la comunidad no fuera beneficiada con el programa Oportunidades, con el fin de no competir con los recursos federales, pero 80 por ciento de los hogares de estas comunidades fueron incluidas en la política de ampliación de cobertura del programa en 2002 (Vizcarra, 2007), por lo que fue imposible evitar dicha adscripción. Además, otros dos criterios no difundidos por la institución fueron los que influyeron para la selección de estas comunidades. Por un lado, la cercanía a la ciudad de Toluca fue un factor estratégico para observar las respuestas institucionales y de la población y, por el otro, las dos comunidades pertenecen a distritos donde el PRI había perdido las elecciones locales en 2003.

Las encuestas fueron aplicadas por el personal que trabajaba en diferentes dependencias de la Sedesem y por las dos delegadas regionales de la misma secretaría.⁵ Gran parte de estos funcionarios nunca habían aplicado encuestas, aunque en su mayoría tenían estudios superiores (sociología, comunicación, contaduría, antropología y trabajo social). Tampoco tenían conocimientos previos de nutrición, salud y antropometría, no obstante que una parte importante de la encuesta incluía datos nutricionales, como peso y talla de menores de cinco años.⁶

⁵ Es importante mencionar que al menos en la época de nuestro estudio, se sabía que trabajar como funcionario(a) del gobierno estatal implicaba responsabilidades con el PRI. Por ejemplo, prestaban sus servicios proselitistas en todo el territorio de la entidad. Durante los fines de semana, fuera de horarios de trabajo y con recursos propios, visitaban comunidades urbanas y rurales, repartían despensas y materiales para construcción, y a cambio las personas se afiliaban al partido.

⁶ Además de los datos personales de las mujeres (madres) que serían identificadas como beneficiarias del Comesa, el familiograma comprendía una

Las delegadas locales y regionales de la Sedesem realizaron un enorme esfuerzo para reunir a las mujeres de las dos comunidades piloto. Las invitaron de puerta en puerta y lograron registrar 40 grupos de beneficiarias de entre 20 y 25 integrantes (20 grupos en cada comunidad). Con una breve capacitación, las mujeres integraron sus comités directivos y nombraron su grupo. Las mejor instruidas tenían los tres primeros puestos: presidenta, secretaria y tesorera. Esta tarea tuvo poca controversia, ya que muchas de las amas de casa seleccionadas eran analfabetas o sólo habían cursado hasta el tercer grado de primaria. Como un dato curioso, el nombre de registro de los grupos identificaba a un personaje o un objeto con características femeninas, como Las Margaritas, Las Atómicas, Las Encantadoras, etcétera.⁷

Salud-nutrición

Por falta de personal dedicado al Comesa, las encuestas-familiogramas⁸ fueron remitidas a nuestro equipo de investigación para realizar el diagnóstico. Desafortunadamente, la petición se presentó en el periodo de evaluación del programa, cuando éste ya se había puesto en marcha en las comunidades seleccionadas para la prueba piloto. De todas formas, aprovechamos algunos datos de estos familiogramas para comparar el antes y el después del estado nutricional de los menores de cinco años.

Se realizaron dos análisis antropométricos: uno, con los datos de nutrición del familiograma para evaluar la efectividad de la recolección de datos que pueden reflejar una situación de desnutrición

primera parte para recabar información sociodemográfica de todos los miembros del hogar; características de la vivienda; hábitos sanitarios, de alimentación y de salud; enfermedades agudas y crónicas; adicciones; discapacidades y una sección para identificar a las mujeres en edad fértil de 12 a 49 años. La segunda parte estaba subdividida en dos partes, la nutricional y la social. El total de la encuesta constituía 330 reactivos y para completarlos se requería de una hora y media por encuestada (palabras de una delegada regional de la Sedesem, febrero de 2005).

⁷ En el primer Encuentro Comesa donde participó el gobernador, y en forma de competencia para demostrar su presencia, a las integrantes de cada grupo se les escuchaba gritar el nombre de su grupo y echar porras con el mismo vigor con que sus líderes/as las animaban para festejar con gratitud al gobernador.

⁸ Del total de 456 encuestas-familiogramas, más de la mitad estaban incompletas y en casi todas se encontraron muchas deficiencias en el llenado.

infantil y, por lo tanto, la pertinencia del Comesa como un programa emergente socialmente justificado (Sierra, 2006); el otro, con datos de primera mano del barrio de Guadalupe, donde pesamos y medimos a los menores de cinco años, con la estandarización requerida y bajo el cuidado de especialistas en nutrición (Vallejo, 2006). Los resultados de ambos estudios se muestran en las tablas 1 y 2.

En el primer caso, al analizar el peso para la edad y la talla para la edad según el método de clasificación de Gómez (1997) (indica-

TABLA 1
ESTADO NUTRICIO SEGÚN EL INDICADOR TALLA PARA LA EDAD
EN MENORES DE CINCO AÑOS

<i>Estados de nutrición</i>	<i>Familiograma Comesa (%)</i> <i>(Sierra, 2006) n = 133</i>	<i>Evaluación del Comesa (%)</i> <i>(Vallejo, 2006) n = 84</i>
>2DE (Talla alta)	1	0
2DE A-2DE (Ligeramente alta, normal y ligeramente baja)	96	87
<-2DE (Talla baja)	3	13
Total	100	100

TABLA 2
ESTADO NUTRICIO SEGÚN EL INDICADOR PESO PARA LA EDAD
EN MENORES DE CINCO AÑOS

<i>Estados de nutrición</i>	<i>Familiograma Comesa (%)</i> <i>(Sierra, 2006) n = 133</i>	<i>Evaluación del Comesa (%)</i> <i>(Vallejo, 2006) n = 84</i>
>2DE (Obesidad y sobrepeso)	15	5
2DE A-2DE (Normalidad, desnutrición leve)	82	82
<-2DE (Desnutrición moderada y severa)	2	13
Total	100	100

dores de desnutrición por desviaciones estándares),⁹ fue necesario eliminar más de 30 por ciento de las encuestas, porque los datos describían fenómenos infantiles; es decir, niños con edad de 12 meses, con pesos de alrededor de 35 kilogramos y medio metro de estatura, o bien, de metro y medio de estatura y con un peso de 12 kilogramos.

Es evidente que, de haberse realizado el diagnóstico de desnutrición, para que éste fuera un indicador de selección de los hogares Comesa, se hubieran obtenido datos dudosos, precisamente porque el personal encuestador desconocía las normas de estandarización para registrar pesos y tallas a menores de cinco años (mínimo de ropa, cabeza, talla y piernas bien erguidas, sin zapatos, etc.) (Habitch, 1998), además de que no contaban con equipos adecuados (báscula y estadímetro) para este grupo de edad.¹⁰

Ambos análisis, si bien no son comparables entre sí por las razones antes mencionadas, muestran que de haberse confiado en un diagnóstico como resultado de las encuestas-familiogramas, la desnutrición infantil no hubiera sido un desafío por la intervención oportuna o emergente del Comesa, a menos que se hubiera detectado la obesidad o el sobrepeso infantil como un problema social y de salud pública (Sierra, 2006). En cambio, y a pesar de que los hogares ya tenían un año de beneficiarse con las acciones del Comesa y dos años de beneficiarse del programa Oportunidades, nuestra evaluación nutricional muestra que la desnutrición infantil sigue siendo un problema latente en los hogares de bajos ingresos del Estado de México (Vallejo, 2006).

Entre los acuerdos institucionales con el Comesa que no se cumplieron se encuentra, precisamente, el del ISEM, el cual debería haber apoyado con exámenes médicos a las beneficiarias, al menos en los Encuentros Comesa; sin embargo, la mayoría de las mujeres

⁹ Para el análisis de estos datos y determinar su estado nutricional se utilizaron las tablas del National Center for Health Statistics (NCHS), del Departamento de Salud y Educación y Bienestar Social del gobierno de Estados Unidos) para cubrir los requisitos de valores de referencia mencionados por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Dichas tablas han sido incorporadas en la Norma Oficial Mexicana para el control de nutrición, crecimiento y desarrollo del niño y del adolescente (NOM-008 SSA 2-1993) (SSA, 1993).

¹⁰ Otros estudios realizados en la región mazahua han mostrado que la mayoría de los datos antropométricos obtenidos por las mismas instituciones (enfermeras de los centros de salud o promotores comunitarios de la salud) no son confiables, ya que se incurre en las irregularidades aquí mostradas (Vizcarra *et al.*, 2006; Vizcarra *et al.*, 2008).

desconocían este servicio y sólo se enteraron porque estaban obligadas a usar los servicios públicos de salud como parte de los compromisos firmados con el programa Oportunidades.

Efectivamente, se apreció que con o sin el programa Comesa, no existían cambios notables en el uso de los servicios públicos de salud accesibles en las comunidades piloto y en sus cercanías (ISEM, IMSS, ISSSTE, Isemym, DIF), ni mayor información de la que ya tenían las beneficiadas en relación con los servicios que ofrece el sector salud, ni modificación en las frecuencias de visitas a este sector, ni los motivos de salud para obtener consultas (Figuroa, 2008). Sin embargo, se observó que las beneficiarias del programa Oportunidades usaban los servicios de salud pública por obligatoriedad, para no ser sancionadas. Estos nuevos usos sociales condicionados, si bien no contribuyen a que las mujeres desarrollen capacidades humanas en términos de libertades, al menos las ha corresponsabilizado en seguir ciertos esquemas de salud preventiva (vacunaciones, salud reproductiva, higiene, etc.) que mejoran gradualmente la salud de su familia, al menos mientras dure el contrato social que establecieron con el programa Oportunidades (Vizcarra y Guadarrama, 2007).

Producción local y Tianguis Comesa

Uno de los problemas más frecuentes en los programas de seguridad alimentaria para poblaciones vulnerables es su incapacidad de integrarse en políticas económicas y sociales de desarrollo rural y agroalimentario regional, nacional y global. Separar estas dimensiones de la seguridad alimentaria parece ser una estrategia común de los gobiernos locales. Mientras no exista un proyecto nacional cuya prioridad sea obtener la seguridad alimentaria con un alto componente de autosuficiencia en la producción de básicos (como maíz y frijol), regido por la soberanía alimentaria en todos sus factores (precios, subsidios, inversión, investigación-tecnología, infraestructura, canales de distribución, transporte e industrialización), y con un profundo respeto al derecho del bienestar con justicia social, difícilmente las acciones locales tendrán un impacto en favor de los hogares pobres o beneficiarios de programas especiales emergentes.

Alejados del objetivo de la autosuficiencia de granos como el maíz y el frijol,¹¹ las políticas sociales desvían la atención de la opinión pú-

¹¹ El maíz y el frijol son productos considerados como básicos no sólo porque han llegado a aportar 60 por ciento de los requerimientos proteínico-calóricos de la dieta mexicana rural, sino porque conforman la producción de la mayor parte de la agricultura campesina en México (Vizcarra, 2002).

blica, difundiendo la idea de que para mejorar la alimentación de los hogares pobres y lograr la seguridad alimentaria se requiere de ingresos monetarios y orientación para comprarlos.

Un error común de las políticas sociales es considerar que la disponibilidad de alimentos en los hogares requiere que éstos se encuentren en los mercados locales y/o en los huertos familiares, y que con apoyos monetarios directos las familias podrán acceder a los alimentos que no producen. Pero la seguridad alimentaria de los hogares rurales es más compleja, y para lograrlo es necesario que exista una producción suficiente y estable que garantice los suministros y el acceso a corto, mediano y largo plazos, lo cual incluye el manejo sustentable de los medios de subsistencia (Vizcarra, 2007). Además, se requiere que la acumulación de existencias, la garantía de estabilidad de los precios entre las diferentes zonas y el comercio internacional de alimentos estén reguladas, para que cualquier fallo de estos eslabones no contribuya a la inseguridad alimentaria, al menos en el nivel de los hogares rurales (Eide *et al.*, 1992).

Sin tomar en cuenta estas consideraciones, el Comesa se limitó a acercar frutas y verduras a los hogares beneficiarios a través de tianguis coordinados por la Sedagro. Se pensó que estos tianguis mensuales y organizados dentro de los Encuentros Comesa, se convertirían en la infraestructura adecuada del mercado local para comercializar los alimentos perecederos de los productores locales y regionales. Así, los productores eliminarían a los intermediarios y garantizarían la estabilidad de los suministros, además de que se buscaba impactar en los precios de los alimentos disponibles en las comunidades en favor del gasto de los hogares.

En el año evaluado, la Sedesem organizó cuatro Encuentros Comesa en cada una de las comunidades piloto. Un par de semanas antes de cada encuentro, las delegadas de la Sedesem avisaban personalmente al comité directivo de cada grupo, la hora, fecha y lugar en el que se llevaría a cabo el encuentro, para que los comités a su vez sirvieran de comunicadores con el resto de las integrantes de los grupos. El comité directivo debía integrar una lista con el pedido de frutas y verduras de cada integrante. Esta lista llegaría a los funcionarios del Comesa una semana antes, quienes realizarían el pedido total a los funcionarios de la Sedagro, encargados de organizar el tianguis con los productores.

A pesar del esfuerzo de los comités y de los funcionarios, los agricultores locales y regionales no se mostraron interesados en la venta directa al público por varias razones; una de ellas fue el bajo volumen de venta de productos perecederos en el tianguis (reflejado en

la lista total de cada comunidad); otra razón se derivó de la poca frecuencia de Encuentros Comesa y por su irregularidad. Para los productores, una vez al mes era más atractivo que de vez en cuando y sin una programación que se respetara. Ante ello, la Sedagro se vio obligada a tratar con los comerciantes pequeños de la región para cumplir el compromiso Comesa. Por otro lado, las "beneficiarias Comesa" pidieron en sus listas frutas y verduras no disponibles en la localidad o región.¹² Para cumplir con los arreglos institucionales del Comesa, en un par de ocasiones la Sedagro también se vio forzada a proveer la lista en la central de abastos de la ciudad de Toluca. Como resultado tangible de estos arreglos, los productos del Tianguis Comesa no fueron más baratos de lo esperado.

Durante los Encuentros Comesa, las integrantes del comité directivo de cada grupo, con la lista en mano, nombraban una a una a las amas de casa para que acudieran al tianguis a recoger y pagar su "pedido", al costo que estuviere. Cuando ellas hacían su pedido, se les exigía que no fuese por debajo de un kilogramo por producto, y cuando se les entregaba la mercancía, ésta venía empaquetada por kilogramo en bolsas de plástico. Aunque también se ofrecían otros productos no comprendidos en las listas y había la posibilidad de comprar excedentes de los mismos productos, este mecanismo de control no fue del agrado de las integrantes. Su desacuerdo no sólo se centraba en la poca libertad para decidir en el momento —qué y cuánto comprar—, sino que tampoco podían escoger las piezas libremente para satisfacer sus exigencias de calidad. Pese a que la mayoría de ellas se quejaron de la calidad y de los precios de los productos del tianguis, y bajo la presión social del mismo comité directivo, las amas de casa se vieron comprometidas a comprar su anticipada lista al programa Comesa.¹³

En lo que respecta a los proyectos productivos ofrecidos dentro del acuerdo Sedagro-Comesa, se exhortó en varias reuniones a grupos de mujeres que realizaran los siguientes proyectos: molinos de chiles, estéticas, roscerías, pastelerías, cocinas económicas, granjas de pollo, codornices y hortalizas.

Los requisitos para participar fueron los mismos para todas las mujeres rurales mexiquenses que realizaran la demanda ante la Sedagro: constituirse en grupos de al menos cinco personas, registrar su organización en la Secretaría de la Reforma Agraria y aportar

¹² La naranja, la mandarina, el mango y el plátano fueron los precedentes más demandados (Tinoco y Galván, 2007).

¹³ En el tianguis, ellas gastaban entre 50 y 70 pesos por este concepto (Tinoco y Galván, 2007).

50 por ciento del costo inicial del proyecto. El restante lo otorgaría la institución (Sedagro) con un fondo perdido de la federación (Sagarpa). Ante la insistencia del Comesa, entre más de 400 beneficiarias se lograron iniciar dos proyectos productivos: una cocina económica y una estética, de los cuales ninguno subsistió después de seis meses de actividad (Tinoco y Galván, 2007).

Es importante mencionar que 30 por ciento de los hogares beneficiarios ya tenían huertos y/o criaban pollos de traspatio, y aunque pidieron el apoyo institucional para fortalecer estas actividades dentro del marco de acuerdos del Comesa, se les negó por no cumplir con el esquema de requisitos, entre los que destaca su indisposición de abandonar la producción individualizada y constituirse en grupos.

Estas lecciones han sido ampliamente documentadas en diversos estudios, en los cuales se muestra que uno de los fracasos de los programas gubernamentales de proyectos productivos para mujeres pobres es precisamente la exigencia de organizarse, participar y responsabilizarse de los proyectos. Por un lado, su participación implica un aumento considerable del trabajo extradoméstico, sin que disminuya la carga del trabajo doméstico y reproductivo (Pineda *et al.*, 2006). Por otro lado, y para el caso de las beneficiarias del Comesa, habría que incluir el tiempo que le dedican a las exigencias de participación en los Encuentros Comesa, administrar las cajas de ahorro y el inevitable tiempo que le dedican a cumplir con las condicionantes del programa Oportunidades.

Orientación nutricional y Canasta Comesa

La orientación alimentaria, como estrategia educativa comunitaria, hubiese buscado el aprovechamiento de los recursos disponibles a través de prácticas aplicables a las actividades cotidianas de los hogares Comesa. Pero el propósito de dirigir las pláticas colectivas en los Encuentros Comesa a la búsqueda de soluciones para los problemas de salud y alimentación que afectan la calidad de vida de los individuos (Bourges, 2003), se vio seriamente perturbado por varias razones.

Una de ellas fue que sólo se realizaron cuatro Encuentros Comesa de los 12 que se habían planeado. En el primer encuentro, nutriólogas expertas impartieron una dinámica plática sobre la composición alimentaria del "plato del buen comer", así como sus componentes nutrimentales y la importancia de combinar adecuadamente los tres grupos de alimentos comprendidos en el plato. Después de esta

plática no hubo otra más sobre orientación alimentaria. Los temas que se ofrecieron en los encuentros subsecuentes dependían más de la capacidad del equipo del Comesa por contactar expertos de diversos temas (equidad de género, higiene bucal, medio ambiente, etc.), en lugar de seguir un programa apropiado de educación y orientación alimentaria. La falta de personal experto del ISEM para dirigir el Programa de Orientación Alimentaria y Nutrición fue, sin duda, uno de los mayores obstáculos para el logro de este objetivo, es decir, reorientar la compra de alimentos a través de la influencia de los productos que componen la Canasta Comesa.

Los funcionarios responsables del Comesa, así como los que diseñaron la canasta, se congratulaban de la composición de ésta (véase la tabla 3), porque se constituía de los alimentos suficientes para cubrir la necesidad energética, de proteína, hierro, calcio y vitamina A de una familia promedio. Estos alimentos representaban la variedad, la buena calidad, la presentación y el sabor agradable, la inocuidad y la accesibilidad (Pérez, 2006). Si bien las canastas sólo fueron distribuidas en cuatro ocasiones durante 12 meses en las comunidades piloto, las autoridades del Comesa insistieron en se-

TABLA 3
PRODUCTOS QUE INTEGRAN LA CANASTA COMESA*

<i>Producto</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Gramaje (Sedeseem)</i>	<i>Costo unitario (Profeco)</i>	<i>Costo total</i>
Leche en polvo: Liconsa	1	480 gramos	28.25	28.25
Sardina en tomate: Mareden	2	425 gramos	5.60	11.20
Frijol: El Frijolito	1	1 kilogramo	9.20	9.20
Lenteja: Schettlino	1	500 gramos	3.50	3.50
Arroz: Morelos	1	1 kilogramo	4.30	4.30
Aceite: La Patrona	1	1 litro	8.00	8.00
Avena: Xonor	1	1 kilogramo	4.24	4.24
Puré de tomate: La Costeña	2	220 gramos	3.00	6.00
Atún en aceite: Mareden	2	174 gramos	4.45	8.90

* Costo unitario: \$83.59. Subsidio de \$50.00 por canasta.

FUENTE: Sedeseem (2004).

fiar que dichas canastas no representaban, por sí mismas, una mejora nutricional directa en el estado de salud de la población a las que iban dirigidas, sino que las despensas eran sólo un apoyo para la economía familiar y la educación en alimentación.

Pese a que en general las beneficiarias aceptaron de buen grado la Canasta Comesa (a excepción de las latas de sardinas y de puré de tomate), fue imprescindible haber obtenido orientación alimentaria para sensibilizar a la población acerca de una alimentación correcta a través de productos disponibles en la canasta, lo cual se vería reflejado en la aceptación de alimentos que habitualmente no incluían en su consumo (Pérez, 2006). Ciertamente, la mayoría de ellas relataron que todas las pláticas eran de su interés, pero que aprendieron relativamente poco sobre nutrición y acerca de cómo mejorar la salud de sus familias a partir de la comida y de los alimentos comprendidos en la Canasta Comesa, algunos de los cuales conocían poco (como la avena). Ellas hubieran preferido conocer recetas, dietas y otros consejos para mejorar su alimentación y sus hábitos.

Las razones que condujeron al incumplimiento de los objetivos del Comesa fueron desmotivando la participación de las beneficiarias. Entre las razones de suma importancia destacan los cambios constantes de fechas para llevar a cabo los Encuentros Comesa. Por parte de las beneficiarias, cada vez que se anunciaba un encuentro había una movilización por parte del comité directivo para recuperar las cuotas destinadas a la caja de ahorros y a la compra de la canasta, levantar los pedidos de perecederos (frutas y verduras) y confirmarle al grupo la fecha, hora y lugar del evento. Cancelar o modificar la fecha, además del descontento que generaba la noticia, implicaba que las mujeres del comité invirtieran más de su tiempo para dedicárselo a la gestión del Comesa, pues tenían que visitar de nuevo a las integrantes de su grupo para anunciar el cambio, además de que repetirían el proceso en caso de que algunas beneficiarias reclamaran sus ahorros mientras se realizara el evento y/o cambiaran su lista de perecederos. Una de las consecuencias irremediables de estas movilizaciones fue la renuncia de varias secretarías, tesoreras o presidentas de los comités, así como el retiro del programa de algunas beneficiarias.

Vale la pena mencionar que gran parte de los hogares beneficiados no cuentan con teléfono; si bien algunas tienen aparatos celulares, las mujeres del comité no lo usaban para difundir los avisos del Comesa, puesto que el programa no cubría ningún gasto al respecto y, por lo tanto, el sistema de aviso, cancelación y nuevo aviso

lo realizaban a pie, de puerta en puerta, tantas veces como fuera necesario para lograr que todas las integrantes del grupo se enteraran de los cambios. En total se cancelaron cuatro y se llevaron a cabo cuatro encuentros, propiciando con ello una relación no recíproca entre beneficiarias y el gobierno.

El deterioro de las relaciones entre ambos actores (beneficiarias y funcionarios) también afectó las relaciones de trabajo dentro de la misma Sedesem. Las delegadas de esta secretaría, del mismo modo, mostraron su descontento con las cancelaciones y los cambios de los Encuentros Comesa, pues ellas eran las agentes que se relacionaban directamente con las mujeres de los comités para anunciarles los avisos. Como suele suceder, las mujeres del comité les reclamaban enérgicamente cada vez que habían cambios, y para cumplir con los mandatos gubernamentales las delegadas incluso se encargaban de avisar directamente al resto de las integrantes de los grupos, sobre todo cuando se rompían los canales de comunicación entre las delegadas y el comité. Asimismo, por el bajo presupuesto administrativo del Comesa, las delegadas cubrían con sus propios recursos los gastos que generaban estos procesos.

Los cambios inoportunos de los Encuentros Comesa se debían a varios factores logísticos. Uno de ellos tenía que ver directamente con los proveedores de la Canasta Comesa, pues a excepción de Liconsá, que proporcionaba la leche en polvo, todos los proveedores pertenecían a comercializadoras privadas (como GARIS), quienes no surtían las despensas hasta que el gobierno otorgara el primer anticipo de 30 a 50 por ciento del costo total, trámite que requería alrededor de 90 días en las instancias gubernamentales. El resto del pago y a manera de crédito, se debía realizar 30 días después de entregar las despensas. Sin duda, las deudas se acumulaban encuentro tras encuentro, y con ellas los retrasos en la consecución de los eventos.

Otro factor ligado al anterior fue la popularidad que comenzó a tener el Comesa entre los presidentes municipales priístas de la entidad, quienes gestionaban directamente con la directora del programa el primer Encuentro Comesa. Para difundir el programa se realizaba este evento masivo en comunidades con alta marginalidad. Al evento acudían las autoridades de la Sedesem y funcionarios municipales para hacer presencia y difundir la política social del gobernador.¹⁴ Durante el periodo de vida del Comesa, los encuen-

¹⁴ En este periodo, la titular de la Sedesem fue promovida a un puesto clave de desarrollo comunitario y promoción social dentro del PRI estatal.

tros se realizaron en 12 comunidades rurales del estado. Pese a que en todas estas comunidades sólo hubo un encuentro, y dado el poco personal con que cuenta el programa, el bajo presupuesto y las dificultades para obtener las despensas y organizar los tianguis, fue necesario mover las fechas de los encuentros en las comunidades piloto y adecuarlas a las agendas de las autoridades, de tal forma que se atendieran las nuevas demandas municipales.

Un factor no menos importante que los anteriores fue la propaganda del gobernador a través de este programa. Las canastas no debían ser distribuidas sin que las cajas de cartón en las que se empacaban las despensas tuvieran la impresión de la fotografía del gobernador y los colores del partido.¹⁵

Las canastas de alimentos básicos no sólo han sido una estrategia normativa para calcular la base del salario mínimo, sino que su distribución a través de los programas gubernamentales orientados al combate de la pobreza o a atender zonas marginadas para ofrecer un mínimo de alimentos (necesarios para la subsistencia de la población pobre), por lo general, van a la par de una táctica electoral.

Tanto en el país como en el Estado de México, el doble propósito de las canastas o despensas para los pobres tiene varias décadas de antigüedad.¹⁶ Sin duda se trata de una experiencia ligada al PRI, pero no exenta de las prácticas políticas de otros partidos. De hecho, al año de constituirse el Comesa (un año antes de las elecciones presidenciales), la titular de la Secretaría de Desarrollo Social de la administración de Vicente Fox, Josefina Vázquez Mota, anunció como programa originario y especial para comunidades (principalmente indígenas) que viven inseguridad alimentaria, las mismas acciones del Comesa.¹⁷

Al parecer, ni los procesos de transición democrática han logrado erradicar las viejas reglas del juego político que intentan legitimar la intervención institucional del Estado en nombre de las

Sin embargo, este cambio no influyó para que el nuevo secretario continuara con los Encuentros Comesa programados.

¹⁵ Cabe mencionar que el gobernador manejó, en el último año de su administración, una campaña abierta para lograr su candidatura del PRI a la presidencia de la República, por lo que los movimientos dentro de su gabinete estaban concebidos para apoyar dicha campaña preelectoral.

¹⁶ Para abundar más sobre los programas gubernamentales federales y estatales que han distribuido despensas o canastas alimentarias a grupos de poblaciones vulnerables, véase el trabajo de Pérez (2006).

¹⁷ Véase <<http://fox.presidencia.gob.mx/foxcontigo/>>, recuperado en noviembre de 2005.

demandas sociales y por encima de los derechos ciudadanos. El canje de canastas básicas por incentivos políticos (léase votos), viene a dificultar la validación de las instituciones por parte de las poblaciones "beneficiadas" de las políticas sociales emergentes, y con ello el deterioro de las relaciones entre los actores significativos en los procesos electorales venideros.

CONSIDERACIONES FINALES

La evaluación del Comesa bajo el enfoque de la gobernanza nos permitió observar que en lugar de que las instituciones le confiaran propiedades al sistema político (como la agencia) para convertir las demandas sociales en políticas de bienestar, el diseño, la instrumentación y la ejecución de una política que se anunciaba efectiva, se vio truncada por intereses proselitistas ligados a procesos políticos más amplios (presidenciales). En otras palabras, la incapacidad gubernamental para pasar del diseño-instrumentación a la ejecución de una política social como el Comesa se vio reflejada al rebasar sus propias atribuciones institucionales. Esta incapacidad surgió o emergió de una cierta complicidad entre las políticas sociales y el interés del sistema político del gobierno estatal por reforzar tácticas electorales.

Un ejemplo de ello se muestra en que las oportunidades de desarrollar la autogestión femenina colectiva, la cual se pretendía al promover redes sociales con la participación comunitaria y la de agentes burocráticos, no sólo debilitó las relaciones entre ambos sino que contribuyó a reforzar los mecanismos de control social sobre las poblaciones beneficiarias, que en este caso son femeniles, al usarlas como "promotoras" y gestoras del programa, en detrimento de su propio bienestar.

En lo que se refiere al entramado de arreglos institucionales se observó que, por tratar seguir las reglas del juego, negaron su propia capacidad institucional para responder a sus responsabilidades y cumplir con los compromisos con la sociedad, como se mostró en la impuntualidad de la entrega de la canasta básica debido a los cambios inoportunos de las agendas políticas, así como en el forzado Tianguis Comesa sin la participación directa de los productores, o bien en la falta de personal experto en alimentación y nutrición para llevar a cabo una efectiva capacitación de orientación alimentaria.

En suma, el programa Comesa es un claro ejemplo de la ausencia de ingobernabilidad, señalada por Prats (2003), ya que la capacidad institucional para alinear las necesidades sociales con las políticas, en un proceso de democracia y desarrollo, es negada por las relaciones de poderes partidistas.

BIBLIOGRAFÍA

- BOURGES, H. et al. (2004), *Pautas para la orientación alimentaria en México*, México, Jaiser Editores.
- EIDE, A., A. OSHAUG y W. EIDE (1992), *Food Security and the Right to Food in International Law and Development*, vol. 1, Nueva York, UNICEF.
- FIGUEROA H., Sonia (2008), "Usos sociales de los servicios de salud pública por las mujeres del programa Comesa", tesis de licenciatura en Nutrición, Toluca, Facultad de Medicina-Universidad Autónoma del Estado de México.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (1996), *Contexto sociopolítico y económico general para la seguridad alimentaria en los niveles nacional, regional y mundial*, Roma, FAO-ONU.
- GHERSI Gerard y Frédéric MARTIN (1996), "Pour une approche renouvelée et intégrée de la sécurité alimentaire", en *Agroalimentaria*, vol. 2, Caracas, pp. 19-29.
- GÓMEZ-SANTOS, F. (1997), "Desnutrición", en *Boletín Médico del Hospital Infantil de México*, vol. 54, pp. 299-304.
- HABITCH, J.P. (1998), *Standardization of Anthropometric Methods in the Field*, PAHO/Bull, pp. 375-384.
- HERRERA, Ana Lilia (2003), "Presentación", en Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México, *Programa Mexiquense de Seguridad Alimentaria. Modelo de intervención para el desarrollo local integral*, Toluca, Sedesem-Gobierno del Estado de México.
- HODDINOTT, J. (2002), "Métodos para proyectos de desarrollo rural: seguridad alimentaria en la práctica", en *Food Security Practice Technical Guide Series*, Washington, International Food Policy Research Institute, disponible en <<http://www.ifpri.org/>>.
- MORA, Benjamín (2004), *Análisis en torno al Informe sobre Inseguridad Alimentaria, aumenta el número de personas con hambre*, en <<http://www.edomexico.gob.mx/newweb/archivo%20general/contexto/reportaje/segalimentaria.htm#Seguridad%20Alimentaria>>, disponible en abril de 2005.

- PÉREZ, A. y M. PLAZAS (2003), "La orientación alimentaria, una herramienta para mejorar la alimentación", en *Revista Páramo del Campo: Seguridad alimentaria. El combate al hambre y la pobreza, perspectivas y soluciones*, México, Cemapem/Gobierno del Estado de México, pp. 86-94.
- PÉREZ, Diana Isabel (2006), "Aceptación de la canasta Comesa, dentro del consumo habitual de las familias de San Gaspar, Metepec", tesis de licenciatura en Nutrición, Toluca, Facultad de Medicina-Universidad Autónoma del Estado de México.
- PINEDA RUIZ, Siboney; Ivonne VIZCARRA y Bruno LUTZ BACHERE (2006), "Gobernabilidad y pobreza: proyectos productivos para mujeres indígenas mazahuas del Estado de México", en *Indiana*, núm. 23, Berlín, pp. 283-308.
- PRATS, Joan (2003), "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", en *Revista Electrónica. Instituciones y Desarrollo*, núm. 14-15, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, diciembre, pp. 239-269.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO (2004), *Programa de Seguridad Alimentaria del Estado de México: lineamientos del programa Comesa*, Toluca, Sedesem-Gobierno del Estado de México.
- SECRETARÍA DE SALUD (1993), *Norma Oficial Mexicana para el control de Nutrición. Crecimiento y desarrollo del niño y del adolescente (NOM-008 SSA 2-1993)*.
- SIERRA, Alejandra (2006), "Estado nutricional de los menores de cinco años a partir del familiograma-diagnóstico Comesa en el Barrio de Guadalupe, municipio de San Mateo Atenco, Estado de México", tesis de licenciatura en Nutrición, Toluca, Facultad de Medicina-Universidad Autónoma del Estado de México.
- TINOCO, C. Karina y Sara GALVÁN (2007), "Cambios en el acceso a los alimentos en hogares de dos comunidades mexiquenses a partir del beneficio de programa Comesa", tesis de licenciatura en Nutrición, Toluca, Facultad de Medicina-Universidad Autónoma del Estado de México.
- VALLEJO, Montserrat (2006), "Estado nutricional de los menores de cinco años a partir Comesa en el Barrio de Guadalupe, municipio de San Mateo Atenco, Estado de México", tesis de licenciatura en Nutrición, Toluca, Facultad de Medicina-Universidad Autónoma del Estado de México.
- VÁZQUEZ SOLÍS, Elisa y Ligia I. ORTEGA MONTES DE OCA (2006), "Evaluación de los mecanismos de ejecución del programa

- Comesa", tesis de licenciatura en Nutrición, Toluca, Facultad de Medicina, Universidad Autónoma del Estado de México.
- VIZCARRA B., Ivonne (2002a), *Entre el taco mazahua y el mundo. La comida de las relaciones de poder, resistencia e identidades*, México, UAEM/Gobierno Estado de México.
- (2002b), "Social Welfare in the 1990s in Mexico: The Case of 'Marginal' Families in the Mazahua Region", en *Anthropologica*, XLIV, Sociedad Canadiense de Antropología, pp. 209-221.
- (2007), "Gobernabilidad foxista: las poblaciones vulnerables (mujeres) en la seguridad alimentaria", en Bruno Lutz y Sergio Zendejas (coords.), *Los actores sociales del México rural frente a procesos políticos excluyentes: diversidad de impactos y respuestas*, vol. I (Colección: El cambio en la sociedad rural mexicana. ¿Se valoran los recursos estratégicos?) México, AMER/Juan Pablos/UAM/CONACYT/UAEM, pp. 299-326.
- , Alha MEJÍA HERNÁNDEZ y Guadalupe VILCHIS SALGADO (2006), "Política social y el estado nutricional en mazahuas menores de cinco años", en *Agro Nuevo*, año 1, núm. 10, México, Secretaría de la Reforma Agraria, pp. 11-48.
- y Xóchitl GUADARRAMA (2007), "¿Qué ganan y qué pierden las mujeres mazahuas con el programa Oportunidades?", en K. Appendini, *Nuevas ruralidades sin agriculturas en México*, México, El Colegio de México (en prensa).
- , Viridiana V. CONZUELO, Liliana DIEGO y Maricela GONZALES (2008), *Repensar el desarrollo humano de Oportunidades en contextos de migración internacional. Desnutrición y obesidad en el Estado de México*, documento inédito.

DIVERSIDAD Y CAMBIO EN LAS PRÁCTICAS ELECTORALES DE LOS MUNICIPIOS OAXAQUEÑOS

*Jorge Hernández-Díaz**

RESÚMEN

Las reformas al marco jurídico estatal, iniciadas en 1990, reconocen algunos de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas. Así, en 1995 se modifica la Constitución local oaxaqueña y el código electoral estatal, con el fin de proteger las prácticas consuetudinarias utilizadas hasta entonces por las comunidades para designar a sus autoridades comunitarias. El reconocimiento de ese derecho implicaba aceptar la existencia, en el ámbito municipal, de un sistema jurídico-normativo similar al derecho positivo, pero propio y diferenciado. En este contexto, el objetivo es reflexionar y argumentar que no se trata de dos sistemas distintos, sino de realidades más complejas que son el resultado de procesos históricos de larga duración, que las dicotomías limitan un tratamiento que realmente considere la diversidad y que el alcance de las reformas actuales comprime la realidad y niega el proceso de interculturalidad.

Palabras clave: prácticas consuetudinarias, multiétnicidad, derecho positivo, usos y costumbres, interculturalidad.

INTRODUCCIÓN

En el contexto internacional, la consolidación de la democracia y la participación política de los ciudadanos mediante partidos po-

* Profesor-investigador del Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca. Correo electrónico: <jorgehd00@yahoo.com.mx>.

líticos en sistemas de representación parlamentaria, son consideradas partes constituyentes de un movimiento necesario y general del actual momento histórico.

A este anhelo, se suma la demanda de grupos o sectores que constituye una propuesta aparentemente opuesta a la anterior; se trata de manifestaciones sociales que reivindican el reconocimiento de su especificidad cultural y que han generado un ambiente político que favorece procesos de redefinición de identidades étnicas y culturales que, a su vez, se traducen en reclamos autonómicos que van desde reivindicaciones de carácter cultural hasta las que implican la transferencia real de facultades, funciones y competencias, que actualmente son responsabilidad exclusiva del Estado y que pasarían a manos de unidades diferenciadas de menor amplitud administrativa o territorial. Prácticas, todas ellas, a las que Tully (1995) ha dado el nombre de políticas del reconocimiento cultural.

En México, por su realidad multiétnica, existen reclamos de representación política de esta naturaleza que provienen, principal aunque no exclusivamente, de integrantes de los grupos indígenas. El ejemplo más claro de esta situación lo representan las distintas manifestaciones sociales que se hicieron patentes a partir de los años ochenta y noventa, en los que participan algunos sectores que conforman, desde entonces, un movimiento singular que defiende las formas de organización social, política y cultural particulares y el respeto y reconocimiento jurídico para ellas (Sarmiento Silva, 1996; Hernández-Díaz, 2001).

Varios estudios han mostrado que la legalización de las normas consuetudinarias respondió a intenciones divergentes y parece también tener los efectos más contradictorios (Anaya, 2006; Recondo, 2002; Juan Martínez, 2003; Hernández-Díaz, 2007). Existe un consenso en que fueron las demandas de las organizaciones indígenas, el levantamiento zapatista y el temor de los priístas de perder el control sobre una importante porción de municipios, los principales factores que propiciaron el reconocimiento jurídico de las normas locales para la designación de las autoridades municipales, a lo que se conoce también como los "usos y costumbres".

Esta acción ha generado polémicas. Los extremos de la discusión varían entre quienes defienden la idea de que los usos y costumbres son una manera en la que los grupos indígenas manifiestan su identidad (y por lo tanto deben ser defendidos a toda costa) y quienes plantean que estas prácticas las caracterizan acciones de tipo antidemocrático y, por lo tanto, deben ser denunciadas y combatidas.

En los hechos, la reforma tiene varias caras. Por un lado, representa un avance para las demandas de las organizaciones indígenas acerca del reconocimiento de la diferencia cultural, pero por el otro tiene un efecto contrario, pues a esas manifestaciones se han asociado, en algunos municipios, prácticas excluyentes. Tal parece que las reformas, en lugar de resguardar a las comunidades de las influencias políticas de la arena nacional, han abierto nuevos campos de conflicto y competencia por el poder en los ámbitos locales, dando lugar a una situación en la que los constreñimientos externos están amenazando a un tipo de gobernabilidad existente en las municipalidades.

Las reformas igualmente contribuyeron a popularizar el término "usos y costumbres" con el cual se nombra a un conjunto de prácticas que, sin embargo, por ser disímiles, difícilmente pueden agruparse en una sola denominación.

Todo esto ha generado problemas tanto legales como en la conceptualización de lo que sucede en las localidades oaxaqueñas. El objetivo de este trabajo es reflexionar al respecto con base en mi experiencia como observador formal de las elecciones municipales de 2001 y 2004, para argumentar que no se trata de dos sistemas distintos sino de realidades más complejas, resultado de procesos históricos de larga duración, que en algunos casos se remontan al periodo colonial (Nader, 1990), que las dicotomías limitan un tratamiento que realmente considere la diversidad y que el alcance de las reformas actuales reduce la realidad y niega el proceso de interculturalidad. Aunque muchos datos a los que aquí se hace referencia fueron obtenidos mediante la observación directa, la reflexión también se apoya en datos ampliamente documentados o publicados.

LA REFORMA A LAS LEYES ELECTORALES OAXAQUEÑAS

En Oaxaca, la demanda por el reconocimiento jurídico a la diversidad cultural tiene una larga trayectoria (Acevedo y Pardo, 1993; López Bárcenas, 1998); las respuestas legislativas también se han dado en distintos momentos (Bailón Corres, 2000; Juan Martínez, 2005), si bien en la historia reciente es a partir de 1990 que se han promulgado nuevas leyes y reformado otras.

Sin lugar a dudas, en los últimos 20 años, las reformas que mayor impacto han tenido son las efectuadas al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO). Estas reformas se llevaron a cabo mediante los decretos del 30 de agos-

to de 1995 y del 30 de septiembre de 1997 (IEE, 2001; LVI Legislatura del Estado, 1998), y tuvieron como antecedente jurídico el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que al ser ratificado por el gobierno mexicano adquirió categoría de ley suprema en el país. Ese convenio refiere y obliga al Estado mexicano sobre diversos aspectos de la organización política, social y cultural de las comunidades indígenas; por este carácter ha sido generador e impulsor de las últimas y más importantes transformaciones que sobre la materia han tenido las leyes en México y en Oaxaca, en particular.

Las reformas al CIPPEO implicaban el reconocimiento de un derecho diferenciado, pues les otorgó a los habitantes de 418 municipios, de un total de 570 que existen en Oaxaca, la facultad de elegir a sus autoridades siguiendo los procedimientos de lo que hasta entonces eran consideradas sus normas consuetudinarias. El reconocimiento¹ de esta naturaleza implicaba aceptar la existencia de un sistema jurídico-normativo similar al derecho positivo, pero propio y diferenciado.² Con esta acción, en el contexto mexicano, Oaxaca fue considerada como la entidad federativa con la legislación más avanzada en la materia. Tal hecho no representaba una solución cabal para las demandas indígenas, pues las reformas tienen restricciones, algunas de ellas como resultado de las limitaciones que la Constitución federal le impone a las legislaturas locales en esta materia (López Bárcenas, 1998:130; Chenaut y Sierra, 1995); no hay

¹ Para abundar sobre el contenido del término "reconocimiento", véase Taylor (1993, 1997), Anaya (2005) y Tully (1995).

² Con base en los contenidos del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado por la Organización Internacional del Trabajo, de la cual México es integrante, la Ley Orgánica Municipal establece que: "En las elecciones se respetarán las tradiciones, usos, costumbres y prácticas democráticas de las comunidades" (IFE, 2001). Con estos antecedentes, el constituyente local aprobó una ley en la que se reconoce el derecho de los municipios oaxaqueños de elegir a sus representantes comunitarios a partir de sus normas consuetudinarias. La que se conoce como la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca también apunta en este sentido, al determinar en su capítulo V el reconocimiento jurídico de los sistemas normativos de los pueblos indígenas, cuyo artículo 28 establece: "El estado de Oaxaca reconoce la existencia de los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas con características propias específicas en cada pueblo, comunidad y municipio del estado, basados en sus tradiciones ancestrales y que se han transmitido oralmente por generaciones, enriqueciéndose y adaptándose con el paso del tiempo a diversas circunstancias. Por tanto en el Estado dichos sistemas se consideran actualmente vigentes y en uso" (IFE, 2001).

que olvidar que, como lo afirma Tully (1995:5) las constituciones amplias tienen una naturaleza imperialista, pues sin duda, en contra de lo que supone la propuesta liberal, imponen un punto de vista cultural, por lo que el reto consiste en construir propuestas que respeten la diversidad sin olvidar que los marcos legales nacionales tienen un carácter cultural difícil de trascender.

En México y en Oaxaca se ha popularizado la idea de que las modificaciones del CIPPEO estaban, más que nada, destinadas a satisfacer los reclamos políticos de los municipios indígenas; sin embargo, el número de municipalidades registradas bajo este sistema indica que muchas unidades administrativas con proporciones de población indígena muy pequeñas también se incluyeron en este régimen.³ El acontecimiento inverso es igualmente cierto: algunos municipios con proporciones altas de población hablante de alguna lengua indígena eligen a sus autoridades municipales bajo el sistema de partidos. También hay que considerar que los 418 municipios (73 por ciento del total de los municipios de la entidad) que se rigen por el sistema de usos y costumbres contienen sólo 36 por ciento de la población total del estado, pero, de igual manera, es cierto que existe una tendencia que muestra que entre más alta es la proporción de población indígena en el municipio, mayores son las posibilidades de que éste se encuentre entre los que se rigen por el sistema de usos y costumbres (véase la tabla 1).

LA DISCUSIÓN SOBRE EL SISTEMA DE CARGOS

Lo que la legislación oaxaqueña denomina como las formas consuetudinarias, o los usos y costumbres, para la elección de autoridades se supone que es el equivalente conceptual de lo que en la literatura antropológica se conoce como el "sistema de cargos", estructura orgánica que la antropología había considerado como la forma distintiva que adquiere la organización política de las comunidades indígenas (Carrasco, 1961).

La definición clásica conceptúa al sistema de cargos como el resultado de una mezcla de formas prehispánicas de organización po-

³ La administración política de Oaxaca está compuesta por 570 municipios, 731 agencias municipales, 1 529 agencias de policía municipal, y 748 núcleos rurales, también conocidos como "rancherías", para hacer un total de 3 578 localidades con categoría política y administrativa reconocida, esto de entre más de 10 mil localidades existentes actualmente en el estado. Un número importante de los municipios oaxaqueños se distingue por contar con altas proporciones de población indígena.

TABLA 1

NÚMERO DE MUNICIPIOS SEGÚN SU PORCENTAJE DE SU POBLACIÓN HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA (HLI) Y EL RÉGIMEN ELECTORAL

% de HLI	Usos y costumbres	Partidos políticos	Total
0-20	167	87	254
<20-40	40	22	62
<40-60	36	9	45
<60-80	31	14	45
<80100	144	20	164
Total	418	152	570

FUENTE: elaboración propia con base en datos censales. INEGI, *Tabulados básicos. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*. México, 2001 y datos del Instituto Estatal Electoral.

lítica que sobrevivieron a la conquista y al ayuntamiento español impuesto a los indígenas durante la época colonial. De esta combinación nació un nuevo patrón de organización que incluye un arreglo jerárquico de las posiciones (cargos) de autoridad, que combina o contiene una estructura religiosa y otra civil. Una de las normas de este sistema establece que para alcanzar la posición más alta dentro de la jerarquía, un individuo tiene que haber cumplido, de manera escalonada, todos o la mayoría de los cargos previos y de menor jerarquía, ya sea dentro de los cargos civiles o religiosos o en una combinación de ellos (Carrasco, 1961; Aguirre Beltrán, 1953; Wolf, 1957; Nader, 1990:29-32).

Sin embargo, ni siquiera teóricamente existe un acuerdo en torno de lo que es el sistema de cargos. Sólo para ilustrar la complejidad del debate y las posibilidades que existen para seguir abundando en el análisis de lo que se consideran las formas indígenas de gobierno local, basta decir que Greenberg construyó una tipología de cuatro categorías en las que recoge las diferentes perspectivas desde las cuales el sistema de cargos ha sido analizado: el de "nivelación", que atribuye al sistema de cargos mecanismos que equilibran la riqueza entre la gente indígena; el de "estratificación", que básicamente lo describe como un conjunto de relaciones a través de las cuales son reproducidas formas específicas de estratificación social; el de "distribución", que es una variante del primer modelo por medio del cual se caracteriza al sistema de cargos como un medio que distribuye alimentos y riqueza entre los integrantes de una

comunidad; y el modelo de "expropiación", que explica que los arreglos de la organización política local son, finalmente, instrumentos a través de los cuales la comunidad transfiere riqueza al exterior. Greenberg sostiene que estos modelos no son exclusivos, sólo señalan una función singular para explicar el sistema de cargos.

Teóricamente, el sistema de cargos es una forma de organización política asociada con la idea de que la comunidad local es la unidad social y política básica de la gente indígena. Por lo general, se ha dicho que las comunidades indígenas en Oaxaca, como en otras partes de México, se establecieron durante la época colonial cuando los indígenas fueron reducidos políticamente para operar únicamente en el nivel local. Sin embargo, investigaciones recientes han criticado todas las anteriores aseveraciones. Chance y Taylor argumentan que "la jerarquía civil y el sistema de fiestas existían en las comunidades indígenas de las montañas desde los tiempos coloniales, pero la jerarquía cívico-religiosa se desarrolló solamente después de la Independencia en el siglo XIX" (1985:2). Rus y Wasserstrom (1980:486) sostienen que el sistema de cargos fue desarrollado todavía más recientemente.

Los analistas tampoco están de acuerdo acerca de la "función" del sistema de cargos. Algunos argumentan que fue implementado por la población indígena en respuesta a la agresión externa y como medio de defensa a las compulsiones exteriores. Pero aun aquellos que convergen en esta hipótesis están en desacuerdo acerca de su efectividad. Para algunos el sistema de cargos ayudó a las comunidades indígenas a aislarse de la sociedad nacional. Para Rus y Wasserstrom (1980:487), hay indicios de que la jerarquía cívico-religiosa emergió en tales comunidades cuando los habitantes locales fueron integrados en las relaciones sociales que envolvían a toda la región; de la misma forma, Chance y Taylor (1985:20) caracterizan el sistema de cargos (el servicio civil) básicamente como un mecanismo de expropiación de riqueza y de control social impuesto en las comunidades indias por los oficiales españoles que tenían amplios intereses económicos.

Los etnohistoriadores, como Farriss (1983) en su trabajo acerca de Yucatán, han sugerido que las fronteras de las comunidades indígenas estaban allí incluso antes del comienzo del periodo colonial:

[...] en Mesoamérica al menos, las bases territoriales de la comunidad de un pueblo y sus dependencias parece haber sido una característica perdurable de la organización social india desde tiempos precolombinos hasta el presente, con o sin lazos de pa-

rentesco extendidos que podrían haber coexistido originalmente como bases para la integración social (Farriss, 1983:19).

Como Rus y Wasserstrom lo han indicado, en Chiapas las comunidades indígenas y la jerarquía cívico-religiosa a ellas asociadas resultaron del proceso que se mantuvo durante los últimos años del siglo XVIII y XIX:

Fue una combinación de sentimientos —a veces mundial y mesiánica— que para 1700 permeaba la vida nativa en Chiapas. Y como las comunidades nativas en general se comenzaron a recobrar y crecer después de 1720, igualmente sucedió con la noción de solidaridad común, frecuente en la forma de ritual colectivo, que adquirió nuevos significados y urgencias. Por medio de tal ritual, la gente indígena mantuvo vivo el espíritu de la resistencia, esa insistencia en su dignidad y distintividad colectiva, que mitigaron las ofensas cotidianas de la vida colonial (Wasserstrom, 1983:119).

Así pues, las diferentes interpretaciones acerca del sistema de cargos (aun cuando difieren en cuanto a su función, origen y temporalidad) coinciden en afirmar que este mecanismo es un rasgo de las comunidades indígenas.

Después del reconocimiento de las normas consuetudinarias, en Oaxaca se fomentó el debate sobre la naturaleza y pertinencia de las formas de gobierno indígena. Esta vez participaron en la discusión distintos actores que han defendido sus argumentos no sólo con perspectivas académicas diferentes, sino también con posturas ideológicas y políticas enfrentadas.

Roger Bartra (1997, 1999) fue quien se hizo cargo, por lo menos abiertamente, de la crítica más acérrima de los sistemas normativos consuetudinarios; al referirse a los métodos utilizados en las comunidades indígenas para la resolución de conflictos considera que "tienen un carácter extremadamente autoritario y en muchas ocasiones se basan en un sistema jerárquico de corte militar" (Bartra, 1997). Continúa la polémica señalando que sólo quedan fragmentos de los sistemas normativos indígenas, pero que en realidad fueron "formas coloniales político-religiosas de ejercicio de la autoridad", mismas que ahora se encuentran "profundamente modificadas por las guerras y la represión, en las que apenas puede apreciarse la sobrevivencia de elementos prehispánicos". Para este autor, estas formas de gobierno han sido

[...] hondamente infiltradas y hábilmente manipuladas por los intereses mestizos o ladinos, y por la burocracia política de los gobiernos posrevolucionarios, con el fin de estabilizar la hegemonía del Estado nacional en las comunidades indígenas (Bartra, 1997).

Insiste, como lo hacen otros autores, en que el rasgo principal de carácter democrático de los usos y costumbres se reduce "al plebiscito y al ejercicio de una democracia directa en asambleas, donde las mujeres y las alternativas minoritarias suelen ser excluidas o aplastadas" (Bartra, 1997). Y precisamente es aquí donde alude al caso oaxaqueño:

[...] en Oaxaca ya se han implementado en muchos municipios formas de gobierno que, basadas en los usos y costumbres, excluyen entre otras cosas toda participación de los partidos políticos. En otro lugares, con la misma lógica, han sido excluidos grupos religiosos no católicos (Bartra, 1997).

Por su parte, Juan Pedro Viqueira, tomando en cuenta la experiencia chiapaneca, considera que, contrariamente a lo que pretenden quienes defienden los usos y costumbres, éstos atentan contra la autonomía indígena y constituyen una reducción significativa de los derechos propios de los indígenas (2001). Para él, los argumentos de quienes defienden los usos y costumbres son contradictorios, pues parten de la idea de que existe una dicotomía radical que separa las culturas indígenas de la nacional, y son conceptualizadas como si nunca hubieran tenido contacto entre sí; y ahora reclaman como indígenas aquellas prácticas culturales que en realidad derivan del intercambio entre las sociedades mesoamericanas y las del mundo europeo. Los usos y costumbres son precisamente parte de ese intercambio que, según Viqueira, sus defensores conciben como prácticas tradicionales de los grupos indígenas y, por lo tanto, se empeñan en preservar.

En sentido opuesto, otros autores sostienen la pertinencia de reconocer los usos y costumbres como vías de elección de las autoridades locales y ponderan sus virtudes. Miguel Bartolomé afirma que los usos y costumbres "no son sino la expresión de sistemas políticos propios o apropiados, históricamente constituidos y tan legítimos como los estatales". Añade que, lejos de significar separatismo o aislamiento, suponen nuevas formas de convivencia humana (Bartolomé, 1997). Otro defensor es Luis Hernández Navarro, quien con-

sidera que este régimen es de carácter democrático porque, además de utilizar el plebiscito y la asamblea comunitaria como mecanismo de decisión, se vale también del consenso; y destaca que "ocupar un puesto de responsabilidad es una carga, un servicio, del que no se desprende beneficio material" (Hernández Navarro, 1997). Es importante notar que este autor reconoce que en las comunidades indígenas existen problemas de autoritarismo, segregación y violencia; sin embargo, se pregunta si estos problemas provienen del ejercicio de los sistemas normativos indígenas o son el resultado que han tenido que pagar las sociedades indígenas para sobrevivir en la sociedad que los incluye, pero deben "establecer una serie de relaciones subordinadas y asimétricas que inducen y fomentan esas prácticas" (Hernández Navarro, 1997).

A esta lista puede agregarse María Cristina Velásquez, quien opina que el régimen de usos y costumbres podría ser considerado arcaico, pero no antidemocrático, puesto que

[...] es uno de los pocos sistemas electorales en el mundo que remite a las democracias antiguas, como la ateniense, en la que los ciudadanos lo eran precisamente porque decidían las cosas de la ciudad y no cabría ser lo uno sin participar en lo otro (Velásquez, 2000).

En el mismo tenor se sitúa Cipriano Flores Cruz, quien argumenta que estos sistemas de elección son el eje de la vida política de los municipios, que legitiman y validan la pertenencia de los individuos dentro de la comunidad, establecen derechos y obligaciones en el marco de los compromisos asumidos por la colectividad e instauran valores de pertenencia e identidad; es entonces una carrera de servicio público y no de poder público (Flores, 1998).

Pero además de estas posiciones hay que agregar las de quienes se reconocen o son identificados como dirigentes o intelectuales indígenas. Como analistas coinciden en buena parte con los defensores de este régimen electoral.

Jaime Martínez Luna, zapoteco de la Sierra Norte, antepone al concepto de democracia uno nuevo: la "comunalicracia". Señala que la sociedad comunal diseña sus normas por medio de sistemas propios. Martínez Luna piensa que esta forma de organización es posible en Oaxaca porque la geografía permite sociedades pequeñas, que tienen relaciones cara a cara, fundadas en el trabajo. La asamblea general es donde participan todos los integrantes de la comunidad, directa o indirectamente. De aquí se derivan la estructura ejecuti-

va de las decisiones. Lo "asambleario" (término de Luna) garantiza la relación directa entre poder ejecutivo y población. En este sentido, el cargo de representación adquiere un factor de calidad, distinto al carácter de cantidad que se reproduce por medio de la democracia representativa nacional. La representación es temporal y obligatoria, por lo mismo no permite la especialización ni lo oficioso que conduce al monopolio del poder. Según Martínez Luna, después de siglos, ha sido reconocido por el Estado bajo el nombre de "usos y costumbres" (Martínez Luna, 2003).

El servicio comunitario no está restringido al ámbito del cumplimiento de los cargos, los integrantes de la comunidad están obligados a participar en otras tareas, en trabajos colectivos y en otros servicios, conjunto de prácticas al que se ha denominado la "comunalidad" (Martínez Luna, 2003). Bajo esta concepción, en la comunidad todo el mundo está obligado a cubrir un número mínimo de funciones de beneficio colectivo, pero sólo una minoría acumula la influencia y el prestigio necesarios para llegar a la cúspide de la jerarquía. Con este marco de referencia, se selecciona a los servidores públicos en función de las tareas comunitarias que hayan realizado y por la calidad de su desempeño. Es en las asambleas donde se evalúan los méritos de cada persona y el prestigio que ha conseguido a través de su contribución al mantenimiento y respeto de las normas y valores comunitarios. Las personas consideradas integrantes de la comunidad deben participar en la realización de tareas que, generalmente, se desarrollan de manera colectiva; aunque a lo largo de su vida cada uno cubre diferentes funciones, éstas deben ser para el beneficio de la colectividad.

A la propuesta de Jaime Martínez Luna se suman las de Joel Aquino, Adelfo Regino, entre otros. Aquino en varios foros ha manifestado que el reconocimiento de las "leyes tradicionales" es un avance de las demandas indígenas; piensa que llamarles "usos y costumbres" es discriminatorio, que el término es despectivo y racista.⁴

Adelfo Regino, joven intelectual mixe, ha desarrollado de manera sistemática el discurso de la reivindicación indígena y señala la exigencia y necesidad del reconocimiento a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas. Argumenta en contra las ideas de aquéllos —como Bartra— que consideran que sólo quedan fragmentos de la organización indígena, por lo cual es un claro

⁴ Algunas declaraciones de Joel Aquino fueron registradas en un foro estatal. Las declaraciones pueden encontrarse en Santín, Burguete y Díaz (2004).

defensor de los usos y costumbres al señalar: "contamos con sistemas jurídicos propios y específicos", y que por eso es necesario que los ordenamientos legales reconozcan la existencia del pluralismo legal (Regino, 1996). Para Regino, la "comunalidad" es la percepción de un universo integral en el que se relacionan mutuamente la *tierra*, que da vida al *pueblo*, al ser humano común, mediante el *trabajo* familiar y colectivo. Estas categorías son las que definen la colectividad y son la estructura de las comunidades indígenas, tan es así que en esta concepción, cuando se establece una sanción (como la posible expulsión a miembros de otras religiones), "en la comunidad no se persigue la creencia o la fe de una persona, sino el incumplimiento de las obligaciones comunitarias" (Regino, 2002).

Si tomamos estas dos posiciones, podríamos quedarnos con la idea de que existe una división tajante entre defensores y detractores de los usos y costumbres. Pero la realidad es mucho más compleja, y también lo son las posiciones que adoptan los analistas.

INDEFINICIÓN LEGISLATIVA Y FLEXIBILIDAD PRÁCTICA EN LAS ESTRATEGIAS ELECTORALES

El establecimiento legal de una diferenciación formal entre los dos procedimientos electorales (usos y costumbres y partidos políticos) también dio lugar a la formación de un discurso que enfatiza la rivalidad. A tal grado que parece como si los sistemas de usos y costumbres y el de partidos políticos fueran totalmente diferentes e irreconciliables. Es cierto que en muchos aspectos los principios comunitarios se diferencian efectivamente de los que caracterizan a la democracia representativa, pero en el momento en que se quiere establecer una distinción nítida entre el sistema de usos y costumbres y el de partidos políticos, no es posible hacer tal división.

Cuando se dio el reconocimiento legal a los usos y costumbres, en la primera versión del libro IV, la definición sobre cuáles eran los municipios que serían regulados por esta legislación particular era muy general, pues se consideraba como tales a "aquellos que desde tiempo inmemorial o cuando menos hace tres años eligen a sus autoridades mediante mecanismos establecidos por su derecho consuetudinario". Así, cualquier comunidad que tan sólo en una ocasión hubiese empleado en la elección de sus autoridades algún mecanismo particular y diferente del de la democracia representativa podría reivindicarse como de usos y costumbres.

Esta situación derivó en que la definición práctica de cuáles municipios serían considerados para cada uno de los regímenes electorales existentes tuviera que decidirse en negociaciones entre autoridades gubernamentales, electorales, diputados y representantes de los partidos políticos. Durante la negociación se anunció un número aproximado de los municipios que podrían considerarse de usos y costumbres; las estimaciones fluctuaban entre 350 y 450 municipios (Cruz Iriarte, 2004). El hecho de que nadie pudiera dar una cifra exacta era un indicador que mostraba que pocos reconocían una frontera precisa entre los municipios que se inscriben entre los de usos y costumbres y los de partidos políticos. Así, la lista definitiva fue resultado básicamente de una negociación, como lo ha reconocido uno de los principales protagonistas de ese proceso: Cipriano Flores, en ese entonces presidente del Consejo General del IEE. Flores afirmó que en una reunión privada "un grupo de representantes de gobierno decidieron qué municipios se registrarían por el sistema de usos y costumbres y cuáles por el de partidos políticos" (Flores Cruz, 2005).⁵

En este sentido, los criterios empleados para incorporar al municipio en uno u otro sistema de elección no fue precisamente uno que tomara en consideración a la población indígena, más bien se basó en el juicio de lo que para algunos ciudadanos, especialmente los presidentes municipales en turno y las dirigencias de los partidos políticos, era la forma de organización del sistema electoral prevaleciente en la localidad. No fueron los habitantes de los municipios quienes definieron cuál sería el mecanismo a través del cual elegirían a sus autoridades; fueron las autoridades electorales del estado quienes lo hicieron, léase el PRI. Aun cuando otros partidos, como el PRD, participaron en las negociaciones, predominaba la posición del partido oficial. Por supuesto, los criterios políticos (que beneficiaban al tricolor) fueron los que privaron en dicha decisión, quedando en un segundo plano las consideraciones de carácter étnico y cultural.

Las autoridades oaxaqueñas decidieron modificar la Constitución estatal argumentando haber tomado en cuenta el reclamo de las organizaciones indígenas que buscaban el reconocimiento a sus tradiciones y a su autonomía, en un marco de respeto de la cultura de los pueblos indígenas; pero también tenían como objetivo no declarado proteger sus intereses de la dominación (Anaya, 2006). Esa

⁵ Esta declaración la hizo el día 14 de abril de 2005 en un foro denominado "Usos y costumbres a 10 años", celebrado en la ciudad de Oaxaca.

hipótesis explica, en parte, por qué generaron una legislación ambigua e imprecisa, que ha sido incapaz de ofrecer normas para abarcar una realidad muy diversa y procedimientos claros para resolver conflictos derivados de esa diversidad. El resultado simplemente apunta a los métodos para nombrar autoridades.

Aunque, como señala Juan Martínez,⁶ la explicación no es tan simple, pues si bien hubo intentos por el control político, la imprecisión de la ley deriva, también, de la complejidad misma de la regulación de este tipo de elecciones, el desconocimiento y la falta de un debate jurídico, que aún ahora está ausente (sobre desde el punto legal y entre los abogados); por eso se explica la negativa del gobierno estatal a atender los reclamos para realizar la reforma electoral que incluya mecanismos de solución de conflictos; en este sentido sí ha predominado el criterio político del control, que se complica si consideramos que aquí

[...] Una demanda social ha encontrado reconocimiento y lo que anteriormente se consideraba una "fuente de derecho" ha llegado a definirse positivamente como un "derecho" en sí (Assies *et al.*, 1999:524).

Ya se han documentado varios casos que muestran las distintas maneras en las que la unidad política se fragmenta por las diferenciaciones ocurridas en el plano religioso y social, incluyendo en éste la diferenciación económica, acumulación de riqueza por una familia y/o contactos con gente poderosa o influyente en el estado, lo cual suspende las relaciones de reciprocidad, genera un poder económico, político y simbólico que fortalece a una familia o a un sector de la población (Morales, 2007; Juan Martínez, 2007; Bautista *et al.*, 2007; Recondo, 2007), y que son resueltos, cuando se pueden resolver, de manera pragmática, pues no hay una reglamentación para tal efecto.

LAS DIFICULTADES DE LA CLASIFICACIÓN

En la práctica, en los municipios oaxaqueños existe una gran combinación de procedimientos electorales y formas de gobierno incluidas en la categoría de usos y costumbres, ya que la manera de designar

⁶ A Víctor Leonel Juan Martínez debo una revisión del documento y varios comentarios, entre ellos éste que me parece de suma importancia en la discusión actual sobre las reformas constitucionales que deben implementarse en Oaxaca.

a las autoridades municipales varía: desde aquellos municipios en donde la elección se decide en una competencia similar a la que se utiliza en el sistema de partidos, sólo que sin el uso formal de los emblemas partidistas, hasta casos en los que ejercita un sistema muy cercano al modelo analítico que los antropólogos han identificado como el sistema de cargos. Pero el tipo ideal, aunque válido como herramienta epistemológica, se aleja del ejercicio de las acciones de la política cotidiana en los municipios que designan a sus autoridades dentro del régimen de usos y costumbres. En esos municipios, incluso las normas consuetudinarias se apartan sustancialmente de las que supone el modelo antropológico, y en muchas ocasiones responden, antes que nada, a la compleja red de relaciones de poder existentes dentro de la colectividad y no precisamente a valores vinculados con la idea de la "comunalidad".

Las descripciones idealizadas de los procedimientos electorales contenidos en las normas consuetudinarias, para las cuales las decisiones en las asambleas sólo toman en cuenta los criterios vinculados a la jerarquía del servicio comunitario, deben abordarse con precaución. Lo que llamamos la comunidad, el espacio de gobierno local, es un ámbito territorial donde se observan conflictos y relaciones de poder. En el interior, los antagonismos entre facciones, entre familias o incluso entre individuos son constantes. Se deben generalmente a conflictos por el control de la tierra (Méndez, 2001) o simplemente a las desigualdades sociales y a la competencia por el prestigio y el poder dentro de la comunidad (Martínez, 2003). En los procesos de cambio de autoridades municipales, la selección de las personas propuestas para ocupar los cargos de autoridad refleja la correlación de fuerzas al interior de la comunidad en un momento dado (Recondo, 2002).

Tomando como referencia las prácticas empleadas en municipios oaxaqueños para designar a sus autoridades, es difícil establecer una distinción nítida entre los que han optado por el sistema de usos y costumbres de los que han optado por el sistema de partidos. Esas diferencias no sólo no son lo suficientemente claras, sino que en muchas ocasiones se traslapan. Así, algunos municipios clasificados en el régimen de partidos pueden elegir a sus autoridades mediante mecanismos muy parecidos a los de usos y costumbres y viceversa, o bien tener una combinación en sus procedimientos electorales. Por ejemplo, las agencias municipales del municipio más urbanizado del estado, el de Oaxaca de Juárez, eligen a sus autoridades por usos y costumbres, y en muchas colonias de dicha ciudad, las obras de beneficio colectivo se consiguen mediante el tequio, se

eligen a representantes de colonia en asambleas y se nombran comités de policía. Estas prácticas son, supuestamente, privativas de la organización política de los municipios registrados bajo el régimen de usos y costumbres; pero en este caso se llevan a cabo en un municipio en el que la lucha electoral predomina a la hora de definir a los integrantes del ayuntamiento.

Ejemplos que se suman a la complejidad anterior los podemos encontrar en todo el estado de Oaxaca. Una muestra clásica es la de Pinotepa de Don Luis, municipio mixteco ubicado en la región de la Costa, donde las autoridades son electas por medio del sistema de partidos políticos, pero la vida cultural y la organización social y política de una buena parte de las relaciones que establecen los habitantes de ese municipio constituyen una manifestación ejemplar de la mantención y reproducción de una expresión cultural original, distinta de la cultura mayoritaria predominante en el ámbito nacional; tan es así que al candidato del PRI lo eligen en asamblea comunitaria y consideran para tal efecto los elementos y requisitos que en otros lugares caracterizan a la comunalidad.

Una situación compleja como la anterior es la de Magdalena Apasco, municipio mestizo donde existe un proceso de diferenciación social acentuado, cuya economía es muy dinámica y está basada en la explotación de las canteras verdes y el mármol, y que tiene un corredor industrial; su población considerada indígena es casi inexistente. Sin embargo, las relaciones sociopolíticas que se establecen en la localidad, entre quienes son considerados ciudadanos de la cabecera municipal, son igualmente un ejemplo de la conservación de prácticas comunitarias; aquí las autoridades son electas por el sistema de usos y costumbres.

Tales ejemplos evidencian las dificultades que supone una tipificación de los municipios tomando como principio clasificatorio al sistema de elección de autoridades, pues aun cuando se pudiera pensar en el sistema de usos y costumbres como una guía clasificatoria, ya que significa un sistema de distribución de cargos civiles y religiosos, la propuesta es inoperante para este propósito puesto que las comunidades se han ido transformando, sobre todo debido a la situación económica y a la migración, con lo que la organización social interna ha tenido que adaptarse a las nuevas condiciones, dando lugar a diferentes arreglos políticos.

Varias comunidades han visto desaparecer los cargos religiosos, y en otras, algunos de los cargos civiles. Junto con los cambios que resultan de estos procesos, existen también aquellas modificaciones de la organización comunitaria que son consecuencia de la combinación de distintos factores, entre los que podemos identificar la

intromisión de organizaciones no gubernamentales, como en Ixtayutla, Tlacolulita, Minas (Méndez, 2001); la Iglesia católica, como en Pápalo, y de los partidos políticos, como en Cuyamecalco, Mazatlán Villa de Flores Magón (Hernández-Díaz y López Sánchez, 2006) y San Mateo del Mar (Hernández-Díaz y Zárate, 2007), por mencionar sólo algunos casos.

Una manera de ver de cerca estas transformaciones es a través del análisis de los desacuerdos internos con respecto a las formas de designar a las autoridades locales; en esos casos se muestra cómo el conflicto político en las comunidades se debe en parte a que las normas vigentes son insuficientes para dar solución a nuevos problemas; es entonces cuando se recurre a la creación de nuevas reglas del juego.⁷ En esas circunstancias, para dar solución a los problemas se apela al uso de formas y estrategias del sistema de partidos políticos. Ante la incredulidad y el constante señalamiento de la coacción y los desacuerdos con el que alguno de los sectores en pugna defiende como sus normas consuetudinarias, los protagonistas del conflicto tienen que encontrar soluciones alternas. Se recurre a la impresión de boletas y el empleo de urnas, es decir, a procedimientos que se utilizan para garantizar la elección de autoridades por medio del ejercicio del voto secreto, que se diferencia del de las asambleas donde el voto se emite de manera pública.

Lo que ocurrió en San Juan Lalana, en el distrito de Tuxtepec, sirve para ilustrar esta discusión. Ahí desde la década de los ochenta se han identificado dos grupos políticos que se han venido disputando el poder; sin embargo, las autoridades municipales se elegían en asambleas comunitarias. Pero en 2004, la querrela fue más evidente. En ese año se enfrentaron varias facciones, entre ellas la del Consejo de Pueblos Indígenas de San Juan Lalana, que propuso, para asegurar un proceso electoral municipal confiable, el empleo de urnas. En el proceso electoral participaron cuatro planillas,

⁷ El IEE reconoce que en 1995 hubo sólo diez municipios con conflictos, pero según el Catálogo Municipal fueron 59 las "situaciones problemáticas"; en 1998 la cifra aumentó a 80 y en 2001 ascendieron a 107 y se anularon elecciones en 18 municipios. En 2004 se manifestaron conflictos de esta naturaleza en por lo menos 36 municipios, en los que las inconformidades de los sectores excluidos arguyeron que se estaban violando sus derechos establecidos en la Carta Magna. En esos comicios se anularon elecciones en diez municipios y en cinco más no se efectuaron. De estos 15 casos, sólo en tres se realizaron comicios extraordinarios y en dos más las partes acordaron la integración de concejos de administración. Al iniciar el periodo municipal 2005-2007, en diez municipios no existían autoridades electas por sus ciudadanos.

dos de ellas se identificaban claramente con partidos políticos: una se identificaba con el PRI, otra con el PRD, otra más representaba la propuesta del Consejo de Pueblos Indígenas de San Juan Lalana. Antes de llegar a algún acuerdo, el mismo consejo solicitó a la Dirección de Usos y Costumbres del IEE el registro de la planilla comunitaria, acción que, de acuerdo con lo establecido en el CIPPEO, no es válida para los municipios que se rigen por el sistema de usos y costumbres, pero fue considerada por el consejo como una estrategia viable ante la falta de otra opción para realizar una elección confiable. La elección se realizó el 5 de diciembre de 2004; se instalaron 37 casillas, que fueron distribuidas tanto en la cabecera municipal como en las agencias de policía y municipales (oficio presentado por el Consejo de Pueblos Indígenas de San Juan Lalana Choapan, al secretario de Gobierno, licenciado Jorge Franco Vargas, 6 de enero de 2005).

A pesar de que existían representantes del IEE y de la comunidad certificando la legalidad de la elección, al final de la misma dos de las planillas registradas se inconformaron, por lo que secuestraron y quemaron las urnas. Fue así como se recrudeció el conflicto más reciente en esa comunidad.

Si se defendiera de manera ortodoxa la idea de que la comunidad es una condición necesaria para considerar a un municipio dentro del sistema de usos y costumbres, podría decirse entonces que, en el caso de Lalana, tanto el IEE como los habitantes del municipio incurrieron en faltas a la norma tradicional. Lo que aquí se menciona como "registro de planillas" es un proceso similar al que ocurre en el sistema de partidos con el registro de candidatos, la única diferencia es que los partidos no aparecen formalmente. Además en Lalana ha desaparecido el tequio y otras formas de cooperación comunitaria.

En las cuatro elecciones que se han realizado desde que se legitimó la coexistencia de estas dos formas de elección, se ha develado el intercambio existente entre ambos sistemas, lo cual no es reciente ni ha sido un proceso constante. Un ejemplo similar al anterior, sólo que exitoso, fue el de Cuyamecalco, donde los candidatos, aparte de hacer campañas políticas, identificaron sus planillas con colores que hacían clara referencia al partido en el que estaban afiliados, el rojo para el PRI y el amarillo para el PRD, por ejemplo. Otro caso es el de Santa María Tlahuitoltepec Mixe, documentado por Recondo (2002). En sus elecciones locales de 1998, la comunidad decidió emplear boletas, no hubo sufragio secreto pero la forma de votar cambió: se nombró un comité electoral que instaló casillas

en todas las rancherías y auxiliaba a las personas analfabetas para llenar sus boletas. En este caso, a diferencia de Cuyamecalco o Mazatlán Villa de Flores Magón, el proceso de innovación a los mecanismos de designación de las autoridades locales se realizaron sin la intervención del órgano electoral estatal (Recondo, 2002).

En Santa Ana del Valle ocurre algo parecido. Esta comunidad zapoteca de la región de los Valles Centrales, con un índice importante de migración, actualmente se encuentra en un proceso de revisión y reformulación de su sistema de organización política y social. En esta localidad por tradición todos los que son considerados ciudadanos participan en el sistema de cargos, incluso los que han emigrado deben regresar para cumplir con sus responsabilidades o, en caso contrario, tendrán que pagar a otra persona para que cumpla sus funciones. De no hacerlo, deben atenerse a las sanciones que la comunidad les imponga. Ante esta situación, en 2004, a unos días de la fecha establecida para efectuar el nombramiento de los responsables de los comités y de las mayordomías, los santaneneses que radican en Estados Unidos se inconformaron y enviaron a las autoridades municipales un escrito en el que manifestaron que cumplir con esos cargos representaba para ellos una onerosa carga y que implicaba, en muchos casos, perder el empleo, sobre todo para los que ya cuentan con la ciudadanía estadounidense o para quienes se encuentran realizando este trámite. En una entrevista realizada al regidor de Educación en 2006, éste nos manifestó que cumplir con la prestación de ese cargo significaba la pérdida de su trabajo en la Universidad de California, en Los Ángeles, pues sólo había conseguido un permiso de dos años y el cargo de regidor en Santa Ana dura tres años.

En Santa Ana del Valle la respuesta de la comunidad ha sido menos severa que en otros municipios (como los de la Sierra Norte). Aquí, lejos de tomar medidas represivas, como expropiar las propiedades de quienes se niegan a prestar los cargos, cortar los servicios públicos —agua, luz— a sus familias o expulsarlas de su comunidad, la estrategia seguida fue la de determinar en una asamblea la necesidad de revisar el sistema de cargos y las condiciones en que éstos debían prestarse. Para ello nombraron una comisión encargada para tal fin, en la que estuvieran representados todos los sectores: los caracterizados, ex autoridades municipales, jóvenes, mujeres y a la que incorporaron a quien hasta ese entonces había fungido como representante de los migrantes en la localidad, al tiempo enviaron un exhorto para que éstos se incorporaran a esa causa. Ahora todos están inmersos en ese proceso de negociación y for-

mulación de nuevos acuerdos. Ya han dado los primeros pasos; después de una primera revisión y consulta de su estructura organizativa, llegaron al acuerdo de reducir el número de personas empleadas en los cargos; la reducción es significativa, ya que pasaron de 236 a 167 personas involucradas anualmente. Esto se logró al eliminar seis comités y reducir el número de integrantes de otros (ya fuera porque existía otra instancia que hacía las mismas funciones o porque sus actividades eran mínimas). De igual forma, fijaron un límite máximo de 15 años para los servicios comunitarios. Aunque no exenta de conflictos y retrocesos, la comunidad sigue inmersa en esta discusión y en el proceso de transformación.

Cerca de Santa Ana, en Villa Díaz Ordaz, otra comunidad zapoteca de la región de los Valles Centrales —que no es católica—, participa en el servicio civil, pero no lo hace en la jerarquía religiosa que forma parte de la estructura del sistema de cargos. Si una persona que profesa una religión diferente de la católica es nombrada integrante del ayuntamiento, cuando este órgano de gobierno tiene que participar en alguna actividad que involucre un ejercicio religioso, el concejal no católico no acude. De esta manera ha sido posible que una persona que profesa la religión de testigos de Jehová haya ocupado la sindicatura. En 2001, un evangelista era el presidente del Comité de Agua Potable. En 2002, un miembro de los testigos de Jehová desempeñó el cargo de alcalde constitucional (Juan Martínez, 2003). Otras diferencias han encontrado soluciones originales, como la que cita Recondo para Totontepec, donde el día de tequio fue cambiado de sábado a lunes para permitir que los protestantes pudieran participar en esa actividad comunitaria (Recondo, 1998).

En Concepción Pápalo, en la región de la Cañada, existía un viejo conflicto entre dos facciones. En la asamblea comunitaria de 2001, quienes estaban identificados con el entonces presidente municipal convocaron a una agencia municipal —San Lorenzo—, que nunca había participado; en respuesta, sus adversarios convocaron a los radicados —personas originarias de Pápalo que vivían en otro lugar—, que por costumbre tampoco podían participar. El conflicto parecía que se polarizaría, pues participarían dos nuevos actores que tradicionalmente no lo habían hecho. En una tensa asamblea de siete horas se llegó a un resultado inesperado: hubo acuerdo. La asamblea aprobó que participaran todos los asistentes en la elección. También determinó que se propusieran candidatos y quien obtuviera la mayoría de votos sería el presidente municipal, y al segundo lugar le correspondería ser síndico. A partir de ahí, el grupo mayoritario nombraría al primer regidor y el minoritario al siguiente.

te, y así sucesivamente. Esta forma de integración paritaria logró resolver un conflicto ahí donde parecía que no había salida (Hernández-Díaz y López Sánchez, 2006).

Santa Catarina Ixtepeji ilustra otra de las luchas que se dan en el interior de los municipios y que promueven los cambios. En este municipio de la Sierra Norte, en 2002, una de sus agencias —San Pedro Nexicho— se inconformó con el mecanismo empleado para distribuir los recursos de la hacienda municipal. Tras intensas negociaciones llegaron a acuerdos y establecieron reglas claras para adjudicar recursos a la cabecera y a las agencias. Además, como la cabecera comparte con tres agencias el mismo territorio comunal —sólo Nexicho tiene territorio comunal propio—, por tradición en la elección de sus autoridades municipales esas cuatro comunidades participan en la asamblea. Aunado a ello, ahí se eligen 20 concejales, 11 de ellos son ciudadanos de las agencias y nueve pertenecen a la cabecera, lo que garantiza la representación de tres de las cuatro agencias en el ayuntamiento. Sumado a ello, en las sesiones de cabildo, participan los agentes municipales, incluido el de Nexicho, lo que representa un logro en la representación, ya que los agentes municipales no tienen derecho de asistir con voz a las reuniones del cabildo en ningún municipio.

Los ejemplos anteriores muestran el dinamismo existente en el ejercicio de la política en el interior de los municipios oaxaqueños. Ningún modelo los puede comprender en su totalidad y las clasificaciones resultan complicadas. Así como es común ver que en el sistema de usos y costumbres existen elementos considerados como del sistema de partidos políticos (uso de boletas, urnas y planillas y, en algunos casos, campañas electorales), en algunos municipios que se rigen formalmente por el sistema de partidos políticos conservan en su interior una estructura política similar a la de los que se rigen por el sistema de usos y costumbres. En otros, las estrategias no corresponden ni se acercan a ninguno de los modelos señalados, de ahí que consideremos necesario insistir en que las perspectivas que inducen a clasificar a los municipios en dos grandes categorías —y a ello ha contribuido la legislación oaxaqueña—, propagan una visión reduccionista de la realidad municipal de esta entidad, que poco ayuda en la formulación de un pluralismo jurídico, político y cultural.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La breve exposición sobre algunos casos de municipios que eligen a sus autoridades por el sistema de usos y costumbres, nos mues-

tra que las formas de designación de autoridades bajo ese régimen no necesariamente se ajustan al modelo clásico establecido por la antropología. En la actualidad, los procedimientos electorales de esos municipios dan cuenta de una realidad muy compleja, donde la diversidad es creciente. Lo que observamos es más bien un arco iris, una pléyade de formas de organización que van desde aquellas que se asemejan al sistema de cargos, en las que tiene vigencia la comunalidad, hasta las que han adoptado formas de organización de competencia partidista.

Sin embargo, existe un movimiento que defiende la idea de que tal sistema de cargos está vigente o de que es posible reconstituirlo, y que tiene un discurso asociado a la demanda de las organizaciones indígenas y de sus aliados, en el que el reconocimiento al régimen de usos y costumbres es considerado una forma de asegurar la autonomía de los pueblos indígenas. Así lo plantea Adelfo Regino:

[...] sin ser la panacea que va a resolver de golpe todos los problemas de marginación y explotación que viven nuestros pueblos, el reconocimiento de los distintos niveles de autonomía constituirá un primer paso para posibilitar el fortalecimiento de nuestra cultura e instituciones sociales, políticas, económicas y jurídicas, que nos permitirá delinear nuestro futuro y que, al mismo tiempo, comprometerá al Estado a respetar nuestros derechos colectivos e individuales (1996).

Pero las localidades oaxaqueñas difícilmente podrían calificarse como unidades autocontenidas, encerradas en sí mismas, "corporativas cerradas" (como fueron clasificadas por Wolf hace 50 años en 1957), pues aun cuando los usos y costumbres comunitarios comprometen al individuo a servir a la colectividad, a honrar sus tradiciones y a participar en sus ritos y ceremonias, esos compromisos no limitan sus derechos a participar en procesos políticos más amplios, así lo demuestra su participación en las contiendas electorales estatales y federales, en las cuales los miembros de la comunidad tienen la posibilidad de escoger entre mantenerse como parte de la comunidad o bien actuar como ciudadanos, en el sentido liberal, que pueden votar sin coacción, ejerciendo su derecho a cambiar, aunque tal acto pueda afectar a su comunidad.⁸

⁸ Esta situación se puede apreciar en los procesos electorales estatales y federales, en los que lejos de la uniformidad de antaño, se aprecia la plu-

En el ámbito local es problemático suponer que existen entidades políticas aisladas, sin vínculos externos. Las localidades siempre han estado conectadas entre sí y actualmente se están fomentando nuevas relaciones de las comunidades con el exterior, que se traducen en acciones al interior de la localidad. Por ejemplo, un grupo de mujeres de San Mateo del Mar, encabezadas por aquellas que han tenido mayores experiencias fuera de la comunidad, ha tratado de modificar las normas utilizadas para designar a las autoridades locales. Es obvio que esta demanda proviene de la influencia del sistema de elección federal y estatal; que tal situación se convierta en una ventaja depende, en gran parte, de las mejoras que deben hacerse a la legislación electoral, y en particular de la normatividad de los usos y costumbres, del acceso a la justicia electoral y de la garantía de las libertades individuales en los municipios donde la mayoría de los electores se pronuncia en favor del régimen consuetudinario. Depende también de una reforma de los mecanismos de la representación política, tanto en el ámbito local como en el nacional (Hernández-Díaz y Juan Martínez, 2007).

Las comunidades oaxaqueñas no son estáticas, su historia muestra que son el resultado de un largo proceso de transformación política (Ballón, 2007; Hernández-Díaz y Juan Martínez, 2007). Parece razonable suponer que en vez de un obstáculo a la democratización, las organizaciones que luchan por políticas del reconocimiento pueden contribuir para que el cambio no sea impuesto y que éste se promueva desde el interior de las comunidades. Todo esto supone, claro, un ajuste, una adecuación entre las instituciones comunitarias y aquellas que garantizan la articulación de los intereses y la representación política en los estados y la federación en su conjunto. En lugar de profundizar el antagonismo, a menudo exagerado, entre lógica de representación partidista y lógica de participación comunitaria, el reconocimiento de la diversidad cultural e institucional puede contribuir a establecer una nueva articulación entre prácticas políticas diferentes, pero no necesariamente irreconciliables.

En este sentido, es menester reconocer que aun cuando la clasificación usos y costumbres/partidos políticos pretendía diferenciar los sistemas de elección y de gobierno, en muchos casos las diferencias se han reducido. La historia de los conflictos suscitados en el proceso de designación de las autoridades municipales muestra

ralidad en la votación en las comunidades que ejercen el sistema de usos y costumbres.

que antes de ser reconocidos los usos y costumbres, los municipios oaxaqueños ya estaban rediseñando sus formas de elección y de gobierno, algunos de ellos acercándose al modelo que rige al sistema federal. De ahí que en muchos casos, incluso cuando no se hable de la existencia de partidos políticos, sí se pueden reconocer organizaciones o simpatizantes de grupos claramente diferenciados que mantienen una contienda interna; de una manera u otra se establecen competencias de carácter partidista.

Con la cautela que requiere una presentación como la que aquí se ha hecho, es posible decir que en algunos municipios que están en un proceso de reajuste de sus normas electorales, se reconocen nuevos mecanismos que los ciudadanos de estas localidades han empleado para solucionar conflictos internos o simplemente para procurar que sus procesos de designación de autoridades sean transparentes o inclusivos. Con ello están también acomodando o reinventando sus normas electorales. Por lo tanto, es necesario pensar que la ley, más que remarcar las diferencias entre los municipios según el sistema de elección que emplee, debería admitir las particularidades de cada uno para reconocer así la diversidad cultural y política de este país, pero tratando de evitar mecanismos de exclusión de cualquiera de las parte involucradas.

BIBLIOGRAFÍA

- ACEVEDO CONDE, María Luisa y María Teresa PARDO (1993), "Reformas constitucionales y derechos culturales de los pueblos indígenas de Oaxaca", en *Cuadernos del Sur*, núm. 4, Oaxaca, agosto.
- AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo (1953 [1991]), *Formas de gobierno indígena*, México, PCE.
- ANAYA MUÑOZ, Alejandro (2005), "La legalización de los usos y costumbres electorales en Oaxaca: implicaciones éticas de una política del reconocimiento", en *Cuadernos del Sur*, año 11, núm. 21, Oaxaca.
- (2006), *Autonomía indígena, gobernabilidad y legitimidad en México. La legalización de usos y costumbres electorales en Oaxaca*, México, Universidad Iberoamericana/Plaza y Valdés.
- ASSIES, Willem Gemma VAN DER HAAR y André HOEKEMA (1999), "La diversidad como desafío: una nota sobre los dilemas de la diversidad", en Willem Assies, Gemma van der Haar y An-

- dré Hoekema, *El reto a la diversidad*, Zamora, El Colegio de Michoacán.
- BAILÓN CORRES, Moisés (2000), *Pueblos indígenas, élites y territorio*, México, El Colegio de México.
- _____ (2007), "La medusa y el caracol. Derechos electorales y derechos indígenas en el siglo XIX: los orígenes del sistema político oaxaqueño", en Jorge Hernández-Díaz (coord.), *Ciudadanías diferenciadas en un Estado multicultural. Los usos y costumbres en Oaxaca*, México, IIS-UABJO/Siglo XXI.
- BARTOLOMÉ, Miguel (1997), *Gente de costumbre y gente de razón. Las identidades étnicas en México*, México, Siglo XXI.
- BARTRA, Roger (1997), "Violencias indígenas", en *La Jornada Semanal*, 31 de agosto.
- _____ (1999), "Violencias salvajes: usos y costumbres y sociedad civil", en R. Bartra, *La sangre y la tinta. Ensayos sobre la condición postmexicana*, México, Océano.
- BAUTISTA, Antonio et al. (2007), "El sistema de usos y costumbres bajo el poder económico y político local en el municipio de Matatlán", en Jorge Hernández-Díaz (coord.), *Ciudadanías diferenciadas en un Estado multicultural. Los usos y costumbres en Oaxaca*, México, IIS-UABJO/Siglo XXI.
- CARRASCO, Pedro (1961), "The Civil Religious Hierarchy in Mesoamerica: Pre-Hispanic Background and Colonial Development", en *American Anthropologist*, núm. 63, pp. 483-497.
- COOK, Scott (2004), *Understanding Commodity Cultures: Explorations in Economic Anthropology with Case Studies from Mexico*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield Publishers.
- CRUZ IRIARTE, Rodrigo (2004), "Elecciones municipales por usos y costumbres en Oaxaca; derecho escrito contra derecho consuetudinario", en *Humanidades*, revista del IIS-UABJO, nueva época, núms. 1-2, mayo.
- CHANCE, John K. y William B. TAYLOR (1985), "Cofradías and Cargos: An Historical Perspective on the Mesoamerican Civil-Religious Hierarchy", en *American Ethnologist*, 12(1), pp. 1-26.
- CHENAUT GÓZALEZ, Victoria y Teresa Sierra (comps.) (1995), *Pueblos indígenas ante el derecho*, México, CIESAS/CEMCA.
- FARRISS, Nancy M. (1983), "Indians in Colonial Yucatan: Three Perspectives", en Murdo MacLeod y Robert Wasserstrom, *Spaniards and Indians on Southeastern Mesoamerica. Essays on the History of Ethnic Relations*, Lincoln-Londres, University of Nebraska Press.

- FLORES CRUZ, Cipriano (1998) "Los usos y costumbres como sistema electoral: el caso de los municipios indígenas de Oaxaca", ponencia presentada en el III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Cancún, TFEPI, marzo de 1998.
- ____ (2005), "Intervención en el Foro 'Usos y Costumbres a 10 años'", ponencia presentada por el licenciado Cipriano Flores Cruz, ex presidente del IEEO, EDUCA/ISUABJO, abril.
- HERNÁNDEZ NAVARRO, Luis (1997), "¿Violencias indígenas o derechos pendientes?", en *La Jornada*, 9 de septiembre.
- HERNÁNDEZ-DÍAZ, Jorge (2001), *Reclamos de la identidad. La formación de las organizaciones indígenas en Oaxaca*, México, Porrúa/UABJO.
- ____ (coord.) (2007), *Ciudadanías diferenciadas en un Estado multicultural. Los usos y costumbres en Oaxaca*, México, ISUABJO/Siglo XXI.
- ____ y Anabel LÓPEZ SÁNCHEZ (2006), "La construcción de la ciudadanía en la elección de autoridades municipales: el caso de Concepción Pápalo", en *Estudios Sociológicos*, vol. XXIV, núm. 71, mayo-agosto.
- ____ y Ezequiel ZÁRATE TOLEDO (2007), "La organización municipal en San Mateo del Mar", en Jorge Hernández-Díaz (coord.), *Ciudadanías diferenciadas en un Estado multicultural. Los usos y costumbres en Oaxaca*, México, ISUABJO/Siglo XXI.
- INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL (2001), *Oaxaca. Compendio de Legislación Electoral*, México, Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco (1998), "Entre lo propio y lo ajeno", en *El Sistema electoral consuetudinario en Oaxaca*, Oaxaca, revista *Ce Acatl*.
- MARTÍNEZ, Juan y Víctor LEONEL (1998), "El voto indígena en Oaxaca. Avanza la pluralidad partidista en pueblos indios. Pierde el PRI control sobre el voto indígena", en *En Marcha. Realidad municipal de Oaxaca*, núm. 8, octubre-noviembre.
- ____ (2003), "La disputa por el poder municipal en Oaxaca. Democracia y usos y costumbres. ¿antagónicos?", en *América Indígena*, vol. II, Instituto Indigenista Interamericano.
- ____ (2005), "¿De la ficción constitucional al espejismo multicultural? Derechos indígenas en la legislación oaxaqueña", en *Diez voces a diez años; reflexiones sobre los usos y costumbres a diez años de su reconocimiento legal*, México, Educa.
- ____ (2007), "Yalalag, contradicciones de una lucha por la autonomía", en Jorge Hernández-Díaz (coord.), *Ciudadanías di-*

- ferenciadas en un Estado multicultural. Los usos y costumbres en Oaxaca*, México, IIS-UABJO/Siglo XXI.
- , VÍCTOR LEONEL y Jorge HERNÁNDEZ-DÍAZ (2007), *Dilemas de la institución municipal. Una incursión en la experiencia oaxaqueña*, México, IIS-UABJO/Porrúa.
- MARTÍNEZ LUNA, Jaime (2003), *Comunalidad y desarrollo*, México, Conaculta.
- MÉNDEZ MORALES, Sara (2001), *De la organización al poder. Experiencias de los municipios oaxaqueños*, México, Educa.
- MORALES CANALES, Lourdes (2007), "Conflicto electoral y cambio social: el caso de San Miguel Quetzaltepec, mixes", en Jorge Hernández-Díaz (coord.), *Ciudadanías diferenciadas en un Estado multicultural. Los usos y costumbres en Oaxaca*, México, IIS-UABJO/Siglo XXI.
- NADER, Laura (1990), *Harmony Ideology. Justice and Control in a Zapotec Mountain Village*, Palo Alto, Stanford University Press.
- RECONDO, David (1998), "Autonomía y dependencia en los municipios de la región mixe de Oaxaca", ponencia presentada en el Seminario Inter-CIESAS de la Unidad Golfo, "Autonomía indígena y soberanía nacional", 30-31 de marzo.
- (2002), "État et costumes électorales dans l'Oaxaca (Mexique): réflexions sur les enjeux politiques du multiculturalisme", tesis doctoral en Ciencias Políticas, Université Montesquieu Bordeaux IV.
- (2007), "Ayutla-Mixes: genealogía de un conflicto electoral con raíces múltiples", en Jorge Hernández-Díaz (coord.), *Ciudadanías diferenciadas en un Estado multicultural. Los usos y costumbres en Oaxaca*, México, IIS-UABJO/Siglo XXI.
- REGINO MONTES, Adelfo (1996), *Autonomía y derecho indígena. Memoria del Coloquio sobre derechos indígenas*, Oaxaca, IOC-Gobierno del Estado de Oaxaca.
- (2002), "La comunalidad, raíz, pensamiento, acción y horizonte de los pueblos indígenas", en *México Indígena*, nueva época, vol. 1, núm. 2, México, Instituto Nacional Indigenista, noviembre.
- RUS, Jan y Robert WASSERSTROM (1980), "Civil-Religious Hierarchies in Central Chiapas: A Critical Perspective", en *American Ethnologist*, vol. VII, núm. 3, pp. 466-478.
- SANTÍN, Leticia, Araceli BURGUETE y Fausto DÍAZ (coords.) (2004), *Memoria del taller interestatal: formas de integración del gobierno en municipios con población indígena y ciudadanía multicultural en Oaxaca-Chiapas*, México, Flacso-México.

- SARMIENTO SILVA, Sergio (1996), "Movimiento indio, autonomía y agenda nacional", en Hubert Carton de Grammont (coord.), *Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano*, México, Plaza y Valdés/UNAM.
- TAYLOR, Charles (1993), *El multiculturalismo y "la política del reconocimiento"*, México, FCE.
- (1997), *Argumentos filosóficos*, Barcelona, Paidós.
- TULLY, James (1995), *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press.
- VELÁSQUEZ, María Cristina (2000), *El nombramiento: las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, Oaxaca, Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.
- VIQUEIRA, Juan Pedro (2001), "Los usos y las costumbres en contra de la autonomía", en *Letras Libres*, marzo.
- WASSERSTROM, Robert (1983), *Class and Society in Central Chiapas*, Berkeley-Los Angeles-Londres, University of California Press.
- WOLF, E. (1957), "Close Corporate Peasant Communities in Mesoamerica and Central Java", en *Southwestern Journal of Anthropology*, vol. XIII, pp. 1-18.

LA CONFRONTACIÓN CULTURAL EN LA DINÁMICA SOCIAL DE LOS CUENTEPEQUENSES*

Gisela Landázuri Benítez**

RESUMEN

A lo largo de las últimas décadas, la intensa interacción entre actores locales y no locales de Cuentepec ha dejado huella en la dinámica cotidiana de dicha comunidad nahua. Por las incesantes transformaciones sociales, las identidades y la vida cotidiana también se modifican continuamente. Se pueden identificar huellas específicas que han dejado las intervenciones de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, a partir de programas sociales y de desarrollo, el adoctrinamiento de la teología de la liberación, los maestros bilingües de primaria y las nuevas organizaciones políticas. En los últimos cinco años la búsqueda de nuevos ingresos ha llevado a hombres jóvenes y a algunas mujeres a buscar trabajos urbanos permanentes, e incluso a migrar hacia Estados Unidos. Surgen diversas preguntas sobre el rumbo que tomará su visión del mundo, el orden social, las prácticas tradicionales y las identidades locales. Las experiencias anteriores muestran la manera en que las diversas interacciones influyen en esos ámbitos.

Palabras clave: actores locales, identidad, cotidianidad, intervención institucional, prácticas tradicionales.

* Este texto retoma fundamentalmente el material publicado en el libro *Encuentros y desencuentros en Cuentepec, Morelos* (Landázuri, 2002) y agrega información actual sobre la migración.

** Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Correo electrónico: <giselalb@correo.xoc.uam.mx, giselalb@prodigy.net.mx>.

INTRODUCCIÓN

Identidad y alteridad van juntas, si aceptamos que los grupos se "definen y son definidos por los 'otros' con los que existe interacción" (Figueroa, 1992:298). Al realizar un estudio en Cuentepec, Morelos, sobre la interacción entre actores rurales locales y profesionistas del desarrollo, encontré que las experiencias de interacción anteriores, algunas aún presentes, habían marcado y diferenciado la construcción identitaria, la mirada del otro y de sí mismos. Así, la identidad de los cuentepequenses ha ido cambiando al mirarse en los ojos del otro. Las personas toman conciencia de su cultura cuando encuentran otras culturas. Otros grupos sufren su origen indio por el menosprecio, la falta de reconocimiento a sus capacidades o las actitudes racistas de quienes se creen superiores.¹

La población de Cuentepec no escapa a las caracterizaciones y clasificaciones sociales construidas por los intelectuales. Éstos han fabricado estereotipos basados más en las apariencias inmediatas, "tanto de uso corriente como oficial y científico" (Devalle, 1992:38), como los campesinos, los indios, los pobres, la población objeto de los programas de alivio a la pobreza.

Por su origen étnico, la historia de sus asentamientos prehispánicos —Cuentepec el Viejo— y coloniales —Cuentepec el Nuevo— y el uso cotidiano del náhuatl, *mexicano* aclaran los pobladores de esa comunidad, se les denomina indios.

En el terreno de la geografía política se trata de habitantes de una población perteneciente al municipio de Temixco, muy cercana a Cuernavaca. El territorio físico y el espacio cultural de Cuentepec están bastante delimitados. Por un lado, al ser una comunidad endógena y de escasa migración permanente, es posible afirmar que en términos geográficos la comunidad vive diariamente en torno a sus tierras de cultivo, a sus barrancas, al río Tembembe, a sus agostaderos, a sus escasos bosques, a su zona urbana y a una franja comercial y laboral que pasa por Temixco, Cuernavaca y algunas poblaciones vecinas.

Por sus formas de organización comunitarias y familiares, y por la tenencia de la tierra también se define a sus pobladores como campesinos, ejidatarios y comuneros, productores en el nivel de subsis-

¹ "Toda *identidad positiva* queda definida también por imágenes *negativas*. [...] con frecuencia a expensas de la degradación de otras" (Erikson, 1992:260). La similitud o la diferencia es un asunto en el nivel del sentir, que reside en la mente de los miembros, no una valoración objetiva (Cohen, 1995:21).

tencia. La tendencia reciente de "probar fortuna" en Estados Unidos y Canadá pronto podría marcar a Cuentepec como una localidad de migrantes.

En Cuentepec, al igual que en todas las sociedades, los sujetos se desarrollan psicológica y emocionalmente en el seno familiar, ámbito de socialización³ primaria de normas sociales, costumbres, visiones y sentidos, y también de organización y división del trabajo. Característica particular de una comunidad indígena, como ésta, es que el área familiar se entrelaza con el área laboral. Su mundo se construye en torno a la tierra, la milpa y la cocina. El acceso a la tierra y su utilización aparecen íntimamente ligados al ciclo de reproducción familiar, a los usos y costumbres en la organización y división del trabajo, así como a las prácticas hereditarias.

La presencia de diversas instituciones —gubernamentales y no gubernamentales— dispararon en Cuentepec procesos que han dejado su huella en esa comunidad: ¿hasta dónde contribuyeron a alterar su identidad y su cultura? En los últimos años la práctica de la migración hacia Estados Unidos y Canadá ha abierto un nuevo frente de confrontación intercultural. ¿Hacia dónde apunta ese impacto en la conformación de la identidad y en la exigencia de nuevas habilidades y conocimientos para negociar en mejores condiciones con los *otros*?

La ruta que seguí para responder a estas preguntas fue ahondar en los planos de confrontación cultural entre actores locales y no locales, que han ido invadiendo el tejido identitario, de la autoestima, de la mirada hacia sí mismos y hacia los *otros*.⁴

LA VISIÓN DE SÍ MISMOS. AYER Y HOY

La visión de sí mismos se construye en relación con el *otro* y con el discurso del *otro*, lo que puede traducirse en valoraciones y autovaloraciones positivas o negativas. Los calificativos que homoge-

³ Entiendo socialización como el acceso, la apropiación y la internalización del mundo cultural comunitario y social. Parte de ese proceso de internalización se da a través del lenguaje.

⁴ "Así la identidad étnica aparece como una ideología producida por una relación diádica, en la que confluyen tanto la autopercepción como la percepción por otros. Por lo tanto, la configuración y pervivencia de las identidades étnicas dependen no sólo de uno de los participantes de un sistema interétnico, sino de ambos. Así, las categorías étnicas actuales pueden ser entendidas como construcciones ideológicas resultantes de las respectivas historias de articulación interétnica de cada grupo" (Bartolomé, 1997:47).

neizan a los grupos indios "como 'volubles, apáticos, necios', 'raza difícil', 'medio estúpidos', 'faltos de civilización', 'sin cultura', 'no desarrollados en términos culturales', y 'flojos'" (Castellanos, s.f. 28), según los casos, han generado autoimágenes devaluadas, así como diversas formas de resistencia frente al *otro*.

"La percepción negativa de la propia identidad genera frustración, desmoralización, complejo de inferioridad, insatisfacción y crisis" (Giménez, 1997:17). ¿Cuándo es una autopercepción y cuándo una pose frente al *otro*?

En una primera visita a Cuentepec, en 1994, las familias que recibían despensa a través del programa del Instituto Nacional Indigenista (INI) lamentaban su entrega irregular y temían su cancelación. Una de ellas me solicitó que hiciera algo al respecto, bajo el argumento de su ignorancia:

EPIFANIO: Como somos muy ignorantes, pues casi no sabemos más, no llega [la despensa], nadie nos dice con qué persona dirigirse.

Estamos muy atrasados, pues, por decir, como no hablamos bien español, estamos muy atrasados (entrevista, 26-08-1994).

A los sujetos —individuales o colectivos— también se les distingue por algunas de sus cualidades o atributos. Cuando estos atributos sociales —pueden ser también físicos o biológicos— se adjudican como estereotipos ligados a prejuicios sociales descalificadores, se convierten en estigmas. Por ejemplo, al ser indio se le han fijado atributos como la apatía, la ignorancia o la pereza.

Un maestro de la primaria me platicó cómo vivió el rechazo y la discriminación en su población natal, Xoxocotla, que para algunos es como la hermana mayor de Cuentepec, pues, además de su cercanía geográfica, hace 20 años tenía características y manifestaciones culturales similares a las que aún conservan los habitantes de Cuentepec. Por ello su testimonio resulta interesante, ya que ambas comunidades se enfrentaban a los mismos actores de las instituciones gubernamentales, de los servicios, y a comerciantes regionales y estatales.

NABOR: Bueno, es que es difícil, la situación que se vivió anteriormente, ¿no?, porque es que la mayoría de la gente indígena rechaza su propia lengua, rechaza [por lo] que se vivió con la gente de fuera, con la gente de fuera siempre hubo esa situación, ¿no?, de rechazo por nuestro origen.

La gente que salía era discriminada donde quiera, ¿no? Yo me acuerdo cómo decían, así ofensivamente, me decían en los servicios, aquí no llevamos indios patas rajadas.

Ya no hay esa valoración de tu propia lengua, propias tradiciones, allá existen todavía, pero eso ya es internamente, en la población; fuera ya es diferente, uno tiene que comportarse o tratar de amoldarse, tratar de ser como la gente de fuera para no ser él, ora sí decían, el "hazmerreír" (entrevista, 11-10-1995).

En Cuentepec se han buscado diversas vías para dejar de ser estigmatizados.

NABOR: Bueno, aquí de lo que se ha tratado pues de hacer un rescate cultural, tradiciones, costumbres, de la lengua específicamente. Pero la verdad los padres es por falta también de conocimiento de cómo se está llevando la enseñanza; ellos ya no quieren, muchos padres han llegado con nosotros a decirnos que ya no les hablemos en náhuatl, que les hablemos en español. Ya no quieren que ellos sufran lo mismo que ellos, que sus hijos sufran igual que sus padres. Dicen, les hablan en náhuatl, péguenles, péguenles, porque queremos que aprendan el español ahora. Pero los niños no, se resisten. Nosotros hemos intentado, pero no, no se ha podido. Anteriormente era más difícil (entrevista, 11-10-1995).

Su esposa Carmela agregó:

Es como las muchachas que se van a trabajar por Cuernavaca a las casas, ya no quieren andar con su ropa ni con sus vestidos [tradicionales]; y ya no hablan de como aquí, ya hablan como la gente de Cuernavaca. Usted las encuentra por ahí y ya nomás te dicen hola Carmela, o ya no ocupan su dialecto para nada, les apena, se chivean cuando hablan así (entrevista, 11-10-1995).

Se reconoce una brecha generacional en el manejo del *mexicano*. En la visita mencionada, uno de los miembros de la Unión de Pueblos de Morelos (UPM) abordó el tema de la lengua: por un lado el que se estuviera perdiendo y, por el otro, las limitaciones que enfrentaban al no hablar bien el español; la percepción es que "estamos bien atrasados. Aquí no podemos cambiar" (Epifanio, entrevista, 26-8-1994).

Para los hombres que van a buscar trabajo a Cuernavaca es importante hacerse entender, como dice Epifanio:

Sale un asunto o servicio por Cuernavaca, no sabemos muy bien para contestar. No sabemos defendernos, pues; como participamos en muchas reuniones, también nos hace falta el español para aclarar todos los planteamientos.

Hay veces que no contesta nada porque no sabemos, es que no se puede. Estamos acostumbrados a la lengua del náhuatl, no podemos pronunciar bien el español, pues (entrevista, 26-08-1994).

La confrontación cotidiana con la población urbana y con las instituciones gubernamentales los ha llevado no sólo a manifestar su necesidad de hablar español, sino también a saber de leyes y de procedimientos administrativos.

Hacerse entender es también poderse defender. Como dice Castellanos:

Los grupos étnicos enfrentan los prejuicios y las prácticas discriminatorios en instituciones de gobierno, de la administración pública, tribunales y prisiones, en sectores de la Iglesia católica y las sectas protestantes, sindicatos, escuelas, partidos políticos, medios de comunicación masiva, así como en espacios de la vida cotidiana, sobre todo, en las regiones étnicas (s.f.: 26).

Una de las capacitadoras de Comunicación Intercambio y Desarrollo Humano en América Latina (CIDHAL) que trabajó en Cuentepec, me platicó escenas en los camiones que ella primero calificó como de rebeldía, y después las entendió como de defensa:

Yo veía esa situación y la viví, de maltrato, de humillación, de desprecio, de racismo, y que este muchacho le chocaba, cualquier mal modo que viera a la hora de darle el cambio o de aventarle el boleto, el cuate de inmediato decía: "¿qué te pasa?", en español, además le remarcaba que él hablaba español, que entonces estaba entendiendo, y el otro le contestaba, se daba cuenta (Andrea, entrevista, 10-05-1996).

De acuerdo con las experiencias que han sufrido en las audiencias, además del español sienten la necesidad de conocer las leyes y los códigos civiles y agrarios, para no seguir siendo ninguneados:

SABINO: He visto también allá en las audiencias, pues, cómo les contestan, pues, a la gente campesina, cómo allá las autoridades, allá en la Secretaría de la Reforma Agraria, no conocen ahí las leyes. Recuerdo una vez que me dijo: "tú no sabes, entonces qué estas

haciendo ahí; mejor vete a barrer la calle". Mira, yo estoy seguro que sí nos hace falta de que nos den las leyes, de civil, de agrario, de otros códigos que no conocemos, la capacitación (entrevista, 10-05-1996).

La dignidad también se defiende así, manejando las armas del otro. La historia de los habitantes de Cuentepec habla también de un pueblo que no se ha dejado someter; ser proveedor de fuerza de trabajo libre le permitió establecer sus prioridades.

Si bien la defensa de su cultura no siempre es explícita ni militante, sus prácticas cotidianas, el manejo de sus cultivos y de sus enfermedades, el uso del *mexicano*, sus respuestas frente a los proyectos de desarrollo rural presentados por instituciones gubernamentales, los rituales a la madre tierra y a los muertos, son su manera de resguardarla.

En una de las consultas regionales iniciada por el Congreso de la Unión sobre derechos y participación indígena,⁴ el grupo vinculado a la UPM demandó respeto a su cultura.

Sin embargo, la reciente experiencia migratoria abre la pregunta: ¿hasta dónde esta nueva confrontación cultural desplegará una nueva mirada de sí mismos? Los que se fueron regresan "más güeritos, vienen más ordenados, más responsables", pues allá "no se puede echar desmadre".

Esta nueva experiencia migratoria empieza a transformar la preocupación por el lenguaje a la necesidad de poder entender el inglés o, por lo menos, para "pedir la comida".

Las relaciones interculturales también se irán diversificando en ese ámbito. La relación con los blancos "ha sido buena, no son como los negros que te roban, que no trabajan". Algunos comentan con orgullo el buen trato y hasta la preferencia que manifiestan los patronos por ellos.

LAS COMUNIDADES ECLESIALES DE BASE (CEB)

Y LA UNIÓN DE PUEBLOS DE MORELOS DELINEAN NUEVOS ROSTROS

Por ejemplo, en uno de los grupos, algunos de los señores se foguearon y aprendieron en diversas arenas: Comunidades Eclesiales de Base, Unión de Pueblos de Morelos, Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA).

⁴ En Cuentepec se realizó en febrero de 1996.

El grupo de la UPM en Cuentepec tiene un largo camino recorrido en cuanto a interacciones con diversas instituciones religiosas, políticas, gubernamentales, e incluso con el INI, y de hecho es el único grupo organizado para la producción identificable en Cuentepec, fuera de los grupos naturales, familiares y comunitarios. Ciertos momentos del camino que ha recorrido desde su constitución aportan pistas para explicar alguno de sus comportamientos. Entender, por ejemplo, el porqué del rechazo de que es objeto dentro de la comunidad y, por lo tanto, cómo juzga la comunidad algunas actividades de desarrollo presentadas por los agentes gubernamentales que podrían colocarlos en situaciones semejantes a las de este grupo. Desde mi punto de vista, la influencia de las CEB y de la UPM son dos matrices que marcan ideológica, política y, en general, culturalmente a algunos grupos de esta localidad. Los valores que rigen su vida personal, sus metas y visiones de futuro los diferencian del resto de la comunidad.

Comencé a reconocer la importancia de las CEB en Cuentepec cuando me enteré de que, en las luchas sociales y políticas más importantes de la historia reciente, la presencia y el liderazgo de sus miembros fueron determinantes. Asimismo, los cuadros políticos, las mujeres y los productores que habían sido aglutinadores de los grupos más comprometidos y responsables ante las instituciones financiadoras de proyectos, tenían o habían mantenido algún contacto con esta corriente dentro de la Iglesia católica. En Cuentepec se menciona, como ejemplo de esta línea de trabajo, la participación en la lucha por la tierra en los años ochenta, experiencia que vinculó a grupos de diversas comunidades, tanto de las CEB como de organizaciones sociales y políticas.

Los miembros de las CEB han incorporado el "camino con dos pies" a su vida cotidiana. El camino de la fe es el camino de la liberación y viceversa, de allí que no disocian la vida religiosa de la política, la lectura de la Biblia de la lucha por la tierra.

El testimonio de Sabino, fundador del grupo de la UPM en Cuentepec, muestra su interpretación y su sentir respecto a dicha propuesta. Ante preguntas como "¿qué lo ha llevado a mantenerse en la lucha a pesar de las calumnias de las que ha sido objeto?", sus reflexiones, más que enfocarse a los temas enarbolados por la izquierda o por la UPM, resaltaron lo siguiente:

SABINO: Como ya conocía yo, gracias a Dios, vuelvo a repetir, la Sagrada Escritura dice: el que entrega su vida por el pueblo, la ganará, el que prefiere salvar su vida la perderá. Por ejemplo, si

yo me decido, no pues ya no sigo. Yo sé mi trabajo, voy a hacer algo de billetes. Digo para qué me sirve, no me sirve de nada de todas maneras. Mejor las experiencias, sí es una riqueza, se siente como que no le falta nada, paz. Y en ese tiempo, como estaba vendiendo mi señora tela de retazos, entonces yo me aprovechaba a comprar allá, y mi señora vende, ya con eso me iba allá, así nos fuimos ayudando. Después, hay un pasaje que dice: pobres comerciantes, entonces dije, pues, a ella, como que no, como que fui dejando; a veces no tengo para comer, a veces tengo, digo, por más tengo ánimo, muchas veces no conocemos lo que es la justicia, no sabemos por dónde caminamos, nos perdemos, dice que por eso Dios nos mandó para trabajar; así reflexiono pues (entrevista, 11-10-1995).

Los mismos cambios conceptuales que ha sufrido esta corriente de la Iglesia en las últimas décadas, así como la presencia de religiosas y curas de distintas congregaciones con sentidos específicos en sus tareas evangelizadoras, fueron modificando su trabajo con la comunidad.

Se ha mencionado que el sacerdote Rogelio, quien apoyó y contactó al grupo en su lucha por la tierra con organizaciones sociales y políticas independientes de la región en los años ochenta, fue también quien criticó algunas tradiciones y rituales de la comunidad, "pues eran del diablo" y había que abandonarlas.

Esa posición correspondía a la visión que incluso la teología de la liberación mantenía de lo indio. Una de las religiosas que trabajaba en Cuentepec aclara que ni don Sergio³ hablaba de los indios. Por contraste, en los años noventa, durante su estancia, ella hacía hincapié en la importancia de orientarlos a recuperar sus valores y ese tipo de tradiciones. Los tiempos y las visiones cambian.

La influencia de las CEB se extendió más allá de sus seguidores. Epifanio (cuñado de Sabino), aunque nunca participó en las CEB, me comentó en algún momento que de éstas había aprendido que no hacían falta los rituales para alejar el mal, que practicaban como parte de su tradición, ya que, como decía el sacerdote, Dios está en todos lados y puede alejar el mal.

Quizás esta visión de la tradición los colocaba entre quienes ya no respetan la costumbre. En la lucha por la tierra se atrevieron a enfrentar a sus mayores, incluso a sus autoridades. Tampoco la influencia de las CEB es bien vista por algunos sectores de la comunidad.

³ El obispo Sergio Méndez Arceo fue uno de los bastiones de la teología de la liberación.

La presencia de las CEB no sólo ha dejado huella entre sus miembros, sino que alteró profundamente la dinámica interna de la comunidad, modificando formas de pensamiento, relaciones con las personas y con los recursos materiales.

Otra influencia muy importante entre algunos miembros de la comunidad de Cuentepec ha provenído de la UPM. Ésta surgió en 1980 de

[...] la experiencia jaramillista, la lucha de varias comunidades (Xoxocotla, Bonifacio García, Tetelcingo, Cuentepec, Ahuetepec) por la defensa de sus tierras y la lucha de los veteranos zapatistas por su reconocimiento (García, 1988:51)

y como proyecto político de militantes de la izquierda maoísta, que deciden salir de la semiclandestinidad. La UPM se incorpora de inmediato a la naciente CNPA. De acuerdo con uno de los informantes, los miembros de las CEB de Cuentepec, en su lucha contra la expropiación de tierras para un autódromo se contactaron con dicha organización por medio de algunos sacerdotes (de Cuentepec y Xoxocotla).

Tiempo después de la lucha contra la expropiación de tierras que pretendía un gobernador para beneficio propio, se desarrollaron actividades con grupos de mujeres en torno a temas de salud, nutrición y autoestima, en coordinación con capacitadoras de CIDHAL, organización feminista pionera en el trabajo popular en este país.

Seguramente la huella de esa experiencia ha contribuido a que en diversas ocasiones en esta comunidad las mujeres impulsen la formulación y ejecución de un buen número de proyectos, apoyados por diversas instituciones. Antes era impensable ver en una reunión pública a 100 mujeres.

En los años ochenta se agudizó el problema agrario en Cuentepec. Los únicos ejidatarios registrados en el padrón ejidal eran los ancianos sobrevivientes y sólo 45 contaban con certificado agrario. Los jóvenes tenían dificultades para acceder a créditos y a otros beneficios que sólo se otorgaban a los ejidatarios titulares.

Aparentemente ésta fue la lucha reciente que más agriamente confrontó a grupos, individuos y familiares, porque en la disputa entró una franja de terreno fértil que un grupo quería convertir en potrero para su ganado y los jóvenes querían que se distribuyera. La asesoría de la UPM durante este periodo fue directa. El caso de Cuentepec fue incorporado a la agenda de negociación mensual de la CNPA. Movilizó a los miembros de la comunidad tanto internamente como hacia afuera. Se efectuaron asambleas multitudinarias, mar-

chas, plantones frente a la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA). De hecho fue un periodo de lucha ideológica y formación política. Fue una arena de confrontación tanto interna como externa.

Desde la perspectiva de los intelectuales de la UPM, se trataba de cuestionar el poder económico y político de los que más tenían; sin embargo, en el marco de las relaciones tradicionales internas parecía que se cuestionaban prácticas y relaciones familiares y comunitarias, particularmente la relación que en ella establecen padres e hijos, incluso casados, en el seno de la unidad socioeconómica campesina y la división del trabajo familiar. En Cuentepec el padre de familia es el organizador del trabajo agrícola dentro del núcleo familiar, y la madre es la administradora de la cocina. Los ejidatarios, que vieron afectados sus intereses, desprestigiaron a los militantes locales de la Unión de Pueblos de Morelos.

Desde entonces y hasta la fecha varias decenas de hombres y mujeres de la comunidad han participado en la UPM y han compartido sus transformaciones tácticas y sus estrategias. Aunque actualmente los miembros de la UPM en Cuentepec ya no son miembros activos de las CEB, podemos reconocer cierta continuidad del grupo CEB-UPM.

El grupo ha sido criticado por su "fácil" acceso a financiamientos gubernamentales y privados. Miembros de la comunidad señalan que es un grupo "mal visto" por ser el único que dispone de recursos externos, muy cuantiosos, para inversión productiva. Eso causa gran malestar, ¿será rivalidad, envidia, recelo o desconfianza, o forma parte de ese sentimiento comunitario que surge cuando un grupo se despega y busca apoyos externos de acuerdo con sus intereses particulares, pues debilitan el principio comunitario?

Algunos proyectos apoyaron acciones que competían e incluso afectaban los intereses de ciertas familias, como en el caso de los comerciantes al poner en venta fertilizante y maíz a menor precio del que aquéllos cobraban en sus negocios. Política y socialmente, esta corriente se ha convertido en una oposición molesta, pues de manera constante está pidiendo cuentas de la distribución de los recursos que llegan a la comunidad, ya sea por la vía de becas de niños en Solidaridad, o por el precio de las despensas del INI, o bien por el desempeño de los maestros de la escuela primaria.

OTRAS EXTERNALIDADES

Las identidades, a su vez, se construyen en interacción con otros actores externos: los vecinos, los patronos de la ciudad, las figuras

políticas, el contexto nacional. Los conflictos por el agua con Ahuatenco, el secuestro de un ganadero, el trabajo asalariado en Cuernavaca, los programas de combate a la pobreza en Cuentepec, han generado actitudes y representaciones sobre lo propio y lo ajeno.

Empieza a observarse con preocupación que las juventudes "se largan a trabajar y ya no quieren ayudar en la parcela". Se van a la ciudad, Temixco o Cuernavaca, los hombres se emplean en la construcción y las mujeres en el servicio doméstico.

Los jóvenes prefieren irse a trabajar fuera, entre otras razones porque ya no quieren trabajar la tierra, o porque el fertilizante está muy caro, o porque la tierra buena es escasa.⁶ Dagoberto, estudiante de la Facultad de Filosofía y Letras, considera que si bien Cuentepec tiene una larga historia de violencia, la influencia externa que adquieren los jóvenes al trabajar en Cuernavaca ha llevado vicios y otras mañas a la comunidad.

Otros, sin embargo, destinan parte del salario para pagar a alguien que cuide su siembra o renta algún pedazo.

En los últimos diez años algunas mujeres han tenido que vender su fuerza de trabajo como trabajadoras domésticas, lo cual repercute en sus formas de vida porque ellas permanecen fuera de su comunidad toda la semana y sus hijos se quedan a cargo de los abuelos o hermanos.

La visión del futuro se diversifica generacionalmente. Unos siguen mirando hacia adentro de la comunidad y hacia sus propios recursos, por eso sueñan con agua para riego; otros miran hacia fuera, tener empleo afuera es una opción más ¿segura, deseable? ¿Hasta dónde el abandono de las tareas agrícolas se traduce necesariamente en una transfiguración identitaria? O, como advierte Bartolomé (1997:92), "algunos rasgos o prácticas culturales tienden a mantenerse tanto para reproducir la solidaridad grupal como para proporcionar emblemas a la identidad colectiva".

Hace diez años, al preguntarle al padre de un muchacho de 12 años si compartía la perspectiva de que en un futuro su hijo se fuera a trabajar a la ciudad, me respondió firmemente:

No, yo lo voy a enseñar al campo, y si se puede también sus estudios, ¿no? Si también hay un poco de tiempo, también puede ir

⁶ En general, el trabajo agrícola como actividad productiva parece ser decreciente. Hace como 15 años sembraban más personas que ahora. "En ese tiempo sembraban como doscientas gentes, hoy sembrarán como cien gentes; en ese tiempo no se tenía mucha relación con la zona urbana" (Fernando Díaz, entrevista, 10-10-1995).

al trabajo, cuando hay trabajo también aquí, que trabaje también aquí, como nosotros (Epifanio, entrevista grupal, 26-08-1994).

Actualmente la migración hacia los países del norte se ha multiplicado. De cinco hombres que iban regularmente a trabajar al otro lado, en los últimos cinco años han ido más de 100. Si bien algunos se fueron a correr la aventura por curiosidad, por lo general para los migrantes y sus familiares se está convirtiendo en la vía de poder hacer algo: construirse una casa, comprar una camioneta o un terreno para salirse del solar familiar.

Para algunas familias extensas que comparten el solar, la convivencia se ha tornado cada vez más difícil. Las exigencias de cooperar con los gastos de la familia extensa son agobiantes. La familia extensa exige que los recursos obtenidos como "mojados" se redistribuyan como siempre ha sucedido con la producción agrícola levantada en la parcela del padre.

Desde la perspectiva de la maestra de preescolar, los cambios también se empiezan a sentir con la nueva práctica exogámica de hacer pareja con miembros de otras comunidades, algo impensable a mediados de los años noventa.

El rostro de Cuentepec también empieza a cambiar: las casas de dos pisos, que hace diez años no eran más de dos, las camionetas, la ropa que traen del otro lado, empieza a desplazar la ropa tradicional.

CONCLUSIONES

Podría continuar el recuento de las visiones, de estilos de relación, de manejo del poder, de prácticas religiosas, educativas y organizativas, y otras características de esta comunidad. También cuáles fueron introducidas por instituciones de la sociedad dominante en la Colonia, u otras del pasado reciente. Los maestros bilingües, los partidos políticos —PRI, PRT, PT, PRD—,⁷ las instituciones gubernamentales —Banrural, Coplamar, el INI, Pronasol—,⁸ todos ellos, aun-

⁷ Partido Revolucionario Institucional, Partido Revolucionario de los Trabajadores, Partido del Trabajo, Partido de la Revolución Democrática, respectivamente.

⁸ Banco Rural, Coordinación Nacional del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, Instituto Nacional Indigenista, Programa Nacional de Solidaridad, respectivamente.

que con intenciones distintas, sembraron, propusieron o impusieron su perspectiva, distinta de la local. Se trata de relaciones significativas que han dejado una huella interna cultural, que se expresa en normas, valores y símbolos.

Varios conflictos que han surgido tienen su origen tanto por la confrontación de intereses particulares o de grupos como por diferencias entre quienes han incorporado retazos de otros proyectos y perspectivas ajenas a las que algunos defienden, como la costumbre.

Se pueden reconocer como depositarios directos de esas influencias, los sujetos y grupos que más se están apartando del estilo de vida propio, de la costumbre. Curiosamente, quienes más han sido señalados de abandonar la costumbre, en la arena social son antagónicos. El curandero menciona que los ganaderos ya no siguen los rituales de ofrenda a la piedra de la Milacua.⁹ Quienes a su vez asocian esas prácticas con el diablo, formados bajo la teología de la liberación, son señalados como cuestionadores de la autoridad y divisionistas.

En Cuentepec hay un *leit motiv* que se repite en todas las arenas de la vida cotidiana. En la celebración de las fiestas patronales, en el manejo de la salud o la enfermedad, en el uso del lenguaje, en la elección y aceptación de sus autoridades, predomina una dinámica en la que aparecen visiones sobrepuestas: algunas marcadas por perspectivas que se originaron fuera de la localidad, otras que parecen reproducir creencias ancestrales como pueblo indio. A las que ya he descrito habría que sumar un mosaico multicolor de orientaciones: las de los maestros que vienen de otras localidades de Morelos, las de los compadres, algunos vinculados a las CEB, las de otros profesionistas y políticos que desarrollaron tareas en Cuentepec y seguramente las aprendidas durante siglos de relaciones laborales, comerciales y de administración pública con instancias externas. Durante la interacción entre actores externos y actores rurales locales, la observación se tornó claramente recíproca, y algo del *otro* se incorporó a la propia visión.

Si bien para los cuentepequenses el sentido actual de la migración al otro lado de la frontera norte subraya las ventajas materiales, el hecho de que algunas esposas se empiecen a trasladar para allá revalúa sus condiciones y oportunidades en uno y otro territorio. La consideración de que "allá los niños tienen mejores posibilidades de estudiar" los motiva a contemplar la posibilidad de "quedarse a

⁹ Los pobladores dicen que los aires toman el aroma de la ofrenda y dejan a cambio armonía y esperanza para el año siguiente.

vivir allá". Allá donde se gana más, donde "el que trabaja bien es respetado". La visión de sí mismos se revaloriza.

Nuevas interacciones, nuevas huellas y, ¿por qué no?, el posible fortalecimiento de lo propio.

BIBLIOGRAFÍA

- BARTOLOMÉ, M.A. (1997), *Gente de costumbre y gente de razón. Las identidades étnicas en México*, México, Instituto Nacional Indigenista/Siglo XXI.
- CASTELLANOS, A. (s.f.), *Asimilación y diferenciación de los indios de México*, México, material mimeografiado.
- COHEN, A.P. (1995), *The Symbolic Construction Of Community*, Nueva York, Routledge.
- DEVALLE, S. (1992), "La etnicidad y sus representaciones: ¿juego de espejos?", en *Estudios Sociológicos*, vol. X, núm. 28, México, El Colegio de México.
- ERIKSON, E.H. (1992), *Identidad. Juventud y crisis*, Madrid, Taurus.
- FIGUEROA, A. (1992), "Identidad étnica y persistencia cultural. Un estudio de la sociedad y de la cultura de los yaquis y de los mayos", tesis doctoral en Sociología, México, El Colegio de México.
- GARCÍA, P. (1988), *Conflictos agrarios en Morelos: 1976-1986*, México, Equipo Pueblo.
- GIMÉNEZ, G. (1997), *Materiales para una teoría de las identidades sociales*, México, IIS-UNAM, material mimeografiado.
- LANDÁZURI, G. (2002), *Encuentros y desencuentros en Cuentepec, Morelos*, México, UAM/Unicedes/Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

LA CONSTRUCCIÓN LOCAL DEL CONOCIMIENTO CAMPESINO

*María Guadalupe Díaz Tepepa**

*Pedro Ortiz Báez***

*Ismael Nuñez Ramírez****

RESUMEN

El presente trabajo muestra cómo el proceso de construcción social de lo simbólico y lo ritual está presente de modo inherente en los conocimientos locales productivos de la comunidad campesina, cuyo carácter funcional, sistemático e innovador se transmite de generación en generación y se adapta a las grandes transformaciones globales. Con base en la etnografía de varias comunidades campesinas del altiplano central: Tlalnepantla (del estado de Morelos), Ixtenco, Nanancamilpa, Atlhuetzía (del estado de Tlaxcala) y Mixquic (del Distrito Federal), se pretende abarcar con más o menos amplitud las características productivas del campesinado. Se concluye que para profundizar sobre el conocimiento local campesino es necesario armar puentes, encontrar huellas e intentar comprender a las culturas en sí mismas, y a la vez intentar hallar los vasos comunicantes entre las matrices culturales que nos dan cuenta de la interculturalidad, puesto que el conocimiento campesino no es estático ni aferrado a una sola cosmovisión.

Palabras clave: conocimiento local, campesino, interculturalidad, comunidades prácticas.

* Investigadora nacional, doctora en Filosofía y Ciencias de la Educación por la Universidad de Navarra, España. Profesora titular en la Universidad Pedagógica Nacional-Ajusco. Correo electrónico: <gapediaz@prodigy.net.mx>.

** Profesor-investigador de tiempo completo en el CIESDE-MAR de la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Correo electrónico: <elnegroyelrojo@hotmail.com>.

*** Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: <ismaeln@servidor.unam.mx>.

INTRODUCCIÓN

Con base en una investigación de tipo etnográfico llevada a cabo en pueblos y comunidades del altiplano central (Díaz *et al.*, 2004), y tomando en cuenta referencias de trabajos de investigación anteriores (Díaz, 1993, 2001), en esta comunicación se muestra que los conocimientos locales productivos de la comunidad campesina tienen un carácter funcional, sistemático e innovador, en cuyo proceso lo simbólico y lo ritual está presente de modo inherente. Mediante la descripción etnográfica y el análisis de las formas de construcción y reproducción de este tipo de conocimientos, se demuestra que es equivocado lo que el sentido común y la teoría agronómica moderna nos han hecho creer: que los conocimientos productivos campesinos son un conjunto de saberes, prácticas y creencias que no cambian y que sólo se transmiten de generación en generación, y que el conocimiento producido por la comunidad campesina, por ser tradicional, es estático y estancado. No estamos de acuerdo con esa perspectiva. Por el contrario, el trabajo de investigación demuestra que el sistema tradicional de conocimientos tecnoproductivos genera internamente impulsos para la experimentación y la búsqueda de mejoras en los procesos y en los productos. Es decir, es innovador. Los campesinos innovan en la tradición, y lo hacen a partir de las condiciones y oportunidades que el contexto local les proporciona con base en relaciones interculturales.

METODOLOGÍA

La comparación ha sido un procedimiento importante de la metodología etnográfica utilizada, por tal razón seleccionamos diversas localidades de los estados de Morelos (Tlalnepantla), Tlaxcala (Ixtenco, Nanancamilpa, Atlahuetzía) y Distrito Federal (Mixquic), para abarcar con más o menos amplitud las características productivas del campesinado de esta región del país. Las localidades fueron seleccionadas no tanto por su pureza en la conservación de la cultura productiva de filiación mesoamericana, ni por la predominancia en ellas de actividades de tipo agrícola, sino al revés, para mostrar los diversos grados en los que las formas productivas campesinas se han venido vinculando con el mercado, con la tecnología moderna y con la cultura urbana, sin que esto signifique, necesariamente, pérdida de la identidad o una incompatibilidad intrínseca entre tradiciones productivas diferentes.

EL SABER CAMPESINO

En el caso del trabajo conceptual en torno a la definición del saber campesino respecto del saber científico y técnico, consideramos, con base en el material recopilado en campo, la inutilidad de distinguir este tipo de conocimientos en la dicotomía entre conocimiento empírico y conocimiento científico, pues pensamos que esas dicotomías se sustentan, precisamente, en una distinción bastante simplista que afirma el carácter verdadero y riguroso de todo conocimiento generado desde la tradición científica, frente al carácter casual y accidental del conocimiento generado desde ámbitos no científicos. En esta investigación afirmamos que procesos de conocimiento que han sido adjudicados al conocimiento empírico (por ejemplo, la alfarería y la agricultura) suponen una racionalidad cultural y complejas operaciones, así como experimentaciones, que hacen difícilmente sostenible su producción accidental (Barahona, 1986).

Nuestro punto de partida fue tomar como poco sustancial esa distinción, y apostar a la existencia de una alta complejidad y un también alto nivel de sofisticación en los saberes y conocimientos que el campesino pone en práctica para poder hacer producir la tierra (esto es, negar de entrada lo empírico de sus conocimientos agrícolas). El problema con la distinción entre conocimiento científico y conocimiento empírico es que pretenden hacer creer que la generación de conocimientos válidos fuera del ámbito y las reglas derivadas del conocimiento científico son producto de la casualidad.¹ Así se nos quiere hacer creer que la agricultura fue descubierta cuando accidentalmente un individuo dejó caer una semilla, y vio —cinco o seis meses después— que ahí mismo surgía una planta de la misma especie de la semilla. Aunque pareciera inútil refutar tal planteamiento, la popularización de este tipo de explicaciones para dar cuenta de los desarrollos cognitivos de los pueblos nativos es tal que resulta necesario hacer algunos comentarios al respecto.

En primer lugar, debe existir una cadena colosal de asociaciones —míticas, prácticas y nocionales— para relacionar el crecimen-

¹ Sabemos que en México han transcurrido por lo menos nueve mil años de agricultura. Durante esos años se ha venido desarrollando un conocimiento del medio ecológico, de pruebas y errores hasta llegar a la tecnología agrícola tradicional. Este saber en torno a la agricultura tradicional intenta responder a las preguntas de cómo la humanidad genera, acumula y transmite sus conocimientos a través de la historia, y cómo la domesticación vegetal refleja la interacción del tiempo en diferentes medios ecológicos y culturales (Hernández Xolocotzin, 1995).

to de una planta específica, con la caída accidental, cinco meses atrás, de una semilla (como si la memoria humana estuviera registrando todos y cada uno de los objetos que arrojamos al piso, el lugar específico y la fecha en que caen). Marvin Harris, en su libro *El materialismo cultural*, muestra cómo el descubrimiento de la agricultura en el neolítico no responde, como generalmente se nos hace creer, a la caída accidental de granos en campos con condiciones específicas, sino al cambio en las condiciones climáticas producto de la última glaciación, lo que obligó a las bandas de cazadores-recolectores a hacerse sedentarias. Esto es, aunque los agricultores neolíticos conocían los rudimentos de la agricultura desde antes de convertirse en agricultores, no la practicaban no por falta de conocimiento, sino por su rentabilidad menor respecto de la cacería en el ambiente ecológico previo a la glaciación. Levi Strauss, por su parte, en un ensayo titulado "Raza e historia" (1979) refuta con maestría cualquier posibilidad de empirismo en un desarrollo técnico aparentemente tan sencillo como es la alfarería. De hecho, reta a cualquiera a producir "empíricamente" una vasija —la que sea— sin saber de antemano cuál es el tipo de barro susceptible de ser moldeado, a qué temperatura debe llevarse la cocción, durante cuánto tiempo, bajo qué condiciones de humedad... No obstante, ninguno de los autores sugiere algún modelo para pensar la forma en que se pudo haber concretado el conocimiento de la alfarería o la agricultura. El problema es: si no estamos hablando de conocimientos accidentales, empíricos, entonces ¿cómo puede caracterizarse ese tipo de saberes?

De momento, con la información disponible, estamos en condiciones de afirmar que en el trabajo campesino está implicado mucho más que descubrimientos accidentales, mucho más que meras secuencias operativas. Ahora podemos ver, cada vez con mayor claridad, que el trabajo campesino, como cualquier proceso productivo —por simple que sea—, está soportado en un conjunto de ideas, conocimientos, valores, definiciones y creencias que interactúan con una estructura productiva específica, de forma tal que permiten articular en un solo proceso de transformación elementos de diferente índole y naturaleza, razón por la cual se puede sostener que en el trabajo campesino están implicados los saberes propios de todo proceso tecnológico. Se trata de una tecnología campesina.

En el caso del trabajo campesino que se desarrolla en el centro del país (la región donde hemos llevado a cabo el trabajo de campo), las especiales condiciones ecológicas de esas áreas le imponen al productor la necesidad de desarrollar un manejo sofisticado

de conocimientos acerca de los diferentes ecosistemas sobre los que opera,² sobre las temporadas adecuadas de siembra, las condiciones climáticas favorables para cada especie, los insumos requeridos y los mecanismos de comercialización, además de la relación del calendario ritual con las características, ritmos de desarrollo y apareamiento de las especies vegetales y animales de manejo.

Asimismo, requiere un sistema de conocimientos que le permita la predicción de las variaciones climáticas, así como una serie de técnicas rituales para incidir sobre ellas. Además, requiere también de amplios conocimientos de estrategias de almacenamiento y conservación de los productos obtenidos. Igualmente requiere de técnicas y conocimientos que le permitan contrarrestar las enfermedades que afectan a las especies por él cultivadas. Lo anterior, desde luego, no es una descripción exhaustiva del conocimiento requerido por el campesino para producir, es sólo una muestra de la complejidad de los conocimientos que debe poner en operación el campesino al momento de hacer producir la tierra, lo que aleja definitivamente a este tipo de conocimiento de la calificación de empírico.

Los conocimientos campesinos en comunidades de prácticas

La distinción entre conocimiento empírico y conocimiento científico ha sido usada para acuñar conceptos que aparentemente van más allá de esa dicotomía simplista. Así, cuando Agnes Heller afirma que el conocimiento científico es un conocimiento sobre las cosas en relación con un sistema cognitivo más amplio, en tanto que el saber cotidiano vendría siendo un conocimiento sobre las cosas en concreto, en el fondo está negando la capacidad o posibilidad de los portadores de saberes cotidianos para ofrecer explicaciones sobre sus conocimientos, que no sean las derivadas de los usos concretos de ese saber.

Dentro de la tradición de la sociología del trabajo se ha desarrollado un concepto semejante al de "saber cotidiano", como opuesto al de saber científico y que, afirmamos, descansa también en la distinción entre conocimiento empírico y conocimiento científico. Se trata del concepto de "saber hacer" (*know how*, dicen los estadounidenses; *savoir faire*, los franceses). Aunque, según Chemoux (1997:16), el concepto de "saber hacer" tiene en su centro y como

² Tipos de suelo, exposición de vientos, grado de humedad, especies silvestres dañinas y aprovechables, exposición a la erosión por lluvias y vientos, calendario de aparición de heladas.

punto de partida al conjunto de saberes y conocimientos que permiten el funcionamiento del binomio herramienta-materia prima, los estudios concretos que usan ese concepto (como el mismo ya citado de Chemoux) invariablemente se enfocan más hacia el análisis del desarrollo de las secuencias operativas que conducen a la obtención de un resultado cercano al deseado. Creemos que esto es así debido a la fuerza y a la omnipresencia teórica —en las disciplinas que estudian el conocimiento— de la mencionada distinción entre conocimiento científico y conocimiento empírico.

Sin embargo, nuestra experiencia en el campo nos ha permitido observar que las cosas son mucho más complejas, pues mientras que, en efecto, muchas de nuestras preguntas fueron respondidas con un "no sé por qué es así, pero así lo hemos hecho siempre", quizá lo más significativo de estas frases es la capacidad de nuestros informantes para ofrecernos explicaciones —muchas de ellas nunca antes reflexionadas por ellos— para diferentes prácticas, técnicas, operaciones y saberes comentados en las entrevistas. Cuando hablamos de "explicaciones", queremos dar a entender que en las respuestas estaban implicadas jerarquías clasificatorias, conexiones causales de elementos difícilmente asociables dentro de la tradición científica, resultados de prácticas productivas con especies comerciales, asociaciones de prácticas concretas con elementos del calendario ritual y, de manera muy especial, conocimientos legitimados en la confrontación de ideas con otros productores. Todo esto nos habla de formas de conocimiento que son mucho más que meras secuencias operativas, o meros conocimientos sobre las cosas en concreto.

Caracterizar, entonces, a los saberes que pone en práctica el campesino al momento de producir requiere un contraste con el "saber científico técnico", ya que el saber cotidiano se tiende a definir en oposición al saber científico, y a mostrar la forma en que el saber, el conocimiento, las creencias, se generan y se transforman en un contexto productivo, así como a la manera en que se articulan con la estructura social y la cultura hasta conformar un sistema de ideas dinámico en constante retroalimentación. Además, en la investigación se ha puesto un énfasis muy marcado para dar cuenta de la forma en que tal sistema ha incorporado elementos externos en relaciones interculturales, y cómo éstos se adaptan al sistema, lo colocan en contradicción o generan su transformación. Se trata, entonces, de observar cómo el conocimiento tradicional hace sistema, pero también de observar cómo interactúa con elementos externos a él, los que corresponden a otra tradición cultural.

INTERCULTURALIDAD Y ARTICULACIÓN DE SABERES

En trabajos de investigación anteriores (Weiss *et al.*, 1989; Weiss, 1991) en el que contrastamos los saberes escolares con los saberes extraescolares (de las comunidades campesinas) en la producción agropecuaria, la socióloga Claudine Levy, al analizar las prácticas productivas en las escuelas tecnológicas agropecuarias encontró lo mismo: una clara contradicción entre los conocimientos teóricos referenciales del modelo de la tecnología moderna, respecto a los saberes experienciales de los alumnos y respecto a los mismos saberes prácticos de los profesores. Esta situación nos indica que el conocimiento que se produce en campos experimentales, con tecnología transferida y muchas veces descontextuada, guarda una distancia considerable respecto a la tecnología agrícola tradicional que se produce, difunde e innova a partir de una tradición cultural.

Sin embargo, como bien apunta Claudine Levy, este conflicto de saberes no aparece en las prácticas productivas, puesto que es la resolución de problemas, y no el modelo ideal, el que permite acoplar el conocimiento científico-tecnológico con el conocimiento de los productores y resolver, en los hechos, ese conflicto o contradicción de saberes.

En una investigación más reciente (Díaz, 2001) en escuelas y comunidades campesinas e indígenas, con la información de campo disponible, tampoco detectamos casos explícitos de confrontación o conflictos de saberes, porque en la práctica, más que contradicciones —que bien se pueden observar entre los modelos tecnológicos diferentes, o en la ideología de agrónomos o antropólogos—, lo que sí aparece es un acoplamiento entre la tradición y la innovación que nos permite mantener la hipótesis de relaciones interculturales en las prácticas y los conocimientos campesinos para la resolución de problemas productivos. Por ejemplo, la gente reconoce la superioridad del abono orgánico, de la rotación de los cultivos como sistema de fertilización, sobre el uso indiscriminado de fertilizantes artificiales y demás agroquímicos. Sabe que el efecto del químico dura sólo un ciclo agrícola y que si en el siguiente no se le echa, la tierra ya no da nada. En cambio, que con el orgánico puede aguantar sin volver a fertilizar hasta cinco años. No obstante, quienes han afirmado esto no usaban abono orgánico, sino el tan criticado fertilizante químico. Esto, que pareciera una fuerte contradicción, sólo es tal si se considera a los conocimientos en torno a la fertilización como algo absoluto, mientras que si se les ubica como parte de un sistema productivo y de una cultura productiva

abierta, la dicotomía se matiza. Así, cuando le preguntamos a un informante que por qué no usaba el abono orgánico, si reconocía su superioridad, él contestó "ahora ya no, porque ya cambió todo, ya la gente ya cambió su modo de vivir, sus modos de progresar".

Este "cambio" en los modos de vivir implica, entre otras cosas, que este campesino toma decisiones a partir de un conocimiento práctico, hay una sabiduría exenta de ideologías, tal sabiduría para la vida le hace reparar por ejemplo en que no cuenta con tierras propias, sino las renta, y como él dice: "que tal si le echo la majada (lo que ahora implica más costos) y viendo que ya está bien abonado, ya el año que entra me las quitan, entonces ya perdí". Tampoco tiene vacas ni caballos (productores por excelencia de abono natural), ni traspatio lo suficientemente grande para albergarlos (puesto que ha subdividido al máximo el solar urbano para darles casa a sus hijos casados) y sus hijos ya no desean involucrarse en actividades agrícolas, ni él se dedica al campo cien por ciento. Por todas esas razones, para él no hay contradicción entre su preferencia por el abono orgánico y las ventajas operativas que le proporciona el uso de fertilizantes artificiales.

Esta forma de abordar los saberes y conocimientos prácticos de los campesinos permiten conocer cómo tales conocimientos se articulan, cuestionan, complementan o se niegan en un contexto cultural local. En el ejemplo anterior pudimos ver cómo un conflicto concreto entre saberes se resuelve o se matiza al pasar al plano de los sistemas productivos que constriñen las prácticas y los saberes concretos de los actores sociales. Sin embargo, en la investigación de referencia (Díaz *et al.*, 2004) también encontramos ejemplos de otros actores que reaccionan contra el saber dominante, y para hacerlo deben enfrentarse abiertamente al sistema que sustenta ese saber, para lo cual necesitan llevar a cabo un activismo frontal para regresar a los sistemas productivos ancestrales (incluso escuchamos propuestas que no sólo repudian el uso de agroquímicos, sino ni siquiera el abono natural, sólo aceptan la alternancia de gramíneas con hortalizas como sistema de fertilización). Así, la información preliminar nos ha provisto de dos ejemplos que aparecerían como contradictorios desde una perspectiva estructural (aquella que privilegia el análisis de la forma en que la acción humana hace sistema), pero son perfectamente integrables desde una perspectiva que pone el acento en las diversas modalidades de la acción social.

De lo anterior se desprende que tan importante es trabajar en demostrar la racionalidad del conocimiento campesino (para luego mostrar sus articulaciones con la cultura que le enmarca), como

mostrar la forma en que, en la práctica concreta, los diferentes productores del campo van modificando, ampliando o resignificando los saberes y conocimientos de su cultura productiva. Esto sólo es posible si se elude la ilusión de ver a los poblados en investigación como comunidades "armónicas" y se les vislumbra como "escenarios culturales" o "comunidades de práctica", donde diferentes pobladores, en situaciones diversas, despliegan su acción cotidiana, de forma tal que con ella dan forma a sistemas sociales y culturales en constante transformación.

Relevantes es que en uno y otro de los ejemplos de los informantes comentados, tanto el conflicto, como su ausencia, se resuelven en el plano de la estructura productiva local. Esto puede tener consecuencias importantes para encontrar los caminos más pertinentes para lograr la articulación de saberes y para incluir a la cultura productiva local como elemento central para analizar el fenómeno de la interculturalidad. En efecto, mientras que nuestro primer informante (mestizo, en una comunidad que ya no es principalmente campesina) no presenta más que débiles manifestaciones de resistencia a los agentes de la modernidad —por ejemplo, afirma que "él siembra para tener siempre tortilla buena, pues no le gusta la de máquina"—, en el segundo su oposición a éstos es tal que los ha llevado a encabezar un movimiento reivindicador de la cultura indígena tlaxcalteca para luchar frontalmente contra quienes buscan desaparecer la cultura ancestral. En resumen: en las prácticas concretas no se puede hablar de relación respetuosa entre culturas diferentes, si no se considera también a las relaciones respetuosas entre formas y estructuras productivas diversas que son los componentes esenciales de las culturas implicadas.

PRÁCTICAS PRODUCTIVAS Y CREENCIAS

Cuando líneas arriba afirmábamos que el saber campesino no se reducía al mero conocimiento de las secuencias operativas, al mero conocimiento de las cosas en concreto, estábamos afirmando que a ese saber lo sustentan categorías, valores, creencias, artefactos producto de resultados de experiencias productivas, relaciones significativas entre sus diferentes componentes. De estos elementos, el de las creencias es el que ha sido estudiado en forma más constante en la antropología, y básicamente desde posiciones que afirman que los comportamientos concretos dependen de las cosmovisiones específicas, de las creencias y los valores asociados a comportamientos

también específicos. Sin embargo, podemos afirmar que si bien encontramos una relación estrecha entre creencia y conocimiento, ésta no es lineal ni aparece necesariamente. Así, por ejemplo, en testimonios anteriores encontramos que dos diferentes informantes orientaban sus decisiones productivas guiados en algún sistema predictivo. En los dos casos las "cabañuelas" eran el sistema de referencia básico, pero mientras que en un caso el productor seguía con atención las variaciones climáticas de los primeros 24 días de enero, ya no ponía mucha atención a cómo variaban los últimos siete días de ese mes que, conforme a la creencia, marcan por medios días las predicciones del clima, y por horas y minutos en el último día del mes. El otro informante también estaba atento a las cabañuelas, pero no guiaba sus predicciones climáticas con base en ellas, más bien explicaba los cambios climáticos bruscos de un día a otro por el hecho de estar en cabañuelas, en tanto que hacia sus predicciones basándose en la aparición o no de flores en el mes, de la cantidad de pájaros que se dejaran ver por esos días, de si florear los pocos arbustos que resistieron el frío de enero.

Lo anterior nos pone de frente también con el problema de la forma en que se han venido estudiando las tradiciones. Mientras que la visión general que ofrecen los estudios antropológicos es que los comportamientos de los grupos en estudios son guiados por la mano invisible de la costumbre, en el análisis de los datos de campo de investigaciones anteriores hemos visto cómo, en concreto, se duda de la pertinencia de ciertas tradiciones diciendo "pero esas son creencias de los antiguos", para enseguida afirmar como verdadera otra creencia (o la misma). Así, uno de nuestros informantes nos dijo respecto de la costumbre de llevar a bendecir las semillas y los animales el 2 de febrero, día de la Candelaria:

Anteriormente mi abuelita sí la llevaba. Pues es una creencia: que llevando a bendecir el maicito, Dios socorre más. Pero, pues son creencias de los abuelitos, de antaño, que llevan su maicito, llevan con todo y el romero, el ciprés [...] a bendecir. Y el romero y el ciprés sirven para cuando hay una tempestad de granizo [...] que va a granizar fuerte [...] que se pone la nube re negra, entonces se quema ésa [...] se queman esas hierbas, y se le mete un cuerno de toro del [...] ¡que sea hueso! [...] se le mete y que esté humeando [...] y parece mentira, pero la nube empieza a deshacerse. Y ya llueve, pero ya nomás [...] (testimonio de un campesino).

Éste es un caso en que se duda de la costumbre, pero se afirma una parte de ella. No obstante, en el caso comentado sobre las ca-

bañuelas, otro informante fue capaz de explicarnos la forma en que éstas se observan, pero no confía en que el clima se comporte tal como lo prevén las cabañuelas. Esto es, tiene el conocimiento pero no la creencia y, por lo tanto, no reproduce la tradición, mientras que el otro sí tiene la creencia, pero no la sigue en su totalidad.

En ambos ejemplos es claro que la tradición existe, a pesar de que actores específicos dudan de partes o de la totalidad de ella, lo cual significa que las costumbres se reproducen independientemente de que los actores confíen o crean en ellas.

Lo que ha aparecido más claro es la presencia del ámbito ritual como consustancial a las formas campesinas de conocimiento y producción. Es el caso del ya comentado ejemplo de la bendición de las semillas el día de la Candelaria, es el caso de la conjuración de las tormentas llamadas víboras mediante la quema del romero y el ciprés, o prendiendo un cirio que haya portado la flama del día de la resurrección. Es el caso del uso del número mágico tres, en la cantidad de semillas sembradas en cada agujero de maíz o calabaza, es el caso de la presencia del calendario ritual con sus santos como marcadores de fenómenos naturales (heladas, tormentas).

CONCLUSIONES

Por el momento baste decir que para comprender la construcción, el valor, la utilidad y los efectos de los saberes es necesario, por una parte, buscar su correspondencia con la cultura en la cual se desarrollan, su congruencia con los planteamientos culturales en los que están insertados y, por otra, analizar la cosmovisión que los sustenta y su capacidad para resolver problemas concretos que se dan en el mismo medio.

Entonces, para comprender el origen, sentido y destino de los saberes locales, es necesario armar puentes, encontrar huellas e intentar comprender a las culturas en sí mismas, y a la vez intentar hallar los vasos comunicantes entre las matrices culturales que nos dan cuenta de la interculturalidad, puesto que, como hemos demostrado con nuestro estudio, el conocimiento campesino no es estático ni aferrado a una sola cosmovisión. En las elecciones cotidianas, el campesino realiza un acoplamiento entre los saberes técnicos modernos y los tradicionales, experimentan no sólo cuando producen para el mercado, lo hacen en su producción para el autoconsumo y por mera curiosidad; en la cultura productiva campesina existe

innovación, creatividad y cambio. La innovación se hace desde la tradición, tradición e innovación no son opuestas. El cambio es necesario en la vida campesina. Además, los campesinos al generar conocimiento aprenden de él. Los campesinos aprenden a través de la observación, de la transmisión de sus hallazgos y de la imitación, pero siempre experimentando e incorporando a su cultura productiva las innovaciones, lo que la hace dinámica y no estancada. Por lo tanto, el conocimiento campesino es un fenómeno social donde no hay competencia entre unidades productivas. El conocimiento no se guarda ni se protege, más bien se comparte.

BIBLIOGRAFÍA

- BARAHONA, Rafael (1986), "Conocimiento campesino y sujeto social campesino", en Soko Gonzalo TAPIA (comp.), *La producción de conocimientos en el medio campesino*, Santiago de Chile, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación.
- CHAYANOV, A.V. (1981), "Sobre la teoría de los sistemas económicos campesinos", en *Pasado y Presente*, núm. 94, México.
- CHEMOUX, Marie Nöelle (1997), *Trabajo, técnicas y aprendizaje en el México indígena*, México, CIESAS.
- DÍAZ TEPEPA, G. (1993), *El saber técnico en la enseñanza agropecuaria*, México, DIE-CINVESTAV (Serie Tesis, núm. 15).
- (2001), *Técnica y tradición. Etnografía de la escuela rural mexicana y de su contexto familiar y comunitario*, México, El Colegio de Puebla/Plaza y Valdés.
- , Pedro ORTIZ e Ismael NÚÑEZ (2004), *Interculturalidad, saberes campesinos y educación*, México, El Colegio de Tlaxcala/SEFOA/Fundación Böll.
- HARRIS, Marvin (1998), *El materialismo cultural*, Madrid, Alianza.
- HELLER, Agnes (1982), *La revolución de la vida cotidiana*, Madrid, Editorial Península, Serie: Historia, ciencia, sociedad.
- HERNÁNDEZ XOLOCOTZIN, Efraín (1995), *Xolocotzia*, México, Universidad Autónoma de Chapingo.
- LEVI STRAUSS, Claude (1979), "Raza e historia", en Claude Levi-Strauss, *El pensamiento salvaje*, México, Fondo de Cultura Económica.
- WEISS, Eduardo (1991), "La formación escolar del técnico agropecuario en México", en *Revista de Comercio Exterior*, núm. 41, vol. 1, México, pp. 1070-1090.

Guadalupe DÍAZ T. y Claudine LEVY (1989), *Las relaciones entre el saber escolar y el saber extraescolar en la producción agropecuaria*, informe de investigación, México, CONACYT/DIE-CINVESTAV.

*Balance y perspectivas del campo:
a más de una década del TLCAN
y del movimiento zapatista*

Tomo I

*Efectos y defectos
de las políticas*

se terminó en mayo de 2009
en Imprenta de Juan Pablos, S.A.,
Malintzin 199, Col. del Carmen,
Del. Coyoacán, México 04100, D.F.
<imprejuan@prodigy.net.mx>

1 000 ejemplares



Efectos y defectos de las políticas es el primer tomo de cinco que contiene la obra colectiva titulada *Balace y perspectivas del campo mexicano: a más de una década del TLCAN y del movimiento zapatista*. El tomo ofrece una variada compilación de textos que exponen, desde diferentes perspectivas de análisis y multidimensiones (globales, nacionales y locales), las problemáticas y las consecuencias que se presentan en el entramado institucional, al tratar de responder a demandas políticas, económicas y/o sociales tanto de las poblaciones del México rural como de las agriculturas contemporáneas. Lo interesante de estos textos yace en que se logran observar experiencias para legitimar o no las instituciones políticas a través de sus prácticas de intervención para, por o desde los pueblos. Estos ejemplos pueden formular una nueva forma de entender las políticas públicas en sus diferentes dimensiones, arenas o niveles políticos que, desde el contexto de la globalización y el neoliberalismo, aparecen como actores con distintas capacidades y preferencias. Las redes, los actores estratégicos o los protagonismos individualizados que se construyen en la implementación de las políticas, sin duda no son las únicas constantes que se resaltan en estos trabajos, pues también se subrayan sus interacciones causadas por la (in)capacidad de los gobiernos para transformar las necesidades y demandas en políticas públicas.

Si bien aparentemente se tratan de textos excluyentes uno de otros, el vértice de complementariedad se basa en reconocer analíticamente tanto a los actores estratégicos como a las interacciones de las reglas del juego institucional que intentan alinear en una misma dirección (casi siempre vertical y sistemática): las necesidades económicas, las demandas sociales, las capacidades humanas y el interés político. En este sentido, las respuestas causales entre instituciones, políticas y actores o grupos, tienen distintas lecturas en los estudios rurales en México, tal y como se presentan en este tomo, cuyos textos agrupados en tres grandes apartados permiten observar las reglas o marcos institucionales donde se toman decisiones gubernamentales dentro de los procesos globales y neoliberales (defectos), así como los resultados (efectos) producidos de las interacciones de los actores involucrados, que de alguna manera afectan también a terceros, positiva o negativamente, a medida que se satisfacen necesidades y/o se cumplen demandas sociales.

