

CONFLICTOS SOCIALES Y DESARROLLO REGIONAL:

EL CASO AGRARIO EN CHIAPAS

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN II
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

José Luis Ramos y Fusther de Flota

Madrid, España, junio de 1998

Para Elizabeth, José Luis y Melissa,
quienes me inspiraron llegar a la meta.

Mi agradecimiento a la Dra. Esther del Campo García
por sus invaluable apoyos y consejos; y al Director
de la Tesis, Dr. Federico Seyde Melendez, por su
amplia participación y atinada dirección.

Para todos aquellos que ayudaron aportando información
y su colaboración, haciendo posible la investigación;
Froylán Hernández, Carlos Becerril, Marbel Cortés,
Roberto Alvarado, Martín Estrada, Héctor Curiel,
Lety González, Emma Aguado, Laura Baxin,
José Becerra y Rogelio Castañares.

ÍNDICE

	Pag.
PREFACIO	6
Capítulo:	
1. - INTRODUCCIÓN	9
1.1 Contexto general	9
1.2 Hipótesis de la investigación	15
1.3 Consideraciones teóricas	16
1.3.1 Gobernabilidad	18
1.3.2 Elementos de la Gobernabilidad	28
1.3.3 Políticas Públicas	31
1.3.4 Problemas Públicos	39
1.3.5 Agenda de Gobierno	41
1.3.6 La definición del problema en Chiapas	48
1.4 Contenido de la investigación	54
 <i>PRIMERA PARTE: LA EVOLUCIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA</i>	 62
2.- HISTORIA AGRARIA DE CHIAPAS	62
2.1 Antecedentes Prehispánicos	62
2.2 El Período Colonial	66
2.3 El Período Independiente	75
2.4 La Reforma	79
2.5 El Período Revolucionario	85
3. - LA POLÍTICA AGRARIA EN CHIAPAS; LOS AÑOS RECIENTES	99
3.1 Chiapas agrario antes de 1992	100
3.2 La reforma de 1992 al artículo 27 Constitucional	104
3.3 Chiapas agrario en nuestros días	110

<i>SEGUNDA PARTE: EL CONFLICTO AGRARIO Y SU DESACTIVACIÓN</i>	120
4.- CARACTERIZACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO EN CHIAPAS 1994-1997	120
4.1 Comunidades indígenas	122
4.2 Organizaciones campesinas	135
4.3 Las Iglesias	143
4.4 Principales organizaciones no gubernamentales en Chiapas	157
4.5 El gobierno	165
4.6 El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)	178
5.- ACCIONES DE GOBIERNO EN MATERIA AGRARIA PARA LA DESACTIVACION DE CONFLICTOS SOCIALES	185
5.1 Programas de Compras de Tierras de la Secretaría de la Reforma Agraria para el abatimiento del rezago agrario en el estado de Chiapas	186
5.2 Fideicomisos para adquisición de tierras	189
5.3 Acuerdos agrarios con organizaciones campesinas	191
<i>TERCERA PARTE: EL DESARROLLO REGIONAL DE CHIAPAS</i>	202
Antecedentes	202
6.- PANORAMA GENERAL DEL ESTADO	205
7.- PROGRAMAS NACIONALES	222
7.1 Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	223
7.2 Programa Nacional de Combate a la Pobreza	238
7.3 Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE)	240
7.4 Programa de Incorporación al Suelo (PISO)	244

7.5 Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000	247
7.6 Programas para el desarrollo del campo chiapaneco	250
7.6.1 Programas Crediticios	251
7.6.2 Programas de Subsidios	254
7.6.3 Programas Sociales	257
 8.- PROGRAMAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS.	265
8.1 Objetivos de la cooperación	268
8.2 Ámbitos de la cooperación	270
8.2.1 La Unión Europea	270
8.2.2 El Banco Interamericano de Desarrollo	290
8.3 Los casos específicos de cooperación internacional para Chiapas	301
8.3.1 De la Unión Europea	301
8.3.2 Cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo	303
 9.- RESULTADOS DEL AVANCE DEL DESARROLLO REGIONAL, EN EL PERIODO DE 1994-1997	306
 10.-CONCLUSIONES	318
 BIBLIOGRAFÍA	335
 CURRICULUM VITAE	350

PREFACIO

México, país de contradicciones, territorio de contrastes, variedad de riquezas, crisol de culturas y paisajes. Es un lugar apasionante para los mexicanos y complejo para el resto del mundo. Esta concepción es completa al tener conocimiento más profundo del estado de Chiapas que resulta ser, para efectos de análisis, una sociedad y un territorio extremadamente representativos de la realidad de varias regiones y grupos del país. Podría afirmarse que este estado, marcadamente más que el resto del país, tiene carencias lacerantes y problemas complejos identificados en los países en vías de desarrollo, cuyos gobernantes no han podido o sabido llevarlas a un mejor nivel de bienestar social. La historia de este estado trae implícita la comprensión de la evolución y del atraso económico, político y social de México.

Chiapas se encuentra en el enclave geográfico del sureste mexicano, que une a la península de Yucatán con el resto del país, tiene una riqueza histórica, arquitectónica, cultural y étnica incomparable; sus raíces nacen de lo más antiguo y adelantado de las civilizaciones que se formaron en México. Las circunstancias que ese estado ha tenido que enfrentar, dan paso a un lugar donde el tiempo pareciera suspenderse y han provocado que hasta nuestros días siga conservando, en muchos casos, tradiciones, usos, costumbres, atuendos, lenguas y formas de vida; el reloj parece ir más lento que en el resto del país para permitirnos conocer sus orígenes y raíces, y observar en su cabal fuerza el crisol del mestizaje y de la fusión de dos culturas que se dio en forma por demás violenta y brutal, pero que dio origen a la composición social del México actual.

Esto a los ojos del estudioso, se convierte en un sitio por demás atractivo para analizar sus formas y causas. Todo en Chiapas es México,¹ y México es todo Chiapas. Es una aseveración que cada vez toma más sentido, ya que al enfrentar recientemente México la encrucijada de su posición en el contexto mundial, Chiapas se encuentra, a raíz del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en el eje de esa encrucijada; en el punto de equilibrio de las nuevas tendencias, y representó para los analistas internacionales, el centro de atracción de la historia contemporánea. Tal pareciera que de repente todos se dieran cuenta que Chiapas existe y que forman parte de su ser, de su presente y su futuro.

Hoy en día, la situación en Chiapas es tema obligado de discusión en el contexto de la agenda internacional. Desde el momento que apareció un Ejército de indígenas en el escenario mexicano y al conocerse en los foros internacionales la situación real de esta región, se han suscitado controversias de la más variada índole sobre la evolución social y económica de esta zona del país y se ha cuestionado el resultado de las políticas públicas aplicadas y el reciente modelo económico de desarrollo adoptado por México.

Las preguntas obligadas serían ¿Por qué surge este levantamiento en Chiapas y no en otras entidades, por ejemplo Oaxaca o Guerrero, cuya situación es muy similar? ¿Por qué en ese momento y no antes? ¿Qué otras causas empujaron el levantamiento en la región? ¿Quiénes están detrás de los líderes del EZLN? ¿Cómo actuó el gobierno para prever el conflicto? ¿Qué políticas públicas se han instrumentado para recuperar la gobernabilidad en la zona? ¿Qué resultados se han tenido en los programas de apoyo a la región? ¿Cómo ha influido el actual modelo de desarrollo

económico? ¿Qué programas de apoyo internacional se generaron como consecuencia del conflicto? Algunos aspectos a considerar serán expuestos en este documento y pueden servir para construir una respuesta o una combinación de éstas. Sin embargo, conforme se conozca más a fondo la realidad de Chiapas y su historia, el tiempo revelará las interpretaciones y especulaciones que resulten acertadas para un estado que se conoció más profundamente a raíz de la aparición del EZLN.

¹¹ Esta frase se difundió en los medios como parte de un programa del gobierno federal, en los años 70's, a raíz de rumores de que el estado de Chiapas pretendía aislarse del territorio nacional y la consideración a los chiapanecos que no se identificaban con México.

1.- INTRODUCCIÓN

1.1 Contexto general

Chiapas llamó la atención del mundo para dar a conocer su realidad social y su atraso económico, en un momento en que no soportaba más el vivir separado, cada vez más distanciado del ritmo que tomaba el resto del país y del mundo y, sobre todo, para exponer el indignante trato a que estaba sometida la población de este territorio, resultado de siglos de abusos y vejaciones, de despojos, de arbitrariedades y explotación, de marcados contrastes, de segregación, de ignorancia y hambre. Lo anterior resulta por demás paradójico en un estado que tiene una de las mayores riquezas forestales, agropecuarias, petroleras, turísticas y que es el mayor contribuyente, entre otras cosas, a la producción hidroeléctrica del país.

Este contraste ha generado desde siempre situaciones de conflicto, sobre todo cuando el gobierno federal y autoridades estatales han desatendido las diferencias sociales y económicas en las diversas regiones de este estado del sureste mexicano y se han limitado en decretar la implantación de reformas de muy diversos tipos sin considerar la idiosincrasia y la problemática específica de la zona; los administradores de recursos económicos y de la impartición de justicia han distorsionado su función, solapando y en algunos casos propiciando la corrupción y el caciquismo.

Aunado a lo anterior, los gobiernos locales han sido los principales responsables del atraso en la región. Muestra de ello es que a partir del surgimiento de la Revolución Mexicana, promovieron una contrarrevolución encubierta, impidiendo que las demandas planteadas a escala nacional y logradas al término de este movimiento, fueran distribuidas de manera equitativa, como es el caso del reparto de tierras. En

Chiapas a diferencia del resto del país, la revolución benefició a la Oligarquía, es decir, ese grupo reducido de personas acomodadas de la época, ejercieron el poder y se beneficiaron ininterrumpidamente. El ritmo de la historia, a partir de entonces, tuvo una dinámica distinta en esta parte de la nación.

En efecto, durante este periodo, el estado de Chiapas vivió fuera del contexto nacional, el progreso del país no llegó a esos lugares, no hubo un antes y un después de la revolución mexicana, en su tierra se seguía viviendo como hace más de cien años, el tiempo no pasaba por ahí, y poco se sabía del exterior en esa región y viceversa; la estructura de caciques y peones acasillados era tan común y real que no se permitía otra forma. La ambición y poder de los primeros, aunado a las condiciones sociales y de tenencia de la tierra, permitieron despojar de sus tierras a grupos enteros de familias, ocasionando grandes migraciones indígenas a manera de confinamientos en plena selva, como si fueran “reservaciones indígenas”. El rezago fue su realidad y así se quedó.

Cuando México concluye su periodo revolucionario, termina también la inestabilidad política generada por el protagonismo de sus caudillos; con esto, se busca reiniciar el crecimiento económico promovido por un grupo revolucionario que presenta prácticas populistas y que desarticula las estructuras del régimen de la dictadura, como la Hacienda, sustituyéndolas por nuevas estructuras corporativistas institucionales que permiten organizar a las masas, subordinándolas al nuevo régimen. Esto representaría la base sólida sobre la cual se erigiría el Presidencialismo.

Para los años cuarenta, México cuenta con una presidencia fuerte y centralizada; un estado totalmente intervencionista en todas las áreas de la economía y además paternalista, lo que le permite formar un mercado interno pero protegido y

aprovecharlo para crecer adoptando el modelo de sustitución de importaciones. Esto coincide con el ascenso de los Generales Lázaro Cárdenas y Avila Camacho a la presidencia de un país que promueve y gestiona un lugar en el contexto del mundo y busca, en el marco de una gran competitividad, elevar su productividad económica. Se gestionó un proceso de desarrollo industrial acelerado que requería mano de obra en primera instancia, para ello se implementaron programas que elevaron el crecimiento poblacional, ya que el país contaba solamente con veinte millones de habitantes; se crearon escuelas de carácter técnico, con la intención de preparar, formar y dar conocimientos a la población para estar en posibilidades de incorporarse al mercado de trabajo como obreros calificados; se crearon instituciones específicas para dar apoyo financiero al capital nacional; se crearon asimismo, instituciones de carácter social que brindaran entre otras cosas servicio médico a los trabajadores; se otorgó subsidio a productos de primera necesidad, a los medios de transporte y a diversos servicios; se crearon mecanismos de apoyo y estímulo fiscal para empresarios nacionales, entre otras cosas. El gobierno como rector de la economía fomentó el crecimiento de órganos y estructuras que propiciaron la formación de grandes burocracias, permitiendo finalmente que el país tomara su lugar en el ámbito mundial dentro de este modelo.

A consecuencia de la segunda guerra mundial, México aprovechó la situación de la necesidad de materias primas y productos agrícolas, para colocar su producción en los mercados de países demandantes. La economía mexicana logra mantener tres décadas el desarrollo autosostenido; a partir de entonces, inició un proceso de crecimiento y bonanza pero la estructura industrial protegida resultó ineficiente al no generar divisas suficientes en el marco de un mercado internacional competitivo. De este breve auge que finaliza en los setenta, se pasa a la crisis de los ochenta, que truncó repentinamente las esperanzas de posesionarse en los primeros lugares de los países en vías de desarrollo. Cuando a nivel mundial el modelo de sustitución de

importaciones fue perdiendo fuerza debido a que constituía un obstáculo a los intereses internacionales que necesitaba abrir el mercado como escenario de una competencia en donde tenían mayores ventajas; integrarse a este nuevo orden implicaba reducir el costo institucional de las estructuras burocráticas de control como es el mismo gobierno; reducir la intervención del Estado a únicamente el ejercicio de gobernar, ya no más un Estado interventor, paternalista, no más un Estado rector de la economía.

Después de la crisis de pagos de los años ochenta, originada por la baja competitividad dentro de un modelo económico por demás inviable para México, el gobierno retoma las recomendaciones de los organismos internacionales que le facilitan recursos para salir de esta situación bajo condiciones de reestructuración del aparato gubernamental, económico y la orientación de sus políticas públicas con el argumento de representar un obstáculo por su ineficiencia y desmedida corrupción. De esta forma, se da paso al neoliberalismo como nuevo modelo de desarrollo que impulsa la apertura de los mercados y la penetración indiscriminada de capitales internacionales; el fomento de mano de obra calificada a través de la implementación de nuevas tecnologías; la libre competencia de cualquier producto o servicio dentro de los mercados incorporados a este sistema; sin embargo, la realidad es otra ya que deja al país con lo único que ha tenido para competir, las materias primas y mano de obra, productos que son los más baratos en el mercado mundial. Al no contar con capitales fuertes que puedan enfrentarse en una competencia en el marco de un libre mercado, la economía nacional queda en desventaja.

El aceptar el nuevo modelo económico, representaba para los defensores de la no-intervención en los asuntos internos dentro de la ideología revolucionaria, la pérdida parcial de la soberanía, política de defensa dirigida principalmente a los Estados Unidos de Norteamérica, sin embargo, pese a las pugnas y controversias internas, la

burguesía mexicana impuso su influencia para la apertura de los mercados, sin considerar la opinión de aquellos en los niveles menos favorecidos económica y culturalmente, implicando dejar en manos extranjeras decisiones económicas y, por consecuencia, decisiones políticas sobre el rumbo del país.

En todo este proceso, Chiapas representaba económicamente para el gobierno central, una zona que proveía al país de materias primas y productos naturales sin mayor problema; a la oligarquía local le permite seguir manteniendo añejas estructuras caciquiles de poder y métodos contrastantes de aprovechamiento de los recursos naturales que frenaron en definitiva el desarrollo que desearían sus pobladores; así comparando entre regiones de países desarrollados y esta zona, encontramos tecnología de explotación de recursos modernos contra métodos arcaicos; formas nuevas y viejas de producción agropecuaria; maneras diferentes de procesamiento, distribución y comercialización de productos básicos; investigaciones tecnológicas e ideas innovadoras de la conservación del medio ambiente contra la legendaria campesina de la “roza, tumba y quema” para la preparación de la siembra y el cultivo en el campo. Las tierras chiapanecas han estado ligadas al mercado mundial desde los primeros años de la conquista española y lo siguen estando, en ellas se plasma cruelmente la gran competencia entre intereses, nacionales y transnacionales. Para México, Chiapas representa la imagen de su incompetencia, donde se comparan sistemas internacionales de producción con tecnología de punta contra sistemas de la más antigua artesanía indígena.

Las carencias originadas por el rezago estructural han generado en el estado una efervescencia social contingente, por la multiplicidad de grupos e ideologías que crean contradicciones internas de toda índole, diversos movimientos campesinos e indígenas han pasado su vida peleando por ser considerados, apelando a sus derechos y necesidades, buscando incorporarse a un proceso nacional que respete

sus intereses e identidades; sin embargo, con estas luchas lo único que se ha alcanzado es un saldo incontable de personas desaparecidas, encarceladas y muertas.

Esto nos permite entender que los grupos que detentan el poder sea político, económico o ideológico, han adoptado modelos de desarrollo de otras civilizaciones, sin contemplar las verdaderas raíces de su origen, sin tomar en cuenta a ese grupo indio o mestizo que sobrevive a pesar de tantas luchas, de tanta explotación, olvido y rechazo; ese otro México, el olvidado que persiste aún contra la desatención de obligaciones éticas y legales del Estado mexicano. Esta situación permite la intromisión de diversos grupos oportunistas ajenos a la problemática a lo largo de décadas que han participado del engaño al nativo para beneficio de intereses particulares y personales.

Después de esto es fácil imaginar por qué en enero de 1994, surge en Chiapas un movimiento armado que recoge las exigencias históricas de superación de carencias, aunado a los reclamos de justicia y equidad que muestran al mundo un estado al que todos ponen atención. La comunidad internacional al conocer la situación de una región llena de carencias, le hicieron posible entender por qué el concepto de modernidad carece de sentido entre los indígenas chiapanecos. Se muestra además los abusos de que son objeto, la explotación y el sojuzgamiento a que los ha arrastrado la desigualdad histórica y, recientemente, la aplicación del modelo económico neoliberal. No es casualidad que el movimiento se haya anunciado en esa fecha, justo cuando México se incorporaba más estrechamente a los procesos de globalización económica, a través de la implantación y entrada en vigor del Tratado Trilateral de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos de Norte América.

1.2 Hipótesis

Uno de los elementos, tal vez de los más importantes, que ha servido de pretexto para el levantamiento armado del EZLN, ha sido la problemática agraria en Chiapas, aunque los analistas han polemizado sobre este tema, sin embargo, es una realidad el atraso que se tiene en toda la estructura social del estado y en especial en lo concerniente a la tenencia de la tierra, en donde la revolución mexicana y sus beneficios no llegaron a darse por completo en el estado.

En el clímax del levantamiento armado del primero de enero de 1994, se presentaron diferentes vertientes del conflicto. Para efectos de esta investigación, nos ocuparemos básicamente de la vertiente sobre la posesión de la tierra, donde varios grupos de miles de campesinos, aprovechando las circunstancias, se pusieron una capucha e invadieron y reclamaron para ellos, algo más de 500,000 hectáreas, en las nueve regiones que conforman el estado de Chiapas. Esta situación generó acrecentar aún más la crisis de ingobernabilidad en el estado y en el país, por lo que la solución a estos conflictos agrarios se convirtió en una prioridad de seguridad nacional, aunque hay que tener claro que la crisis de gobernabilidad en el país se debe, entre otras cosas, al impacto en el modelo económico.

La hipótesis principal de esta investigación, es que las políticas públicas de desarrollo social y regional como estrategia del gobierno federal para Chiapas, han desactivado el conflicto en materia agraria y generado un avance en el desarrollo de la región, en el periodo 1994-1997, como expresión de la necesidad del gobierno mexicano para recuperar la gobernabilidad en esta zona del país.

La tesis demuestra que estas políticas han surtido efecto ya que en una valoración de las actividades gubernamentales, en el período 94-97, se encuentra una disminución

significativa de los conflictos agrarios y un avance en el desarrollo de la región. Adicional a esto se puede constatar que las manifestaciones y pronunciamientos del EZLN, que a principio de su movimiento enfatizaba principalmente los derechos de los indígenas a la tierra, después de 3 años y medio los reclamos del mismo grupo guerrillero, analizado en sus declaraciones recientes sobre los derechos indígenas, hacen mención tangencialmente al tema agrario, inclusive dentro de las negociaciones de las pláticas de paz.

La estrategia del gobierno en sus políticas públicas tiene dos vertientes, las directas para la desactivación del conflicto agrario y otras complementarias orientadas a crear las condiciones de estabilidad que han permitido un desarrollo en el contexto estructural y mejoramiento en las condiciones de la población, considerando que el conflicto social surge a raíz del deterioro estructural, aunado a la coyuntura política y la estrategia política de los actores. Por lo anterior los programas nacionales del momento fueron reforzados y surgieron otros como apoyo a la desactivación de los conflictos. Los programas internacionales para la región fueron instrumentados como respuesta al levantamiento, es decir el movimiento del EZLN sirvió como catalizador del apoyo internacional a la región. Con las políticas de desarrollo regional se pretende erosionar las bases sociales de la guerrilla, y mantener estas políticas para impedir que los conflictos se reproduzcan o que sean recurrentes.

1.3 Consideraciones teóricas

Los elementos teóricos que definen la orientación de la investigación, fueron considerados basándose en un análisis que va de lo general a lo particular, retomando aspectos en el doble proceso de cambio político y económico que impiden, en el contexto actual, el desarrollo del estado mexicano. Este marco teórico el cual se sujeta a la investigación, buscará aportar las definiciones conceptuales y

las hipótesis de trabajo necesarias para brindarle orden e integridad a las secciones histórico empíricas. Conceptos como gobernabilidad y sus elementos, políticas públicas, problemas públicos y agenda de gobierno, serán cuidadosamente definidos en un intento por arribar a un esquema de interpretación histórica capaz de articular el nivel de las estructuras sociales y sus inercias reproductivas con el nivel de los arreglos institucionales vigentes y las decisiones estratégicas del gobierno que de ellos emanan en las formas de políticas gubernamentales de muy diversa orientación y alcance.

En ese sentido se tomó como guía básica las teorías de connotados investigadores modernos y estudiosos de las Ciencias Políticas, tal es el caso de Luis. F. Aguilar Villanueva que maneja problemas públicos y la agenda del gobierno, en análisis teórico-técnico como propuesta y método de elaboración de políticas racionales, así también a Manuel Alcántara Sáez, quien expone, entre otras cosas, los conceptos de gobernabilidad y las variables de estabilidad, en estas acepciones se encuentran muchas de las razones que explican las tensiones en los países de América Latina. Reconociendo en estos autores una visión formalmente teórica para nuestro objeto de estudio. En las definiciones prácticas de los problemas actuales que enfrenta México, el conocimiento y la experiencia del politólogo Lorenzo Meyer ha servido para analizar y considerar la situación contemporánea del país, bajo una perspectiva más objetiva frente a los más recientes acontecimientos nacionales. Estos autores han señalado a estudiosos de la materia que son afines a su pensamiento y tendencia filosófica, por lo cual, a ellos hemos recurrido en un intento por fortalecer las explicaciones conceptuales que a continuación se desarrollan.

1.3.1 Gobernabilidad

Para abordar este tema, es necesario considerar algunos aspectos del sistema político; por lo que es indispensable enfocar y dejar claro cómo se estructura en México; desde esta perspectiva se entenderá de mejor manera el concepto de gobernabilidad, considerando que a diferencia de otros países, incluso del mismo continente, este país por su historia, adquiere connotaciones diferentes que lo dotan de una dinámica propia. En efecto son muy variadas las ideas que se tienen y que se han concebido como formas de gobierno. El sistema político mexicano adquiere un gran interés por su peculiaridad forma de ejercer el poder; diferentes estudiosos en la materia han tratado de acuerdo a sus categorías de encasillarlo en una de ellas.

El sistema político es definido por Alcántara² como “el conjunto conformado por los elementos institucionales (a cuya expresión formalizada se le denomina régimen político) que representan las reglas de interacción del gobierno consigo mismo y para con la sociedad; por los actores en que ésta se organiza ya sea de manera activa o pasiva, para transmitir sus demandas, influir y modificar en mayor o menor medida en las decisiones del gobierno; por los valores de los individuos y grupos sociales que componen la sociedad en cuanto a la comprensión de la actividad política se refiere, derivados tanto de elementos estrictamente culturales como de experiencias históricas; y por las normas, escritas o consuetudinarias, que hacen relación a las formas de tenencia de la propiedad, a su transmisión, a su enajenación y a sus constricciones”, en este sentido, el concepto expresa con claridad que una de las reglas fundamentales en el análisis del equilibrio del sistema político es la gobernabilidad del mismo.

² Alcántara Sáez, Manuel, Los Problemas de Gobernabilidad de un Sistema Político, recopilación del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Conacyt, México, 1992.

Para Samuel Huntington³ el sistema político al que se apegaba este país era el Presidencialismo, ya que la institucionalización se llevaba a cabo por intermedio del partido político oficial que asume funciones de control sobre sus militantes y sobre los grandes sindicatos del país. Más adelante, Jacques Lambert⁴ comentaba que el sistema político mexicano corresponde al de países desigualmente desarrollados y de estructura social compuesta por dos partes, un nivel intermedio de evolución y relativo equilibrio entre las partes evolucionadas y las arcaicas de su sociedad; sin embargo, su composición étnica es lo que le da un grado de diferenciación respecto a otras naciones, donde la población india había desarrollado cierto dinamismo y la influencia de los Estados Unidos le obligaba al cambio para sobrevivir.

Para Needler⁵, México estaba definido por cinco elementos: 1) trasfondo socioeconómico; 2) factores históricos; 3) papel de los grupos de interés y partidos en los procesos políticos; 4) estructura gubernamental; y 5) políticas públicas. De esta manera se abordan de manera conjunta y general aspectos que más se apegan a la realidad del país y que en definitiva, son causa de su particularidad que va desde aspectos geográficos, económicos, composición étnica, acciones emprendidas en el pasado y cuyas consecuencias aún persisten, hasta la forma en que esto influye para las decisiones actuales; es decir dentro de sus políticas públicas.

Bajo esta perspectiva, se puede entender la existencia de varias definiciones de gobernabilidad, algunas simples, otras más complejas que dependen además del estudio a que hagan referencia los autores de dichas definiciones conceptuales, así

³ Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, Londres, Yale University Press, pp. 78-83, 1978.

⁴ Lambert, Jacques, *América Latina. Estructuras sociales e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 3^a. ed. pp. 518-553, 1973.

⁵ Needler, Martin C., *Political System of Latin America*, Princeton, D. Van Nostrand Co., pp. 513-522, 1964.

para Antonio Camou⁶, es “un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental”. Por otro lado, se dice que el concepto de gobernabilidad concierne a lo gubernamental, es decir, de donde emanan las decisiones políticas dirigidas a la sociedad. Visto de esta manera, denotaría un mero aspecto político de las reglas del estado y sus relaciones con la sociedad. Rose y Peters⁷ señalan a la gobernabilidad desde la perspectiva de la economía política y manifiestan que el problema “es político porque concierne a la propia autoridad del gobierno; es económico porque una de las causas principales [de ingobernabilidad] es el fracaso de las economías nacionales para crecer tan rápidamente como los compromisos del gobierno para gastar dinero”.

Una definición⁸ más apegada a la problemática de la gobernabilidad en Chiapas, la concibe como “la capacidad que tienen los gobernantes de tomar decisiones que atiendan demandas efectivas de los gobernados y de viabilizar la reproducción de las condiciones de preservación del poder”, es decir, que adicionalmente al interés gubernamental de aplicar acciones que contemplen aspectos políticos y económicos para atender las demandas efectivas de los gobernados, también conlleva un interés gubernamental de aplicar políticas públicas que le permitan continuar en el poder.

En efecto, la definición de que se trate, conlleva aspectos que se apegan a la realidad mexicana; sin embargo un elemento trascendental para este estudio es el de la democracia que se empieza a aplicar en los últimos tiempos como condición previa y necesaria para solucionar los problemas que persistían en los países no desarrollados y que entrarían al proceso globalizador del neoliberalismo; es interesante resaltar que para ello, las acciones del gobierno se dan sobre dos premisas que contemplan tanto

⁶ Camou, Antonio, apuntes de la conferencia sobre gobernabilidad, salón principal de Conacyt, México, jun. 1998.

⁷ Rose, Richard y Peter, Guy, *Can Government Go Bankrupt?*, New York, Basic Books, p. 6. 1978.

aspectos políticos y económicos, como de permanencia; es decir, en ellas influye por un lado, el escenario económico internacional, o lo que es propiamente dicho intereses económicos nacionales e internacionales, así como la sociedad e instituciones políticas con sus estrategias sectoriales y por otro, las metas de las élites dirigentes que pretenden preservar el control. Sin embargo, visto de otra manera, las acciones políticas aplicadas bajo este esquema mientras tengan buenos resultados reflejados en el cumplimiento y satisfacción de necesidades de la sociedad, mantendrán a los gobernantes. Cabe hacer notar que el mal diseño de políticas públicas, el bloqueo al que se enfrentan por parte de quienes dirigen estas acciones por su propia subjetividad o intereses personales o por el poco conocimiento, su forma de aplicarse no acorde con los objetivos que se pretende alcanzar, trae como consecuencia la ineficiencia y más allá, el descrédito de los poderes, no importando a que rama se refieran, pudiendo ser indistintamente, el poder ejecutivo, el legislativo o el judicial, o en su defecto una combinación de éstos.

Las bases de gobernabilidad de los países con un sistema democrático, son la democracia y el mercado; su manera de interrelacionarse adelantarán o retrasarán la existencia de este régimen; esto no es otra cosa más que asegurar el crecimiento económico y que los beneficios de tal crecimiento lleguen a la sociedad, base del sistema. Este aspecto se denota de mejor manera ante la realidad internacional donde los resultados en algunos países impulsan a otras naciones en busca de la democratización, presuponiendo en estas transformaciones procesos de liberalización, básicamente desregulación y apertura al comercio y capital internacional. Cabe destacar en palabras de Manuel Alcántara⁹, que en muchos de los casos, la vuelta o la simple entrada a una forma de gobierno democrática tuvo

⁹ Cit. por González Adanez, Noelia, Ponencia "Problemas políticos en la democracia en Colombia", VI encuentro latinoamericanista de españoles, CECAL, Universidad Complutense, Madrid, 1997.

que ver fundamentalmente con la crisis económica y no tanto con la situación política interna o con factores internacionales. En efecto, las acciones de gobierno en determinados regímenes políticos, ocasionaron resultados económicos negativos que propiciaron cambios de poder; en ello, continúa Alcántara, la gobernabilidad pareciera estar ligada no solamente al tipo de régimen sino al factor tiempo, esto es, al momento concreto en el que se realiza la política.

En este aspecto es importante resaltar que en efecto, la adecuación de un régimen político a otro, va a depender del tiempo, modo y espacio; su apego a las nuevas formas, su aceptación, consenso, participación no sólo de quienes promueven el cambio sino la inclusión en general de quienes conforman la sociedad y el momento mismo en que se adecuen las nuevas realidades políticas. De otra forma, se percibe la existencia de formas caducas de gobierno con una entrada al régimen democrático que todavía no acaba de consolidarse.

Lo anterior es básico para el proceso de toma de decisiones políticas ya que en los gobiernos democráticos la gobernabilidad se visualiza como un proceso gradual y constante y como efecto de la inercia de la que Rose¹⁰ comenta “cuando los políticos evitan tomar decisiones de largo plazo por las dificultades del corto, se confirma la importancia del modelo de inercia. Para mantener una determinada pauta de colocación de recursos durante décadas, los políticos no necesitan actuar; no hacer nada puede también tener consecuencias formidables. El modelo de inercia enfatiza la orientación de no tomar decisiones de los políticos, especialmente cuando las decisiones requieren opciones a largo plazo”. En este sentido Garzón Valdés¹¹ señala que “Los argumentos ideológicos incluidos en la regla de reconocimiento pueden

⁹Alcántara, Manuel, op. cit. pp. 21, 22

¹⁰Cit. por Alcántara, Manuel, op. cit. p. 25

¹¹Garzón Valdés, Ernesto, El Concepto de Estabilidad de los Sistemas Políticos, Editorial Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.

actuar como excelentes amortiguadores frente a la frustración de las expectativas. Como es sabido, la estabilidad del régimen mexicano, más que a la satisfacción de expectativas o al uso de la fuerza, se debe a la capacidad de postergar soluciones”. Recordemos que sólo en momentos de crisis económica y movimientos sociales que ponen en peligro la estabilidad del sistema es cuando se emprenden acciones, orientadas a controlar estos conflictos y desactivarlos.

Cabe mencionar que en las acciones tardías, las consecuencias son irreversibles sobre todo cuando derivan de acciones tomadas en el pasado que no fueron previstas. En efecto es obvio que un gobierno que en ese momento tomó la decisión, pudo ser considerado como mejor o no que el actual, aún así, en la instrumentación de una política anterior para una crisis del presente, es catalogado el resultado de dichas acciones por parte de los gobernantes capaces, más que el planteamiento original de la política. Para Pasquino¹² la crisis de gobernabilidad tiene dos causas “incapacidad de los gobernantes insertos en las condiciones contradictorias de los sistemas capitalistas; y, en segundo término como consecuencia de las demandas excesivas de los ciudadanos”.

Esto en el caso mexicano, se escenifica al encontrar a una sociedad cada vez más participativa, más enterada y por tanto más exigente de sus demandas que enfrenta a un gobierno todavía en transición y por ende, inestable que no acepta abandonar su hegemonía en el poder, lo que muestra que fue rebasado por la sociedad misma.

En ese sentido, la ingobernabilidad en los estados capitalistas ha sido objeto de diferentes estudios, entre los cuales destaca Jürgen Habermas¹³ quien señala que los

¹² Pasquino, Gianfranco, “Gobernabilidad”, Diccionario de Política, Suplemento. Madrid, siglo XXI, p. 192, 1988.

¹³ Habermas, Jürgen, “ Problemas de legitimación en el capitalismo tardío”. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1975.

estados de capitalismo tardío experimentan una doble crisis. De entrada, una crisis de legitimidad clásica y de salida una crisis de racionalidad, en el momento en que la Burocracia no hace compatibles los mecanismos de control con las exigencias del sistema democrático. Al respecto, Birch¹⁴ comenta “A los ojos de los trabajadores, el sistema capitalista está legitimado por el estado liberal democrático que suplanta el papel dominante de la clase capitalista. En este tipo el Estado, los valores políticos de esta clase gozan de lo que Gramsci llamó “hegemonía ideológica”, y por tanto ambos establecen los términos principales del debate político e indican los canales y los límites en los que se confina normalmente ese debate. El estado liberal-democrático adopta varias políticas y tácticas para proteger tanto su propia legitimidad como la del orden social, desarrollándose para ello servicios asistenciales. La situación final lleva a que este sistema de legitimación empiece a quebrarse apareciendo crisis fiscales, conflictos entre diferentes tipos de trabajadores según su rama de producción, conflictos regionales y conflictos étnicos”.

Los principales factores económicos que hicieron a México tan vulnerable a los problemas políticos internos y a los caprichos del mercado internacional reflejados todos en la crisis económica que se vivió a finales del 1994 y durante 1995, son muestra clara de los problemas de este sistema cuyo modelo destaca la importancia del mercado en la regulación económica y el fortalecimiento de la empresa privada, conjuntamente con la participación declinante de la intervención directa del Estado en la economía, mediante un proceso masivo de desregulación, liberalización, apertura, privatización de empresas y servicios públicos y una mayor intervención privada en la inversión pública; todo esto inmerso en un estado cuyo sistema político tenía una peculiar manera de hacer política a través de modelos cupulares de decisión y el ejercicio unilateral de la autoridad. Es obvio saber las consecuencias

¹⁴ Birch, Anthony H. “Overload, Ungovernability and Delegation: the Theories and the British Case”: *British Journal of Political Science*, pp.135-160, 1984.

que trajeron la formación de los grandes bloques económicos en el ámbito internacional que ocasionaron la desaparición de pequeñas y medianas empresas remarcándose el incremento alarmante de la desigualdad y de la tendencia a la polarización que por un lado se forman empresas con su correspondiente concentración y centralización de capital para unas cuantas y por el otro el aumento de la desocupación; la pérdida del poder adquisitivo del salario, la reducción de las prestaciones sociales; la disminución del empleo; la fragmentación de los mercados laborales; el deterioro de las condiciones de trabajo; las dificultades de las generaciones jóvenes para incorporarse a la actividad laboral e incremento de flujos migratorios en busca de empleo. Estos factores aunados a la problemática ética regional complican el escenario de gobernabilidad.

La inestabilidad fiscal y monetaria; los problemas de inestabilidad política e inestabilidad de la Bolsa Mexicana de Valores, ocasionaron dificultades para obtener nuevos créditos y evitar la salida de capitales teniendo como consecuencia una creciente vulnerabilidad en la economía que hizo necesario recurrir a la devaluación. En definitiva, se perdieron las condiciones de confiabilidad dentro y fuera del país. Alcántara¹⁵ enriquece esta anotación al señalar que “Uno de los aspectos centrales que deben tenerse en cuenta cuando se analiza la gobernabilidad de un sistema político es la consideración de la política económica y de los distintos procesos y medidas que la ponen en marcha como algo estrictamente integrante del proceso político. En ese marco se llevan a cabo interacciones que están lejos de ser unidireccionales entre los mundos de la política y de la economía. De esta forma, la política, en cuanto aportación procesal resolutive de aspecto técnicos, es una respuesta a las constricciones estructurales implícitas en la organización socioeconómica existente en cada nación. Pero, al mismo tiempo, al tratarse de un producto generado fundamentalmente por los gobiernos, y ser éstos de naturaleza

estrictamente política, todas las variables políticas que tienen cabida en su seno comportan un relevante impacto en las decisiones gubernamentales. Por consiguiente, la política económica se alza hoy en día como una de las actividades más importantes del Estado. Su acción se lleva a cabo desde una plataforma en la que las condiciones económicas suministran al andamiaje político la situación previa de las necesidades sociales y de las crecientes trabas existentes en un mundo cada vez más interdependiente, que deben tomarse en consideración a la hora del diseño de políticas. Esta son determinadas no simplemente por las condiciones económicas prevalecientes sino también por la dinámica política. Por ello, el mantenimiento de la autoridad política en situaciones de dificultad económica, vía la normalizada actividad del gobierno, es el mayor reto con el que puede enfrentarse un gobierno, fuera de las amenazas que suponen los conflictos de tipo étnico”.

La sociedad no es estática, es cambiante, prueba de ello es el contexto internacional que influye directamente en la cultura política de un país dentro de un mundo que cada vez más busca interconectarse y hace a la sociedad más diversa, plural y participativa y por ende, Alcántara¹⁶ señala que las sociedades modernas “se han visto sometidas a un elevado número de impactos gracias a coyunturas históricas que tenían que ver con la distribución del poder entre grupos sociales y que han alterado su constitución original”. Macridis¹⁷ con su visión grupal comenta “este interés era la fuerza propulsora primaria derivada de la competencia y de la lucha, la configuración del poder y de ahí la ideología, los valores, la organización formal de la toma de decisiones políticas y el propio contenido de las decisiones”. Pero también la autodefinition e interés de un grupo puede ser modelado por sus pautas organizativas y por la organización de aquéllos con los que contiene. Para poner un

¹⁵ Alcántara, Manuel, op. cit., pp. 27,28

¹⁶ op. cit. p. 30

¹⁷ Macridis, Roy, “Groups and group theory”, En R. Macridis y B. Brown(eds) Comparative Politics, Dorsey, New York, p. 322, 1977.

ejemplo claro, Huntington¹⁸ señala que “México es un país en transición, que ha decidido abandonar la cultura latinoamericana para abrazar, en su lugar, a la norteamericana”. Esta decisión, en realidad, no fue exactamente de México como sociedad, sino de su grupo dominante, pero supone que el resto de la sociedad la ha aceptado y esto se refleja más claramente en las elecciones del país. Para el autor queda claro que en términos de gobernabilidad, la política no sólo debe estar en función de las decisiones estatales sin considerar las fuerzas sociales que modelan al estado y el escenario internacional. En este último punto, cabe destacar de su mismo ejemplo, que no se consideró que en Estados Unidos no todos los interesados se muestran dispuestos a ver a México como uno de los suyos y ponen obstáculos a la integración de su vecino país del sur.

Considerando esta premisa, y de acuerdo con Hall¹⁹, las presiones en favor de una determinada línea política y su posibilidad de ponerla en marcha se encuentra afectada por cinco factores los tres primeros intrínsecos a la estructura socioeconómica: 1) organización de la clase trabajadora en el mercado laboral principalmente, 2) organización del capital, en cuanto a la relación existente entre capital financiero y capital industrial; y 3) organización del estado es decir, en sus funciones ejecutiva, legislativa y judicial. Los otros dos factores son 1) posición del país en el escenario internacional y 2) organización de la competencia política en cuanto a las distintas prácticas de representación. Es indispensable resaltar que la ausencia de democracia en el sistema político mexicano hace de él un sistema con carácter vertical, autoritario y excluyente; en efecto, la tradicional concentración de la política en un solo partido que aún cuando permite la existencia de otros, no concibe la participación para contender en una lucha efectiva por el poder y donde además se ven limitados por los sectores oficiales que impiden la alternancia en el

¹⁸ Meyer, op. cit. p. 43.

poder lo que hace difícil su consolidación propiciando crisis políticas en el sistema. La esfera gubernamental, la representación política y el funcionamiento del estado no son acordes con la sociedad, incluso, pierden ante esta su credibilidad; de esta forma la cultura política del país ya no se reduce más a un solo partido. Ante esta crisis de vacíos de poder Lorenzo Meyer comenta “La irresponsabilidad política, en el sentido “weberiano”, de la élite del poder mexicano es, desde hace tiempo, su sello característico. En el México de fin de siglo el triunfo de Maquiavelo ha sido completo. Nuestro país disfrutó la mayor estabilidad de la América Latina del siglo XX, pero el costo ha sido altísimo: la corrupción de la administración de la cosa pública y de la justicia, y la degradación de toda la vida cívica”²⁰.

1.3.2 Elementos de la gobernabilidad

Una sociedad tiene confianza en un régimen, en la medida en que éste, satisface eficazmente sus necesidades; de esta manera lo legítima. En este hecho resaltan los aspectos de legitimidad, apoyo y eficacia. Para Weber²¹ legitimidad es “la base esencial e indispensable de la autoridad política”. Eficacia es entonces la habilidad para alcanzar objetivos preestablecidos. Por su parte Eckstein²² considera a la legitimidad como producto de todo aquello que la sociedad concibe como necesario. En esto Weber²³ señala por otra parte que los tres siglos de dominación colonial estable en América, la apatía o la debilidad y el desvalimiento individual de la mayoría de la población para usar una expresión exacta, fueron excelentes factores de estabilidad.

¹⁹ Hall, Peter. *Governing the Economy. The politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford University Press, 1986.

²⁰ Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 76.

²¹ Weber, Max, “Economía y Sociedad”, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

²² Eckstein, Harry, “Support for Regimes: Theories and Tests”, *Research Monograph 44*, Princeton University, p. 5, Feb, 1979.

Rose y Peters²⁴ pensaban que entre legitimidad y eficacia había una interconexión sobre todo en gobiernos cuya gestión no había sido tan buena de tal forma que pierden apoyo popular así como efectividad económica. Cabe destacar que en México hay un marcado cuestionamiento a la legitimidad del sistema político al que es considerado ineficaz por la pérdida precipitada de los niveles de bienestar social de su población. Ante eso, un compromiso ineludible es cambiar la estructura del sistema político, a través de una reforma política aún no alcanzada que nos permita entrar a un contexto que exige el cambio democrático para mejorar el nivel económico y social, traduciendo esto en un clima de confianza hacia las instituciones.

Cabe mencionar que en efecto, cualquier política que se ponga en marcha además de asegurar el crecimiento económico nacional, deberá eliminar las diferencias entre la burguesía existente y minoritaria y las masas depauperadas mayoritarias, así como alcanzar una efectiva confianza de la población para con el sistema político al grado de fiarse de sus leyes y de quienes lo dirijan.

Al concepto de estabilidad, Erson y Lane²⁵ lo fundamentan con 6 dimensiones en aspectos económicos: 1) déficit del sector público; 2) inflación; 3) volatilidad; 4) estabilidad gubernamental; 5) violencia; y 6) protesta civil. Estos conceptos económicos se complementan a los meramente políticos señalados por Hurwitz²⁶ : 1) la ausencia de violencia; 2) la longevidad o duración gubernamental; 3) la existencia de un régimen constitucional legítimo; 4) la ausencia de cambio estructural; y 5) como atributo de una sociedad multifacética. Si bien es cierto que los aspectos anteriores muestran claramente los problemas que enfrentan los países sobre su

²³ Weber, Max, op. cit. p. 36

²⁴ Rose y Peters, op. Cit. p. 6

²⁵ Erson, Svante y Lane, Jane-Eric, "Political Stability in European Democracies", European Journal of Political Research, pp.245-264, 1983.

estabilidad democrática en ello, Lange y Meadwell²⁷ señalan que en efecto, “ésta no es una variable dependiente a la hora de posibilitar la evaluación del rendimiento de un sistema político” es decir que en esto no reside la eficacia de un sistema político sino en el rendimiento de sus instituciones. En este aspecto, es indispensable remarcar que en realidad la solución es institucional ya que es en este marco donde se debe de actuar, de no existir, es necesario reconstruir esa institucionalidad que permitirá a la sociedad controlar los vicios de poder y que servirá como contrapeso político y para ello debe ser predominantemente democrática; de ahí su necesaria y urgente presencia.

La estabilidad tiene que ver con la esfera política y política económica que son consecuencia de los sistemas políticos; y los resultados políticos están constituidos por la estabilidad gubernamental que tiene que ver con el gobierno, su duración, control y también con la violencia que se suscita que puede incluir manifestaciones, desórdenes, mítines, marchas, movimientos sociales, y más claramente rebeliones como la de Chiapas. Lorenzo Meyer²⁸ aquí destaca “la pobreza y la injusticia por sí mismas, no llevan a la insurrección contra el orden establecido, pues si ése fuera el caso, nuestro país, y todo el tercer mundo vivirían en guerra civil permanente. La pobreza desemboca en violencia sólo cuando se combina con elementos de liderazgo y esperanza, es decir, cuando lo pobres consideran que tienen la posibilidad de ganar algo que de otra manera no podrían; cuando perciben su situación como intolerable por el resultado de la acción injusta e ilegítima de hombres e instituciones concretas y que son vulnerables. Por mucho tiempo, la irresponsabilidad y la prepotencia del poder establecido permitieron crear en Chiapas el clima necesario para que surgiera un liderazgo que logró convencer a un grupo de marginados que la fuerza era la

²⁶ Hurwitz, Leon “Contemporary Approaches to Political Stability”. *Comparative Politics*, pp.449-462,1973.

²⁷ Lange, Peter y Meadwell, Hudson, “Typologies of Democratic Systems:from Political Inputs to Political Economy”, En Howard J. Wiarda, *New Directions in Comparative Politics*, Boulder, Westview Press, p. 101 1985.

única llave para salir del hoyo material y moral en el que se encontraban. Es en ese sentido que el gobierno fue el principal arquitecto de la tragedia”.

1.3.3 Políticas Públicas

La formulación de las políticas públicas está condicionada a la ideología e implementación de un modelo de desarrollo, éste pretenderá ser copiado por un país cuya relación con el exterior constituirá una forma de presión hacia fuera en la medida en que se tiene un mayor intercambio comercial. En el caso en que la presión se dé hacia dentro, las estrategias económicas del Estado se ven modificadas por las demandas de la iniciativa privada y sociedad civil en su conjunto, al exigir una mayor participación en la conformación de las políticas económicas y sociales. Otro elemento fundamental de cambio de estrategia es aquel iniciado en tiempos de crisis que muestran las deficiencias de las políticas públicas implementadas hasta ese momento y exigen el fortalecimiento de la participación plural, es decir de la democracia y la eficiencia de la gestión pública. Cabe destacar, la existencia de organismos e instituciones internacionales que juegan un papel preponderante en la decisión para adoptar políticas que modifican substancialmente el modelo prevaleciente, aunque las medidas sean rigurosas y no se ajusten a la realidad cultural histórica de una nación.

El modelo de globalización ha tenido un impulso en países donde se tiene una idea de Estado grande al sugerirse en circunstancias de crisis; en ellos, la búsqueda de soluciones a los problemas públicos y sociales se centró en el aparato interventor de la burocracia, sin embargo, al continuar agravándose estos problemas y tornarse aún más difíciles y complejos, se propone internacionalmente la adopción del modelo neoliberal, con la esperanza de permitir que las fuerzas naturales de la sociedad,

²⁸ Meyer, Lorenzo, op. cit., pp. 196, 197.

equilibren y resuelvan las consecuencias de la última crisis mundial; no obstante, se deriva en secuelas sociales más complicadas que la aún incierta solución a los problemas originales. Con este nuevo modelo económico quedó a la zaga el concepto del Estado interventor, dueño y autoritario, y ello conduce a establecer condiciones para atender con eficiencia los problemas políticos, que son planteados sin importar lo fuerte o débil que se encuentre la estructura gubernamental y cuál sea su modelo de desarrollo.

La magnitud del atraso en la justicia y la solución de los problemas sociales en los países en vías de desarrollo, son muestra clara del estilo de gobernar en estas naciones, donde plasman sus nuevas políticas públicas en planes; un ejemplo de ello específicamente, sería el Plan Nacional de Desarrollo, utilizado como estrategia de gobierno que exige un gran control de autoritarismo o consensualismo político para llegar a sus objetivos. El control y la planificación gubernamental se han visto rebasados ante las diferentes acciones sociales del país al no contemplar en sus estrategias de desarrollo, aspectos del comportamiento humano; esto resulta importante ya que en un Estado, constituye la base sobre la cual se establece y articula la comunidad social preexistente al poseer una identidad y sentido de permanencia colectiva, esto último también entendido como patria o nación.

“Pero, las normas y redes de la organización del estado, que van a determinar universalmente lo prohibido y lo permitido, lo opcional y lo obligado, se inspiran y justifican con referencia a libertades y derechos individuales, donde el elemento común es la calidad humana, el “ser hombre”, más que la comunidad-historia social, el “ser mexicano”, español, alemán o chileno..... En la dimensión estricta de la(s) política(s), lo Nacional se regula de acuerdo a lo Humano (derechos y libertades) y a lo Público. El estado está nacionalmente sustanciado, pero estructurado humanistamente, en sentido liberal o social. La forma político-jurídica (no cultural)

de la nación es primeramente la libertad personal, pública y privada, y posteriormente, a resultas de los movimientos democráticos y socialistas, se complementa con los derechos sociales de los individuos. El colectivo nacional recibe la forma y validez jurídico-política del individuo libre: ciudadano, productor y consumidor. Esta solución despertó la tensión entre *Kulturnation*, posición tan querida a los románticos y conservadores de la Restauración (ahora, de nuevo, tan en boga), *Droits de l'Homme*, en sentido ilustrado universalista y emancipador. Una tensión que ha sido la cuestión primera, teórica y práctica, en toda referencia al estado moderno y a la política moderna, y cuyo balance es una búsqueda permanente²⁹. Por lo anterior, las políticas públicas donde se involucran las estrategias homogéneas y generales orientadas a conglomerados ciudadanos *clientelares*, han mostrado un alto grado de error e ineficiencia en sus resultados.

Las respuestas a los reclamos sociales han sido consideradas de manera general, así lo han visto los instrumentadores de políticas en el Estado, esta estrategia no solo tiene aspectos prácticos, "tal vez porque así se facilitaba su tratamiento administrativo, tal vez porque así se consideraba equitativo, pero particularmente porque aseguraba el control político de los demandantes, que integraban y legitimaban sus reivindicaciones en la medida en que corrían dócilmente los diversos escalones de la jerarquía política. Así todos los asuntos y prioridades de las comunidades políticas locales se volvieron agenda del gobierno federal, asuntos nacionales. Y las necesidades de los diversos grupos y movimientos sociales, para ser atendidas, tuvieron que encuadrarse en el marco de las grandes confederaciones, los sectores del partido político dominante, y a la postre en el formato establecido por el gobierno mismo que determinaba el tipo de problema a tratar y la fórmula general de solución en función de sus intereses. Obviamente muchos formatos

²⁹ Aguilar Villanueva, Luis F. "El estudio de la políticas públicas", Editorial M.A. Porrúa, p. 28, México, 1996.

generales de política fueron particularistas, clientelares, en el sentido que atacaban los problemas de muchos en maneras que terminaban por privilegiar inmerecidamente a algunos, concentrando en ellos los beneficios y dispersando los costos en el conjunto”³⁰.

Los problemas sociales tienen diferencias entre sí, éstos tienen características únicas que requieren una atención específica y soluciones adecuadas a su circunstancia y momento político. Aún los mismos problemas de educación, vivienda, alimentación, salud, etc., tienen diferentes connotaciones en cada estado o región de un determinado país. Es por ello, que la aplicación de las políticas públicas deben ser cuidadosamente instrumentadas tomando en consideración las características intrínsecas de aquellos en los que se focaliza el resultado de la petición de una demanda o necesidad social. No es posible resolver problemas particulares con los mismos métodos, misma definición, o mismo tratamiento.

En el diseño de las políticas públicas, es fundamental permitir la participación de todos los actores dentro de escenario social y político; esto permitiría contemplar un abanico de posibilidades de acciones entre gobierno y sociedad, en donde queden incluidas las organizaciones no gubernamentales, la iniciativa privada de la región y sobre todo aquellos individuos y organizaciones que más insisten en aplicar soluciones a los problemas expuestos. “La tradicional y ritual planificación sinóptica sería más idónea y productiva si diera lugar a un diseño y coordinación de programas singulares, conforme a la configuración concreta de las cuestiones, demandas y necesidades, y conforme al grado de organización, capacidad, autosuficiencia, conocimiento y compromiso de los ciudadanos. El pluralismo político deviene pluralidad de políticas. Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de

³⁰ Aguilar, Villanueva, op. Cit., pp. 30, 31

los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes”³¹.

Para encontrar la solución de un problema social, es necesario estudiar las características de toda una interrelación compleja de factores sociales combinada con la percepción y valoración de la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, el problema que una determinada política pretende resolver, demanda el conocimiento del entorno socioeconómico y cultural del cual forma parte, así como la circunstancia y el momento histórico de la pretensión resolutoria. Las aplicaciones de respuestas a los problemas nacionales, reitero, no deben ser consideradas como una fórmula estándar, así como el ejercicio gubernamental no pretende ser una rutina burocrática para la respuesta a problemas de densidad y complejidad histórica, determinados por las circunstancias de un pasado social interrelacionado y complejo. Por esto la aplicación de políticas públicas para la solución de problemas tiene que ser considerada a través de instrumentos modernos de análisis, como cuestionaría Wildavsky ³² “¿Cuáles instrumentos usa el analista de políticas? Teoría política cualitativa, para depurar la imagen de hacia dónde queremos ir; modelación cuantitativa para sistematizar nuestras conjeturas de cómo llegar al sitio deseado; microeconomía para disciplinar el deseo con la aceptación de los recursos limitados; teoría de las organizaciones, para reconocer y corregir los errores. Cada una tiene su sitio. Sin embargo, el análisis de políticas es una actividad que no puede someterse a programas fijos porque es sinónimo de creatividad. Se puede despertar la creatividad con la teoría y aguzarla con la práctica, pero no es algo que se pueda enseñar y aprender”. A esto último habría que agregar la cualidad del sentido común y la sensibilidad social en los instrumentadores de políticas.

³¹ Aguilar Villanueva, op.cit. pp. 32 y 33

Dror³³ reafirma lo anterior en uno de los puntos de las principales innovaciones paradigmáticas que requiere la ciencia política “..las ciencias de políticas reconocen, con claridad, el importante papel de los procesos extrarracionales (como la creatividad, la “intuición”, el carisma y el juicio de valores) al igual que el de los procesos irracionales (como la motivación profunda). La búsqueda de modos de mejorar estos procesos con vistas a obtener una mejor hechura de las políticas; incluye, por ejemplo, las posibles implicaciones de los estudios alterados de conciencia para la elaboración de políticas. (En otras palabras, las ciencias de política enfrentan el problema paradójico de cómo mejorar, a través de medios racionales, procesos extra e irracionales)”.

Para la toma de decisiones los estrategas políticos se enfrentan con problemas que no son ajenos a las técnicas científicas ordinarias, “La selección del conocimiento adecuado para la toma de decisiones exige obviamente anticipaciones del futuro. ¿Cuál es el conocimiento que los responsables de tomar decisiones aceptan como pertinentes al momento de tratar un asunto de agenda? ¿Cuánto de esta información pertinente se encuentra disponible y cómo puede ser organizada y presentada al momento que se solicite?. Con frecuencia, los responsables de la tomas de decisiones ignoran áreas de conocimiento importantes, a menos que tomen iniciativas para ponerlos al tanto y modificar sus patrones cognoscitivos. ¿Cuál es el momento adecuado para hacerlo? Si en el momento presente se carece de información que resulta necesaria, ¿existen el tiempo y los recursos para obtenerla? ¿Qué riesgos se corren si se da a los responsables de la toma de decisiones estimaciones aproximadas sobre futuros acontecimientos a) en caso de que no hagan nada o b) en caso en que sigan una determinada opción política? ¿Se les pueden

³² Wildavsky, A., *Speaking Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown, p. 3, 1979.

³³ Dror, Yehezkel, “Prolegómenos para las ciencias de políticas”, Traducido al español por Jonathan Molinet, 1970.

hacer sugerencias creativas sobre políticas alternativas?. Sin tratar de profundizar en estas preguntas, baste con concluir que las ciencias de políticas deben esforzarse por conseguir tres atributos. Primero, contextualidad: las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor. El segundo es la orientación hacia problemas: los científicos de políticas hacen suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas. Tercero, diversidad: los métodos utilizados son múltiples y diversos.”³⁴

Sobre la experiencia en los procesos de elaboración de las políticas públicas, los tiempos actuales facilitan el acceso de la información a través de nuevos adelantos tecnológicos, donde existe un interés creciente por desarrollar un conocimiento más sólido. El papel que debe jugar el estratega de los planes gubernamentales debe ser en función al conocimiento de los diferentes campos relacionados con los problemas sociales; sobre todo, en países anglosajones “y en países donde el papel del gobierno, aunque importante, es menos conspicuo que en los sistemas políticos de los países socialistas o comunistas. En estos últimos, la ideología dominante enfatiza la interdependencia entre la sociedad y su entorno y otorga un papel de vanguardia al orden político y a las oficinas de gobierno. Aquí, el enfoque de las ciencias de políticas, que en otros países se deja a la competencia pluralista o a las oligarquías funcionales, puede llegar a ser con algunas reservas la doctrina oficial del orden establecido”³⁵.

Dentro de las estrategias de políticas, Dror señala³⁶ que...”determinan las posturas, supuestos y líneas directrices a seguir por las políticas específicas. Constituyen una clase de “política maestra” o “megapolítica”, nítidamente distinta de las políticas

³⁴ Lasswell, Harold D.. “La concepción emergente de las ciencias de políticas”, 1971, traducción al español de María del Carmen Roqueñi.

³⁵ op, cit.

³⁶ Dror, Yehezquel, op. cit. p.

particulares modernizadas, aunque estos dos tipos están sobre un continuo con muchos casos intermedios. La estrategia de política pertenece al nivel de metapolíticas y son un foco principal de interés en las ciencias de política. Su sensibilidad a las estrategias es una de las mayores características del análisis de políticas y su diferencia frente al análisis de sistemas contemporáneos. Es, desde luego, muy sorprendente tomar nota del descuido en que están los problemas relativos a las estrategias de políticas. Aun los pocos autores, como Charles E. Lindblom, que explícitamente tratan esos problemas únicamente consideran un rango limitado de opciones de estrategias y tienden a estar muy influidos por una u otra ideología (a priori) o por las condiciones sociales, económicas y políticas de un país y de un periodo particular”.

Los problemas políticos son complejos y, por consiguiente, tienen múltiples facetas que deben ser consideradas para la planeación de su solución. Esto obliga a que en áreas políticas se tomen en cuenta diferentes estrategias para cada faceta política. En el caso de las naciones en vías de desarrollo con regímenes centralizados en donde los configuradores de estrategias de políticas están condicionados por la línea delimitada del poder central dominante y las decisiones se toman de manera unipersonal, sin el conocimiento real de los problemas y sin el perfil, la formación y experiencia del individuo; esto, frena su efectividad al sumar los diferentes criterios que se aplica en todas y cada una de las facetas del problema en cuestión. Sin entrar en polémica entre las tradiciones sinóptica y antisinóptica y sus derivadas, analizadas por Garson³⁷, el análisis de políticas dentro del enfoque moderno deber contemplar, independientemente de la metodología de cada tendencia, las características del problema político con un enfoque de participación más democrática en la toma de decisiones combinando, en la medida de lo posible, los

³⁷ Garson, David G., “De las ciencias políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso”, 1986.

elementos científicos y humanísticos para encontrar soluciones viables. Para la elaboración de políticas que tengan el firme propósito de solucionar conflictos sociales, es importante introducir políticas nuevas y exitosas utilizando la creatividad, la imaginación y aprovechar la experiencia de los actores inmersos en los conflictos. Esto aumentará las posibilidades de garantizar, en un proceso histórico, la implementación de políticas con mejores resultados.

1.3.4 Problemas Públicos

Para la elaboración de las políticas, Harold D. Lasswell³⁸ en 1971 habló de una secuencia que involucra eventos y de reflexión creativa y acciones operativas, esta secuencia contiene siete fases, cada una de ellas representan pasos no solo para definir las políticas, sino para resolverlas, estas son: promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación, evaluación. Por su parte Anderson³⁹, divide el proceso en elementos y pasos secuenciales más prácticos de operar: identificación del problema y formación de la agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación. Luis F. Aguilar⁴⁰ concluye un análisis de definiciones de la siguiente manera, “A pesar de las diversas concepciones al respecto, todos los estudiosos del desarrollo de la política coinciden en: la existencia de una determinada situación problemática para cuya modificación en el sentido deseado se elige y efectúa un determinado curso de acción que produce ciertos resultados más o menos diferentes de los deseados y, en consecuencia, obliga a revisar el curso de acción”.

Dunn⁴¹ explica a la política como sistema y define para el mismo tres componentes básicos, que son las políticas públicas, los interesados en estas políticas por las

³⁸ Lasswell, H., *A Pre-View of Policy Sciences*. American Elsevier. N. York, 1971.

³⁹ Anderson, J., *Public Policy-Making*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 3^a ed. 1984.

⁴⁰ Aguilar V., Luis, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, ed. M.A. Porrúa, México, 1996.

⁴¹ Dunn, W.N., *Public Policy Analysis*, Pentrice Hall, Englewood Cliffs., 1981.

consecuencias y oportunidades que conlleva y el entorno o contexto en que se desarrollan las mismas, así mismo expuso que los “sistemas de políticas” son realidades dadas, productos de decisiones de los sujetos y mencionarían que son sólo manifestaciones diversas entre los elementos activos del sistema. Sin embargo, a pesar de estas críticas, la elaboración de políticas como proceso constituye un elemento fundamental para su análisis y propuestas. La puesta en marcha de las definiciones prácticas implicaba que la actuación de las autoridades gubernamentales, con el fin de atenuar problemas determinara los aspectos medulares o importantes de la problemática social y al descubrir los factores causales, se diseñaran programas para su solución.

El fracaso de la elaboración de las políticas en países en vías de desarrollo se debe a la mala aplicación de las teorías que sustentaron el diseño de las políticas sociales, así como su puesta en práctica desde su concepción, hasta su implementación real como en realidad se había llevado a cabo. Por su parte, las autoridades gubernamentales para cumplir con sus actividades básicas de manera eficiente y eficaz, se deben proponer eliminar deficiencias en las políticas encargadas de sus funciones como gobierno frente a los ciudadanos. Es así como debe manejarse el diseño de políticas mediante la administración pública.

Un error frecuente en el que se incurre, es pensar la política como un proceso dividido en partes, aunque éstas sean relacionadas, también autónomas, implica que cada una de sus partes se tratara de manera diferente, dando mayor importancia a unas e ignorando a otras. A partir de entonces ha surgido la especialización en ciertas disciplinas que da pauta a que los políticos se aboquen al análisis de la conformación de la agenda del gobierno, los economistas enteramente a la construcción y selección de las opciones de política y los administradores públicos de la implementación, en otras palabras, definición, instrumentación y operación de

políticas. El Estado conlleva problemas que por la heterogeneidad de las situaciones y causas, suelen ser de interés general como la seguridad social o de interés particular como las necesidades materiales, vestido, alimentos de grupos socialmente desprotegidos; sea cual fuere su naturaleza, es el gobierno quien debe solucionar problemas que se ocasionan en la sociedad y que ella misma es incapaz de resolver. La relación sociedad-Estado, debe traducirse en problemas-soluciones; pero tanto los problemas como las soluciones son variados, su diversificación depende entre otras cosas por ser respaldados por organizaciones influyentes o poderosas, por utilizar argumentos que los hacen trascender y lograr consenso en la sociedad; en otros casos las opiniones se dividen; algunos exigen responsabilidades estatales; en general, pueden ser sencillos con respuestas disponibles o complejas que requieran un trato especial.

1.3.5 Agenda de Gobierno

No cualquier problema pueden considerarse como asunto público o considerarse como prioritario; algunos son descartados y a veces ignorados. De aquí el interés de la manera de elaborar una agenda y los criterios que deben tomarse en cuenta para ello.

La agenda de gobierno es importante política y administrativamente. Políticamente, refleja la manera de abordar problemas y mediar entre Estado y sociedad, considerando variables como la constitución política como norma general y constitución real de una sociedad que conlleva intereses y necesidades de los particulares; así también, manejar y limitar sus ámbitos políticos y económicos; en general, es la manera en que se constituye la vida pública en un sistema político. En este ámbito, resulta trascendental como las necesidades particulares pasan a ser asuntos generales, es decir, si las demandas con naturaleza de gestión pública son

tratadas indiscriminadamente a través del diálogo, aplicación de leyes, acuerdos, programas o viceversa, si los poderes existentes permiten que un interés privilegiado se vuelva ley, o que la demanda de la burguesía sea la única beneficiada de la hacienda pública y que programas de grupos coludidos sean los instrumentados como el proyecto nacional. Por esto, se dice que la agenda de gobierno refleja si la vida pública es sana o refleja vicios, corrupción, y en definitiva, si existe un poder dominante que incide en la hechura de cierta política.

Desde el punto de vista de la administración, la elaboración de la agenda es la elección del gobierno de sus asuntos y prioridades de acción, la decisión de intervenir o no, o incluso aplazar un determinado asunto que lo pueda llevar al éxito o fracaso del equilibrio sistémico. Al respecto, Chester Bernard⁴² comenta: “el arte ejecutivo consiste en no decidir sobre cuestiones que no son pertinentes, en no decidir prematuramente, en no adoptar decisiones que no puedan llevarse a cabo, en no tomar decisiones que corresponden a otros”. Cabe mencionar que no todo asunto es público o si es público, urgente; además, no todo asunto es competencia del gobierno federal por la existencia de gobiernos locales en cuya jurisdicción pueden recaer. Esta delegación de poderes no sólo a los estados, sino también a Instituciones que forman parte de su administración pública, refleja a un gobierno que intenta dar un trato específico y ordenado a sus demandas.

Para que un problema sea considerado en la agenda de gobierno tiene previamente haber sido objeto de atención por parte del gobierno; debió definirse como problema y seleccionarse una acción para su atención. Para la formación de la agenda, Cobb y Elder⁴³ la entienden como “un proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de

⁴² Bernard, Ch., The Functions of the Executive, Harvard University Press. p. 194.,1983.

política pública. La importancia del proceso se debe básicamente a dos hechos. Primero, la capacidad de atención de los gobiernos es limitada: son siempre más los asuntos en liza por la atención del gobierno que los que el gobierno considera efectivamente. Segundo, los problemas de una política no son datos a priori, sino más bien asuntos por definir. Si una situación particular o un conjunto de circunstancias constituye un problema y es propiamente un asunto de “interés público”, esto depende de creencias y valoraciones, no de los hechos mismos. Los problemas son elaboraciones humanas..... Los problemas de la política son entonces construcciones sociales que plasman ciertas concepciones particulares de la realidad. Ahora bien, dado que los problemas se pueden definir de muchas maneras, lo que está en discusión a lo largo del proceso de formación de la agenda no es tanto cuáles problemas serán tomados en consideración, sino cómo serán definidos. Las definiciones no sólo estructuran y encuadran las elecciones posteriores de la política. También sirven para afirmar una concepción particular de la realidad”.

Coincidiendo con Luis F. Aguilar Villanueva⁴⁴, podemos hablar de dos tipos de agenda, de los ciudadanos quienes de manera independiente del gobierno o en acuerdo con él, consideran los problemas asuntos generales de Estado y la del Estado o del sistema político, por ser el lugar donde se originan los problemas. Estas dos agendas son consideradas como antecedentes para determinar la agenda del Gobierno. Al respecto Roger Cobb y Charles Elder⁴⁵ llaman a la primera “sistémica”, “pública”, “constitucional”; la segunda “institucional”, “formal” o “gubernamental”. La primera comprende cuestiones en donde los miembros de una comunidad política, consideran, merecen atención pública por formar parte de una

⁴³ Cobb, R. y Elder, Ch. “Agenda-Building, and the Politics of Aging”, en *Policy Sciences Journal*, vol. 13 n. 1. pp. 15-129, 1984.

⁴⁴ Aguilar Villanueva, Luis, op.cit. p. 44.

⁴⁵ Cobb, R. y Elder, Ch., (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore; 2a. ed. 1983. Trad. esp. “Participación en Política Americana: la dinámica de la estructuración de la agenda”, Noema, México, pp. 115-116, 1986.

jurisdicción legítima de autoridad gubernamental. La segunda son los asuntos aceptados que deben ser considerados por organismos gubernamentales sean local, estatal o nacional.

Cabe señalar que aún cuando hay aceptación en determinados asuntos por parte de una comunidad política y de considerarse públicos por ser competencia gubernamental, no siempre son tratados de manera seria por las autoridades correspondientes. Esta aceptación es consecuencia, como ya lo mencionamos, de la constitución del sistema político, su cultura y lo que ello conlleve. Para responder al problema de como los conflictos se convierten en asuntos públicos y demandan la intervención gubernamental, Cobb y Elder⁴⁶ consideran que estos asuntos pasan a formar parte de la agenda necesitan tres requisitos: “que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental”. Pese a esto, se considera que el número del público al cual se ha difundido esta cuestión, será determinante en la atención que le dé el gobierno por la presión que se ejerce en él y que termina aceptando la existencia de un problema; la actuación del gobierno será estratégica. A este proceso le sigue la manera en que el gobierno da forma a su agenda gubernamental para dar respuesta a las cuestiones dentro de sus posibilidades reales de intervención, es decir, la forma en que el gobierno decide prestarles atención.

A lo anterior, Cohen, March y Olsen⁴⁷ comentan “El establecimiento de la agenda formal del gobierno es un proceso decisional que las más de las veces es contingente, tornadizo. Rara vez el proceso está bien estructurado. En la mayor de

⁴⁶ op. cit., p. 115.

las “issues areas” el proceso decisorio del gobierno es inestable, mala o laxamente estructurado, sin un patrón de comportamiento, que en mucho se asemeja a las “anarquías organizadas” que deciden según “el modelo de bote de basura o de papelería”.

La gran preocupación de este proceso se debe en parte a los encargados de tomar decisión que imprimen un tono de subjetividad en la elección de los problemas llevándolos a la imprecisión por la falta de entendimiento sobre los procedimientos y cuya participación termina siendo oportunista al contemplar problemas de su propio interés. Este proceso resulta impreciso en la introducción de problemas y por ende en sus propuestas de solución, al presentar diferentes análisis, propósitos e intereses; muestra además una falta de previsión y control de aspectos que tienen diversa lógica y que pueden ser interpretados, así mismo, de diversas maneras, como diversas son las soluciones, los actores participantes y las oportunidades de elección. Cabe destacar que el escenario dentro del cual se inscribe este proceso, es muestra clara de la falta de un patrón de comportamiento en la toma de decisiones y que los que participan en esto, se muestran como si estuvieran dentro de una gran competencia consistente en llamar la atención y donde el premio es conducir al gobierno a una iniciativa; el gobierno por su parte se enfrenta a asuntos diferentes y además desordenados; a una mezcla de explicaciones, estrategias de acción inciertas o que se dicen probadas, así como a demandantes tenaces, insatisfechos o contradictorios; colaboradores dispuestos, indiferentes o críticos; y a todo esto hay que añadirle que el tiempo dentro del cual los gobiernos eligen sus acciones a seguir es generalmente apretado. Por lo anterior, tomando en cuenta estos elementos, la decisión del gobierno se enmarca dentro de esos esquemas es decir, con esos hombres, con esos recursos y con ese tiempo.

⁴⁷ Cohen, M., March, J., Olsen, J., “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, en *Administrative Science Quarterly*, p 2, 1972.

Es de esta forma como Aguilar Villanueva⁴⁸ comenta que los gobiernos dentro de un marco de limitaciones ineludibles a la realidad, “construyen su definición del problema, establecen los objetivos a lograr en el tratamiento del problema, diseñan los instrumentos y programas de abordaje, identifican sus operadores, comunicadores, y aliados”. Cobb y Elder⁴⁹ dirían “..... El que una cuestión logre colocarse exitosamente en la agenda depende de una convergencia apropiada de gentes, problemas, soluciones y oportunidades de elección, pero el comportamiento de cada uno de estos elementos es virtualmente incierto. Es posible empero reducir el ámbito de incertidumbre a través de varios factores de contexto que son de ayuda para estructurar el proceso y restringir el rango de variabilidad potencial”

Por lo anterior, una de las maneras de regular esto, es la creación de conductos, es decir, espacios cerca del problema en cuestión como organizaciones y liderazgos que permitan resolver las demandas públicas y dar respuestas gubernamentales a través del diálogo constante entre organizaciones sociales y poderes del estado para una buena definición de problemas, diseño y construcción de alternativas.

Esto resulta en ocasiones ser un arma de dos filos por lo que los propios sistemas políticos para mantener su estabilidad política, establecen límites político-administrativo a las organizaciones de interés que participen como canales de interlocución en los asuntos a debatir; en otras palabras, se delimita el ámbito de lo político y fiscalmente posible. Lo relevante aquí, radica en el hecho de que el sistema tiene prejuicios que regulan los problemas públicos rumbo a la agenda; es decir, no todo es posible y permisible; cada oficina de gobierno tiene una visión propia de sus funciones y obligaciones para lo que fue creada; en efecto, esta

⁴⁸ Aguilar Villanueva, op. cit., p.

⁴⁹ Cobb y Elder, op. cit., pp. 118

demarcación legítima su acción, permitiendo a la vez, la selección de problemas y demandas que se originan desde la sociedad.

Cabe mencionar, que a pesar de esta limitación de recursos existen canales a través de los cuales se permite insertar demandas en una agenda de gobierno definida y saturada. Uno de ellos son, las prácticas institucionales, es decir, las oficinas de gobierno cumplen sus actividades administrativamente, lo que permite la atención constante de demandas de la sociedad y permite una interacción entre sociedad y Estado; otro canal de atención es la existencia de un acontecimiento inesperado que por su naturaleza deba ser atendido inmediatamente como catástrofes o aprovechado estratégicamente para el bienestar social; otro factor de impacto en la agenda formal de gobierno, es la fuerza y el interés de los actores políticos lo que les permite influir en el proceso y, las relaciones entre ellos y con el gobierno; este resulta de gran trascendencia políticamente por la localización, descripción y explicación de las fuerzas de los diferentes grupos sociales y de su correlación de fuerzas, es decir red de aliados, intereses más allá de la apariencia, etc. lo que demostraría el grado en que determinado grupo pretende ejercer influencia en el gobierno, al grado de usarlo como instrumento para el logro de sus intereses exclusivos o si se busca que únicamente actúe como mediador en la solución de los grupos de interés. Esta acción o inacción del gobierno, sea o no determinada por alguna fuerza social dominante, demostrará su margen de maniobra.

Heclo⁵⁰ remarca “En su perspectiva, grupos de interés, específicos y poderosos según el tipo de política en juego, determinan de manera permanente e integral la agenda, el proceso decisorio de las políticas, su proceso de implementación y sus criterios de evaluación. El gobierno formal es fatalmente la fachada de los pocos

⁵⁰ Heclo, H., “Issue Networks and the Executive Establishment”, en *The New American Political System*, A. King, ed., American Enterprise Institute, Washington. p. 102, 1978.

intereses organizados que son los que gobiernan efectiva y enteramente determinadas áreas de asuntos, llamados tal vez públicos, pero de hecho particularistas.....” Si bien es cierto que la intervención estatal solía ser un instrumento por parte de algunos grupos para incorporar demandas sociales, también es la pauta para consolidar la interdependencia entre política y administración que surge de la necesidad de mediar técnicamente entre sociedad y gobierno que permite a la sociedad elaborar mejor sus demandas, y al gobierno sus respuestas; de esta forma se da paso a los intelectuales, académicos, consultoría especializadas, organizaciones de técnicos y profesionales, entre otros.

Con lo anterior, se busca un conocimiento orientado y aplicado pero específico en determinados asuntos de expertos y profesionales, para actuar en estos dos ámbitos. Su actuación es en consecuencia determinante para una buena formulación de políticas al definir adecuadamente el problema, informar con conocimientos de causa, elaborar opciones, establecer los instrumentos y delimitar criterios a seguir. En este sentido “algunas profesiones pueden ser dominantes, pero los especialistas experimentados en cuestiones específicas (es decir, muy bien informados acerca de lo que verdaderamente cuenta en un particular debate de política), independientemente de cuál sea su formación profesional..... Los que ascienden a posiciones de liderazgo son “políticos de políticas”, expertos en usar expertos, los proveedores del conocimiento que necesita un mundo hambriento de decisiones correctas” ⁵¹.

1.3.6 La definición del problema en Chiapas

La definición de problemas públicos, conlleva definiciones que pueden diferir y lo grave es que de ello depende los instrumentos, modos y objetivos de la decisión

pública y las opciones de acción. Este problema obliga al gobierno a enfrentar por un lado no sólo a los grupos de interés poderosos que influyen o pretenden influir en él, sino también y aún más grave, enfrentar a sus esquemas mentales. Si bien es cierto que los problemas públicos no son sencillos, su complejidad aumenta por el hecho de que los privados y sus organizaciones convierten los problemas que ocasionan en públicos por la incapacidad de resolverlos con intercambios competitivos y cooperativos. Obviamente no todos se tornan públicos pero muchos por su naturaleza, son meramente cuestiones públicas por su importancia estratégica para el Estado; sin embargo, por razones de seguridad o problemas de pobreza, el gobierno enfrenta problemas que para su solución, no siempre cuenta con la información y conocimiento, ni consenso o colaboración entre los ciudadanos lo que los hace inmanejables, o que al tratarlos se da cuenta que su intervención en ellos, crea más y nuevos problemas.

El caso de Chiapas es un ejemplo de esta situación, donde la respuesta del gobierno frente a la problemática política se ha complicado debido a los intereses de los grupos de poder en el estado que buscan mantener el status quo, el cual les ha permitido dominar durante tantos años la región por la mentalidad de las comunidades indígenas y los hombres del campo que ha permanecido sosyugada por manipuladores, por su cultura y políticas. Esos grupos distorsionan la información necesaria para la conformación de una estrategia completa de solución, donde nos encontramos con elementos necesarios, independientemente de las diferentes causas históricas, para crear conflictos que en su conjunto representan la crisis actual del Estado; así encontramos grupos religiosos como el comandado por Samuel Ruiz con su teología de la liberación enfrentada a otros grupos de tendencia más conservadora o de nuevas tendencias como los grupos protestantes que lejos de solucionar,

⁵¹ Aguilar, Luis F., op. cit. p.103

dificultan su arreglo. Webber y Rittel⁵² afirman “La política y los gobiernos no pueden cosechar éxitos en aquellos problemas sociales, donde la religión y la ética han fracasado, donde el componente de la elección individual es insoslayable para la solución del problema. Por consiguiente, frente a muchos problemas públicos no hay solución sino re-solución. Hay que atacarlos una y otra vez, sin desmayo, para ir removiendo sus aspectos más nocivos y más extendidos e irlos transformando mediante la intervención sistemática.”

Los problemas no existen objetivamente, es decir no son materializados en cuanto son valoraciones o construcciones sociales, políticas de la realidad y producto del pensamiento que actúa en su entorno. Un problema puede serlo para unos, pero no para otros, además, se considera problema por ciertos aspectos para unos y por otros aspectos para otros; por consiguiente, un problema se vuelve cuestión al debatirse sobre sus componentes, causas, consecuencias y planteamiento.

La definición de los problemas públicos enfrenta dos dificultades a superar, una, construir una definición aceptable de consenso, y la otra, que la definición sea operativa, en otras palabras, viable y que permita la intervención pública con instrumentos y recursos a disposición del gobierno. En este sentido la respuesta del gobierno en sus diferentes vertientes no ha tenido ese consenso por parte de los grupos locales y aquellos grupos nacionales que han tomado la solución del problema chiapaneco como una bandera política, tal es el caso del Partido de la Revolución Democrática, PRD, que se ha opuesto a programas sociales que pudieran erosionar el esfuerzo y las simpatías dentro de los grupos campesinos, y sobre todo de origen indígena, simpatizantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

⁵² Rittel, H. W. J. y Webber, M. M., “Dilemmas in a General Theory of Planning”, en *Policy Sciences*, vol. 4., 1973.

Para la definición del problema y su solución en la región de Chiapas, es necesario la intervención de líderes, partidos y organizaciones, como la participación de la Comisión de Concordia y Pacificación, COCOPA, constituida pluralmente por miembros del poder legislativo, que debe jugar un papel fundamental, así como la de analistas de políticas, cuya tarea política es hacer que los que padecen inmediatamente la situación y otros grupos interesados pasen de la vivencia del problema al concepto del problema convincente para ellos por un lado, y por otro que permita la acción del gobierno, o lo que es lo mismo, conceptos aceptables legal y políticamente y viables fiscal y administrativamente, esta colaboración en el orden lógico significa dialogar, persuadir e informar; políticamente, introducir negociaciones y ajustes entre gobierno y sociedad respecto de la definición del problema. A pesar de esto, el gobierno todavía debe decidir seguir la definición que posibilita el tratamiento efectivo del problema o enfrentar la que políticamente resulta menos costosa pero que no es eficaz, como la instrumentación de políticas públicas cuyo objetivo sea impulsar el crecimiento de la región tratando de superar los niveles de rezago y pobreza.

Para H. Simon⁵³ los problemas bien estructurados “Cuentan con un criterio preciso para comprobar la solución y un proceso mecanizable para aplicar el criterio; tienen un “ámbito del problema” que puede ser representado en estado inicial, intermedio y final del problema; pueden indicar las operaciones que de manera correcta o incorrecta llevan de un estado al otro del problema; ofrecen la información necesaria para realizar las operaciones de cálculo y transitar de un estado al otro. En suma, un problema bien estructurado tiene la característica de contar con un “solucionador general de problema”, es decir, cualquiera conocedor de su estructura tiene en principio la capacidad de resolverlo. En contraste, un problema “mal estructurado”

⁵³ Simon, H. A., “The Structure of Ill-Structured Problems”, en *Artificial Intelligence*, vol. 4, 1973.

es obviamente el que carece de las características mencionadas". En este sentido la solución es parte de la misma definición de problema. Ello significa crear para las diferentes vertientes del conflicto en Chiapas, como la tenencia y la certeza jurídica de la tierra; el rezago educativo; el rezago de la infraestructura y vivienda; la falta de condiciones para el desarrollo político y democrático, etc., una definición que se deba entender y deba ser tratada y estructurada de tal forma que sea gubernamental-socialmente abordables con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos a disposición.

Respecto a la buena estructuración de problemas públicos desordenados, es necesario desarticularlos, descomponer su estructura en problemas más precisos, más pequeños y manejables; en efecto, el ataque a la pobreza puede desagregarse en problemas particulares como infraestructura, educación y salud, estos suelen ser más abordables al contarse con una larga historia de intervención, conocerse los costos y manejarse las técnicas de solución; en este caso, hay aspectos que se dejan de lado por pertenecer al ámbito familiar, cultura de grupo, ética o motivación psicosocial de las personas, aunque el punto sobre la etnicidad, ha influido por el manejo político que le han dado las organizaciones y partidos políticos para encontrar una solución.

El fraccionamiento de un problema mayor en problemas menores, que puedan ser tratados por separados con teorías y técnicas distintas entre sí y diferentes tiempos puede ocasionar mayores y más graves problemas por lo que la estrategia debe ser integral, tal es el caso de la intervención del gobierno en programas sociales donde se coordinan dos o más instituciones de diferente nivel de gobierno en las que no existe una política común, por un lado las autoridades estatales de Chiapas operan programas nacionales de apoyo al combate del rezago social, buscando resultados a corto plazo cuando el objetivo de dicho programa implica sentar y reforzar

elementos, como educación y desarrollo agrario, donde se esperan resultados a mediano y largo plazo.

Es importante saber cómo es la relación entre los componentes para lo cual hay que saber estructurar problemas ya que las más de las veces sucede que la solución a un problema suele ser correcta pero el problema en sí, es equívoco por su mal planteamiento; para superar esto, se debe formar los conceptos sociales, es decir, clasificarlos sobre la base de similitudes y diferencias; y formar enunciados causales como teorías y modelos, en este aspecto es importante considerar teorías que dominan las organizaciones gubernamentales y que además hayan demostrado ser eficaces. Esto permitirá identificar los elementos que constituyen el hecho como problema, conocer sus nexos causales principales para alterarlos en el sentido que se desee. El no poder determinar cuáles componentes serán modificados, o cuáles los originan para incidir en ellos, muestra la mala determinación de un problema mal estructurado; no se conocen los objetivos a realizar ni los medios para ello, en otras palabras, no se conoce lo que se quiere resolver o puede resolver.

Si bien es cierto que al gobierno le toca solucionar problemas públicos derivados de problemas privados, problemas generados en la sociedad, también es cierto que no posee una norma para ello, o sea, capacidad lógica que trascienda a la información y talento de la sociedad, por lo que su actuación radica en razones morales, jurídicas, políticas, etc.; pero sea cual fuere su forma de tratarlo, debe correr el riesgo aún cuando se anticipe a una falsa solución, ya que es la única manera de que el planteamiento de un problema práctico tenga sentido; en estos casos, las políticas públicas son experimentales en el sentido en que son objeto de observación constante para conocer las consecuencias que ocasionan cuando se ponen en acción. Bajo este contexto, se exige y se hace necesario una mayor comunicación y

entendimiento entre gobierno y sociedad para que la política pública incorpore una corresponsabilidad de la iniciativa social y la gubernamental.

Ante todo esto, estructurar bien un problema público como el de Chiapas, debe constituir además, darse cuenta de los errores en que se había caído pero más allá, aprender, reconocer y remediarlos aunque para ello haga falta una democracia plural como presión para los gobiernos y cuya sanción es la alternancia y un servicio público profesional que critique y no que sólo complazca al gobierno.

En la unidad del documento se manejan varias ideas, aunque una es base de la investigación y el objetivo final de la misma, se debe tener presente la de recuperar la gobernabilidad en el estado, a través de políticas públicas, aunque se presenten ideas secundarias como la política neoliberal que no ha dado los resultados esperados a nivel microeconomía, la intervención extranjera en asuntos nacionales a través de los tratados de libre comercio, entre otros conceptos.

1.4 Contenido de la investigación

En la primera parte de este trabajo de tesis, se presenta la evolución de la propiedad de la tierra en Chiapas, a través de su Historia, seguida de la problemática agraria en el momento mismo del levantamiento armado y señalando como ha respondido el gobierno federal mexicano y estatal chiapaneco para intentar desactivar el conflicto social bajo el aspecto de la tenencia de la tierra de la región, así mismo, se contemplan en la tercera parte de la investigación, los diferentes programas nacionales e internacionales para el campo con que cuenta este estado para complementar su desarrollo, por lo menos al mismo nivel del resto del país. La presente investigación está constituida por nueve capítulos adicionales a éste que es la introducción.

El segundo capítulo lleva un esquema cronológico que permite al lector, entender fácilmente la historia agraria del estado de Chiapas, desde las primeras manifestaciones sobre el uso de la tierra y sus usufructuadores en la época prehispánica, hasta la regularización y el reordenamiento que se ha pretendido dar en nuestros días, con las reformas del artículo 27 Constitucional en 1992. La intención es conocer las raíces de la actual cultura chiapaneca, el choque cultural de la conquista que dio como resultado la mezcla de diferentes ideologías y costumbres en donde prevalecieron orígenes que no han permitido un desarrollo similar que el resto del país. Se presentaron las bases de lo que sería la forma de las relaciones y la dependencia del uso de la tierra en esa nueva sociedad.

Para la época colonial se muestra la característica jurídico-agraria por la cual se integraría la composición actual de la tenencia de la tierra. La evolución durante la Independencia de la Nueva España no destruyó las simientes dejadas por las épocas anteriores, más aún, dejaron de tener vigencia las leyes hispanas que protegían a los indígenas los que tuvieron que iniciar de cero las luchas por sus derechos. El movimiento revolucionario cambió las estructuras agrarias con su ley de 1917, sin embargo esa revolución y esas leyes agrarias no llegaron a Chiapas. Se presentará la contrarrevolución que en Chiapas triunfó dejando las cosas como estaban. Cuando se inició el reparto agrario, las mejores tierras tenían instrumentos jurídicos que las protegieron.

El tercer capítulo muestra la política agraria en Chiapas a partir de los cambios de la Constitución en 1992 al Artículo 27, que permitió la posibilidad de privatización de la tierra social y las confrontaciones derivadas de las invasiones promovidas por organizaciones campesinas, que aprovecharon la sombra del movimiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en beneficio de sus intereses particulares.

Esta fecha constituye el parteaguas de las posibilidades a un desarrollo regional, que a mediano y largo plazo permitirán a este estado y al resto del país, incorporar al sector agrario como un punto más de despegue de la economía mexicana.

En la segunda parte, el cuarto capítulo contempla a los actores actuales en el escenario chiapaneco, así tenemos a las comunidades indígenas con sus características, su distribución poblacional y costumbres, así como la situación en cada una de las nueve regiones económicas que componen el territorio chiapaneco.

Analizaremos a las organizaciones campesinas, desde su origen en la zona del conflicto y su evolución en los últimos años, así como los contactos que éstos tuvieron con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

Las iglesias es tema de otro apartado, el cual presenta a todas las tendencias religiosas que se han establecido en las regiones del estado, así como su influencia en las comunidades y los indígenas y cómo han modificado su forma de vida. También se señala la participación de estas iglesias en el movimiento armado.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG's), están jugando un papel muy importante en las nuevas relaciones entre la sociedad y el gobierno del estado. La ausencia de algunas acciones del gobierno, fundamentalmente, en materia de derechos humanos, así como de aspectos agrarios han propiciado su proliferación. Se mencionan las ONG's internacionales que apoyan al EZLN.

El gobierno es un apartado importante para entender las circunstancias actuales en el estado. Son dos ingredientes que analizaremos: el cacicazgo que ha sido un elemento de control a los campesinos e indígenas de la región debido a las ideologías de usos y costumbres ancestrales que se arraigaron con la conquista; y la gobernabilidad que

en los últimos cinco años nos muestra el descontrol y la desconfianza a las autoridades en el estado.

Se presentan las fases en las cuales se desarrolló el movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, quienes propiciaron con este levantamiento, que el gobierno mexicano incrementara las acciones para desactivar no sólo este conflicto, sino el de las invasiones de tierras que ya se venían produciendo desde mucho antes de la aparición del EZLN.

En el quinto capítulo conoceremos las políticas públicas directas instrumentadas por las instituciones del gobierno para desactivar conflictos, originados por invasiones de tierras por organizaciones campesinas que aprovecharon la confusión del conflicto para reivindicar sus antiguas o nuevas demandas agrarias.

No es nueva la tendencia para solucionar conflictos sociales recurriendo al reparto de tierras adquiridas por las autoridades, sin embargo, en esta ocasión las circunstancias son más especiales debido a los acontecimientos del primero de enero de 1994, ya que al amparo del movimiento armado, las organizaciones campesinas sintieron validadas sus demandas, generándose una escalada de invasiones de predios como forma de presión social y política, para que el gobierno les dote con fondos estatales.

Así veremos los intentos del gobierno para satisfacer estas demandas de las agrupaciones campesinas, de los problemas que originaron, y como en un principio se resolvieron en forma desordenada, obligando al gobierno a cambiar la estrategia de dotación, constituyendo Fideicomisos para este fin, y consensuando la compra de tierras, a través de los Acuerdos Agrarios con las organizaciones campesinas de la región.

En la tercera parte de la investigación se describen los programas nacionales e internacionales, contenidos en la estrategia gubernamental para recuperar el control de la región, y posteriormente los resultados de los mismos. En el caso de los programas internacionales se señalan las políticas de las instituciones para otorgar los apoyos, así como la evolución de la implementación de estas políticas, los resultados no son aún tangibles porque los programas se iniciaron a raíz del conflicto. Un valor especial de esta parte, quizá la aportación más importante de la investigación, es el hecho de haberse recopilado, clasificado y estructurado con los programas para el desarrollo del estado de Chiapas que no se encuentran en su conjunto, sino sólo de manera dispersa, por lo que será de gran apoyo, en un futuro cuando se tenga al alcance, para los interesados en el estudio de este estado.

El sexto capítulo contempla un panorama general del estado, ya que para entender la importancia que revisten los apoyos focalizados a la entidad, es fundamental conocer la situación que guarda éste. Es por ello que se exponen las características demográficas, indígenas, de servicios, laborales, económicas, de infraestructura y agraria, con lo que podemos comprender la necesidad de recursos para esta región.

En el séptimo capítulo, presentaremos los programas para el desarrollo en el ámbito nacional que se aplican a Chiapas. En cada programa expuesto se señala, donde se tiene, los resultados de su aplicación, mostrando así, el avance en el desarrollo de la región. Dentro de los programas nacionales destaca el de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que no solamente abarca la problemática agraria, sino que ampliamente se dirige a su conjunto social. Considerando que Chiapas cuenta con una de las mayores concentraciones de indígenas en el país, es importante presentar todo el programa ya que se complementa a la tenencia de la tierra como principal elemento de estabilidad de las comunidades, seguido de los apoyos y desarrollos sociales por

parte del Estado. Así tendremos los resultados de las demandas recogidas en los diferentes foros que se han realizado para estas comunidades, como son el reconocimiento de sus derechos políticos y culturales; su participación en la conformación de políticas de desarrollo regional; adecuación de acciones que garanticen un aumento en el bienestar social en los que se incluya alimentación, salud, educación, vivienda e infraestructura.

El Programa Nacional de Combate a la Pobreza es manejado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), este programa tiene como objetivo principal, como su nombre lo dice, el intentar superar la pobreza en 91 regiones determinadas en todo el país. En algunos estados puede ser una región o un municipio, sin embargo en el caso de Chiapas abarca toda la entidad, por lo que la atención de SEDESOL y sus programas se encuentra presente en todo el estado.

El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), es quizá el programa agrario más importante que se realiza en esta administración gubernamental, ya que permite la expedición de documentos que acreditan los derechos de los campesinos y comunidades sobre las tierras. Uno de los problemas que originan constantes conflictos es precisamente la incertidumbre jurídica de la tenencia de la tierra y una vez resuelto el problema del reconocimiento y acreditación de la propiedad se trabajará en el fomento de figuras asociativas en tierras sociales, ya que estos apoyos son limitados por la resistencia de la iniciativa privada a invertir ante la posibilidad de enfrentar los problemas descritos. El avance del programa en Chiapas es lento debido al conflicto armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en la región, sin embargo se tiene previsto finalizar la certificación de las tierras sociales del estado para el año 2000.

El Programa de Incorporación al Suelo Social (PISO) contempla el crecimiento de las principales ciudades y zonas metropolitanas del país, se tiene señalado que aproximadamente para el año 2000 se utilizarán 150,000 hectáreas de tierras para la expansión urbana, de éstas, casi 100,000 hectáreas ejidales y comunales resolverán los problemas de vivienda, equipamiento urbano y desarrollo regional. A través de mecanismos manejados por PISO, los campesinos y comunidades tendrán facilidades para conformar empresas y sociedades inmobiliarias, beneficiándose económicamente de la comercialización de la tierra para estos fines.

El Programa Nacional de Financiamiento de Desarrollo (PRONAFIDE) que fue presentado el pasado 3 de junio de 1997, es un programa de corte financiero de promoción del ahorro y del empleo. Dentro de sus metas se encuentra el impulso al desarrollo social con vertientes que incluyen apoyos al sector rural, tales como el aumento de la rentabilidad en su producto, la creación de empleos para los campesinos, el alcanzar que la producción agropecuaria crezca por arriba de la población, el fomentar las exportaciones de productos del campo y combatir la pobreza rural.

Como parte del capítulo correspondiente, se muestra en forma sintética 47 programas que están a disposición para el desarrollo del campo en Chiapas. Estos programas se dividen en crediticios, subsidiarios y sociales para su mayor comprensión. Las oportunidades que se presentan permiten considerar la solución de problemas y situaciones de retraso o desventaja, aprovechando las potencias de los habitantes en esta región con la finalidad de incorporarlos a un mejor nivel social.

En el octavo capítulo, se ha querido exponer los casos de cooperación internacional dedicados a Chiapas, entidad penosamente conocida a nivel mundial no sólo por el

estallido de su levantamiento armado en 1994, sino también por las precarias condiciones en que vive la mayoría de su población, básicamente la rural y de ésta la indígena. Muestras claras de la marginación y la pobreza que deben superar los países en vías de desarrollo con recursos y estrategias propios, pero donde la cooperación internacional es fundamental no sólo como un llamado de conciencia, sino por la importancia que los recursos, experiencias, asistencia y colaboración que los países más desarrollados pueden brindar.

Esta parte del trabajo tiene como finalidad el hacer una revisión de los objetivos que persigue la cooperación internacional, el concepto que reviste ésta, y cómo es ejercida por dos entidades internacionales, la Unión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La selección de estas entidades está en función del significado que tiene como proveedoras de cooperación y apoyos económicos para América Latina (AL) y por lo tanto para México.

En el noveno capítulo, se exponen resultados obtenidos en algunos de los programas nacionales hasta el 31 de julio de 1997, fecha en que se finalizó la recopilación de datos, es importante lo avanzado en la vertiente de infraestructura ya que, de esto depende la continuidad del esfuerzo para el desarrollo regional, manteniendo de esta forma la posibilidad de mayor gobernabilidad en la región.

Finalmente el décimo y último capítulo contendrá las conclusiones que en forma sintética presentaremos del trabajo.

PRIMERA PARTE: LA EVOLUCIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA

2. HISTORIA AGRARIA DE CHIAPAS

2.1 Antecedentes Prehispánicos

La secuencia histórica del actual estado de Chiapas surge como rama de la civilización maya, que sólo se puede entender en esta región como parte de lo que fue una cultura más amplia, cuyos exponentes arqueológicos señalan el más alto refinamiento y sus vestigios en el estado aún se perciben en Bonampak, Chilón Toniná, Palenque, etc. y su cotidianidad se describe como: “Urbes administrativas y religiosas, agrupaciones abigarradas de templos y edificios, fortalezas de sacerdotes, guerreros y comerciantes, ciudades a la deriva de un inmenso océano de aldeas más o menos controladas”.⁵⁴ La cultura maya en Chiapas fue la cima social de un modo de producción tributario, cuyo grupo sacerdotal ejercía funciones religiosas, administrativas y de calendarización de los ciclos agrícolas del maíz, el frijol, el cacao, todo ello obedeciendo a una cultura agrícola como sustento principal.

La cultura maya trasciende más allá de sus ruinas y está presente en todo el estado con la gran diversidad de lenguas que persisten en la región, pero la mayoría de ellas, con un solo origen, de esta manera: el tzeltal, tzotzil, tojolobal, motocinteco, chicomuceltecó, chol, chol-lacandon, entre otras lenguas, advierten al Maya como lengua madre y de la misma manera se puede inferir étnicamente.

Los zoques relacionados históricamente con la primera civilización urbana que floreció en la costa del Golfo desde hace tres mil años y la cultura olmeca, ocupaban el occidente y eran antiguos en esa región, habitando principalmente la zona

⁵⁴ Antonio García de León. *Resistencia y utopía*, Colección: Problemas de México, Ediciones Era. México 1985 p. 26.

montañosa de Mezcalapa, Quechula, Tecpatán, Copainalá y otros pueblos donde hoy persiste su lengua.

El corredor, que a través de los siglos se conformó como paso obligado con el sur del continente, dio paso a migraciones posteriores que a partir del siglo IV terminaron por adicionar el mosaico étnico de Chiapas, entre ellos tardíamente los indios Chiapa de filiación Chorotega, entre otras corrientes, ya no con afanes tan migratorios, sino de dominio territorial.

El siglo X está marcado por la llegada de esta raza que se incrustó entre los originales habitantes mayenses y zoqueanos y que tendría gran peso en la historia de la entidad: los chiapanecas, quienes dominaron a sus vecinos y se convirtieron en el principal poder político de la región, lo que coincidió con el resquebrajamiento de la unidad del “Imperio” Maya, descomponiendo su tejido social en pequeños señoríos militaristas de limitado alcance territorial.

La región, a pesar de la innegable influencia Maya, también asimiló la influencia de otras culturas de Mesoamérica como la olmeca, la teotihuacana, la tolteca y la azteca, esta última, a partir del último cuarto del siglo XV, ejerció su poderío sobre gran parte del actual territorio de Chiapas, pero coincidentemente no pudo jamás doblegar a los indios chiapa.

En este Chiapas prehispánico, la propiedad agraria, de acuerdo a Diego de Landa,⁵⁵ era que *“entre los Mayas tanto la nuda propiedad como el aprovechamiento de las tierras eran comunales”*; señalaba que al no haber propiedad exclusiva de los terrenos éstos se conservaban en el dominio público y que su uso le correspondía al primer ocupante. Sin embargo, el mismo autor indica que había vestigios de figuras

jurídicas que no se entendían sin la existencia de ciertas formas de apropiación individual, lo que hace suponer la coexistencia de ambos sistemas.

Desde luego, los pueblos que conformaban la triple alianza, los mexicas, tecpanecas y acolhuas, como potencias hegemónicas dominantes de finales del siglo XIII, integraban una alianza militar, política y comercial y que para fines del siglo XV dominaban casi la totalidad del México sur e imponían su sistema de propiedad en sus dominios. Su influencia se extendía más allá del estado de Chiapas; tal como lo señala Isaías Rivera Rodríguez,⁵⁶ “el régimen de propiedad y tenencia de la tierra en el México Prehispánico estaba organizado con base en el sistema de apropiación comunal; es decir la titularidad, salvo excepciones, correspondía a las comunidades”. Con ello, independientemente del sistema agrario dominante, la constante en la tenencia de la tierra era el disfrute comunal de su usufructo y producción con la salvedad de las características de un Estado tributario”.

A la llegada de la corona española, la estructura agraria chiapaneca, influenciada por gran parte de los mexicas tenía, entre otras, las siguientes características:

- Propiedad del *tlatoani*: sólo correspondía al monarca y se le denominaba *tlatocalalli*.
- Propiedad de los nobles: llamada *pillalli* y pertenecía a los nobles en forma hereditaria.
- Propiedad de los guerreros: denominada *milchimalli* o tierras para la guerra, estaba destinada al sostenimiento de los servicios militares.
- Tierra de los barrios: La sociedad se basaba en los *calpullis* o barrios. Estas organizaciones detentaban la posesión de cierta superficie asignada para su

⁵⁵ Diego de Landa. *Relación de las cosas de Yucatán*, (Madrid, 1864).

⁵⁶ Isaías Rivera Rodríguez, *El nuevo derecho agrario mexicano* Mc Graw Hill 1994, p 16.

explotación y, por ende, para la subsistencia de cada familia, la cual tenía la obligación de cultivarla y no abandonarla bajo pena de perder su parcela.

- Tierras de la ciudad: Los *calpullis* contaban con tierras de aprovechamiento común llamadas *altepetlalli* circundantes de cada barrio o población, cuyo producto se destinaba al pago de los gastos públicos del pueblo y de los tributos.

Con lo anterior, se advierte que la estructura agraria precolonial en el estado de Chiapas incluía una mezcla de diferentes formas de tenencia de la tierra, en donde como resultante de sociedades agrícolas, la tierra era la riqueza principal; sin embargo, la vastedad de este recurso disminuía el interés acaparador o de apropiación particular entre los habitantes y simplemente se reconocía como un bien común.

Es importante señalar que el reconocimiento social, tal y como lo reconocemos hoy en día, a pesar de existir culturas perfectamente estratificadas desde el punto de vista social y productivo en el México prehispánico, no estaba en función del atesoramiento de riqueza individual, sino en función de su actividad, tales como sacerdotes, guerreros, artesanos, etc., en la compleja sociedad prehispánica.

Se puede apuntar que los indígenas de la época prehispánica vivieron en sociedades divididas en clases sociales; existió la rivalidad, dominación y tributación que nos hablan de pueblos en lucha constante por la detentación del poder. No existieron pues las comunidades indígenas en el sentido idealista de que se habla actualmente.

Con la conquista, los diferentes grupos étnicos que se distinguían por su pasado y lugar de origen, físicamente y por la forma de hablar, vestir y realizar determinadas actividades, se volvieron ante los ojos de los españoles iguales, se volvieron indios. Así la etnicidad cobraría matiz diferente. En efecto, a partir de ella los grupos

étnicos compartirían una misma historia: dominación y supeditación cultural ante una cultura portadora de elementos diferentes a las de los habitantes de Mesoamérica. Por ello, ante lo extraño y dominante; ante los impuestos y detestado, la etnicidad surgiría como el fenómeno de arraigo que permitiría la identificación y supervivencia de los grupos indígenas.

Entonces se despoblará el mundo encogiéndose, haciéndose escaso y pobre, empequeñecido y humillado a causa del rigor de la palabra de este Katún.⁵⁷

Libro de los Libros del Chilam Balam

2.2 El Período Colonial

La amplia diversidad geográfica y étnica de Chiapas, no permite identificar una región como tal y por lo tanto su caracterización se dificulta al intentar ubicar en un marco de referencia una zona que no corresponde a una conceptualización histórica cultural única, Por otra parte, tal como lo describe Jan de Vos, “El punto de partida no puede ser otro que el momento en que llegaron los españoles. Ellos fueron los que introdujeron la calificación socioétnica de *indio* y crearon la realidad territorial de Chiapas”,⁵⁸ con lo que marca el enfoque de estudio a partir de este estadio histórico, “*había gran miedo a los chiapanecas porque ciertamente en aquel tiempo los mayores guerreros que yo había visto en toda la Nueva España*”.⁵⁹ La leyenda surgió, cuando desesperados ante su inminente derrota decidieron los indios chiapa -

⁵⁷ *Katum*, periodo de ciclo largo, similar a la noción de siglo entre la cultura occidental, tenía una duración aproximada a los veinte años.

⁵⁸ Jan De Vos, *Vivir en frontera, La experiencia de los indios de Chiapas*, Colección: Historia de los pueblos indígenas de México. Instituto Nacional Indigenista.

⁵⁹ Bernal Díaz del Castillo *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, Porrúa 1966.

junto con sus mujeres y niños-, lanzarse al vacío desde lo alto del Cañón del Sumidero antes que ceder al conquistador.

Administrativamente, las etnias sobrevivientes del estado fueron agrupadas en dos distritos que en su organización sólo consideraban los intereses españoles: las provincias coloniales del Soconusco y Chiapa; el primero coincidió territorialmente con la entidad antes controlada por los aztecas; el segundo en cambio fue una creación nueva, ya que incluyó, dentro de sus términos no sólo la comarca de Chiapa propiamente dicha, sino además el Lacandón, los Zoques, los Quelenes, los Zendales y los Llanos, todas ellas regiones que hasta entonces habían sido independientes las unas de las otras.

Al mismo tiempo que la espada, la cruz y las circunstancias realizaban su tarea conquistadora, la vieja corona española se preparaba a reproducir su sistema jurídico: “el proceso de conquista no se limitó a la simple apropiación del territorio - lo cual hubiera sido, por un lado, un acto de bandidaje, y por otro, no le hubiera asegurado a la corona española la titularidad sobre las inmensas regiones descubiertas- sino que fue necesario sostener dicha epopeya en argumentos y bases jurídicas sólidas, de acuerdo a los principios vigentes”.⁶⁰ La corona española, por conducto de Carlos V, proclamó su dominio absoluto sobre las tierras de la Nueva España mediante la Ley I del 14 de septiembre de 1519, denominada *Que las Indias Occidentales estén siempre unidas a la Corona de Castilla, y no se puedan enajenar*. Esta ley sostenía que “Por donación de la Santa Sede Apostólica y otros justos, y legítimos títulos, somos Señor de las Indias occidentales”,⁶¹ de lo cual se desprende que la corona fundamentó la propiedad sobre los territorios descubiertos en las bulas

⁶⁰ Isaías Rivera Rodríguez, op.cit p.21.

⁶¹ Manuel Fábila, *Cinco siglos de legislación agraria, 1493-1940*, SRA-CEHAM, México, 1981, p.5.

papales y otros títulos que consideró legítimos según el derecho vigente de esa época.

Es justo reconocer que la corona española no se comportó como una institución absolutamente materialista. Como prueba de ello, ordenó el respeto irrestricto a la integridad de las posesiones de los indios conquistados (Real Cédula: *Previniendo que se devuelvan a los indios las tierras que se les hayan quitado*, 31 de mayo de 1535).⁶²

De acuerdo a la clasificación de Martha Chavez Padrón,⁶³ sobre los diversos tipos de propiedad en la época colonial, es posible identificar básicamente tres categorías: las que constituían propiedad individual, intermedia y colectiva.⁶⁴

- Propiedad de tipo individual

Mercedes reales. Concesión de tierras a conquistadores y colonizadores, generalmente con carácter provisional y sujetas a la ulterior confirmación por parte de la misma corona. Los concesionarios debían acreditar los requisitos de residencia y cultivo, y no obtenían una extensión territorial específica.

Caballerías. Medida de tierra que se mercedaba a un soldado de caballería, generalmente se acepta que la extensión era de 300 hectáreas

Peonías. Medida de tierra que se mercedaba a un soldado de infantería; era una quinta parte de la caballería.

Suertes. Solar para labranza que se destinaba a cada colono que se integraba a una capitulación, generalmente con una superficie de 10 hectáreas.

⁶² Ídem, p. 13.

⁶³ Martha Chavez Padrón, *El Derecho Agrario en México*, Porrúa, México, 1974, p.189.

- Propiedad de tipo mixto

Composición. Mediante la Ley XX de 1589, Felipe II instituyó las composiciones con dos fines primordiales: por un lado, la regularización de la tenencia de la tierra que ordenara el caos existente y permitiera un mayor y mejor control para efectos impositivos y, por otro, la obtención de beneficios económicos adicionales. Las composiciones podían ser promovidas por quienes poseyeran excesos de tierra con respecto a su título, por quienes no lo tuvieran y estuvieren en posesión de tierra o que el tipo fuere defectuoso.

Capitulaciones. Eran concesiones a empresarios que la corona otorgaba con el fin de colonizar ciertos territorios o fundar una población a cambio de entregarles en propiedad determinada cantidad de tierras.

Reducciones de indígenas. Con el fin de facilitar el control y administración de los numerosos grupos indígenas así como su evangelización, a mediados del siglo XVI, la corona, ordenó la reducción de los indios, esto es, su concentración en determinadas áreas o poblaciones. La legislación especificaba que este proceso debería realizarse sin generar conflictos, siempre de acuerdo con la voluntad de los afectados, a la vez que prohibía que dicha institución fuere utilizada para despojarlos de sus tierras.

- Propiedad de tipo colectivo

Fundo legal. Terreno donde se asentaba la población, consistente en el casco del pueblo con su iglesia, edificios públicos, plazas y casa de los pobladores, con una extensión de seiscientas varas a los cuatro vientos a partir de la iglesia ubicada en el centro.

Ejido y dehesa. El ejido español era una superficie ubicada a la salida de los pueblos para solaz de la comunidad; la dehesa se localizaba igualmente y servía para el pastoreo del ganado de la población. Ambas eran de aprovechamiento colectivo y no

⁶⁴ Isaiás Rivera Rodríguez, op.cit pp.27-32.

podían ser enajenadas. En la Nueva España se fundieron los dos conceptos para constituir el ejido, que conservó la explotación comunal, la inembargabilidad y la inenajenabilidad. Este concepto de ejido subsistió prácticamente hasta nuestro siglo en el que, debido a legislación en vigor, se le dio el nombre de ejido a la entidad titular de tierras y derechos. Específicamente, fue Álvaro Obregón quien le ratificó con ese nombre en su Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920.⁶⁵

Bienes de propios. También de origen español, esta institución reúne las características de *altepletalli* prehispánico, ya que su aprovechamiento se destinaba a sufragar los gastos públicos. Los bienes de propios integraban el patrimonio de los ayuntamientos, por lo cual no podían ser transmitidos. Posteriormente se pensaba que su existencia garantizaba la emancipación de los municipios respecto al poder central, situación que prevaleció hasta las Leyes de Reforma, las cuales prohibieron que los ayuntamientos conservaran la titularidad de tierras.

Tierras de común repartimiento. Aparentemente, eran tierras bajo la autoridad del Ayuntamiento que se otorgaban para explotación individual mediante sorteo.

Montes, pastos y aguas. Carlos V, mediante la Real Cédula de 1533, declaró de explotación comunal a los montes, pastos y aguas en virtud de la importancia que ya en aquella época se otorgaba a la ganadería. Como estas superficies resultaban indispensables para el desarrollo agropecuario, se pretendía eliminar los obstáculos, entre los cuales se contaba el apropiamiento individual de dichos recursos en detrimento del libre agostamiento. Es necesario recordar que en aquella época no se conocían los cercos de estas superficies y que en muchas ocasiones se anteponían los intereses ganaderos por encima de los agricultores.

Propiedad del clero. El sistema español de tenencia de la tierra contenía disposiciones que prohibían al clero la adquisición de inmuebles; un ejemplo de ello es la ley de 1130 de Alfonso VII. En la Nueva España, Carlos V ratificó esta disposición mediante la Ley X. Aun cuando al principio se le otorgó al clero cierta

⁶⁵ Manuel Fábila, op. cit., p. 346.

superficie, ésta debía destinarse únicamente para la construcción de templos y monasterios, objetivo que posteriormente no se respetó, ya que las órdenes eclesiásticas comenzaron a adquirir grandes extensiones de tierra mediante diversos medios. También durante la colonia existió una lucha constante de la corona para evitar el acaparamiento de tierras por el clero o lograr su desamortización. Así, en 1789 se gravó la traslación del dominio al clero y en 1795 se ordenó la venta de bienes de las cofradías, memorias pías, etcétera, para pagar las deudas de Carlos IV.⁶⁶

Con la organización agraria a partir de la conquista y posteriormente durante la colonia, independientemente de que virtualmente fueron transplantados los sistemas jurídicos españoles, de hecho surgió una composición agraria sincrética y pragmática de la Nueva España ante la realidad cotidiana de una colonia muy lejos de su metrópoli y la necesidad de hacer frente a necesidades y eventualidades no resueltas por el sistema jurídico español; de hecho, esta experiencia en la práctica fue conformando un nuevo ordenamiento en donde el anterior sistema agrario no fue borrado del todo y su presencia aún es posible advertirlo en la vigente legislación agraria.

Conjuntamente con el reparto de tierras, surgió la necesidad de quién la podría trabajar; parte de la respuesta de esta interrogante queda plasmada en la tercera carta de relación escrita por Cortés a Carlos V: “*Fueme casi forzado depositar los señores y naturales destas partes a los españoles*”.⁶⁷

Para los indios de Chiapas, 20 años después de la llegada de los conquistadores, se empezó al establecer entre ellos un nuevo régimen administrativo. Los agentes del cambio fueron los dominicos, quienes realizaron el programa de reestructuración que

⁶⁶ Martha Chavez Padrón, op. Cit., p. 213.

⁶⁷ Silvio A. Zavala, *La encomienda indiana*, México, 1973 Porrúa.

redujo a las comunidades prehispánicas a pueblos de indios. La llegada de esta orden y de Fray Bartolomé de las Casas, marcó para los indios de Chiapa y Soconusco el comienzo de una nueva etapa. En ese momento no pudieron darse cuenta de que aquel sistema de vida, introducido por los misioneros perduraría prácticamente sin cambios hasta el siglo XX.

A fines del siglo XVI muchos pueblos solicitaron su cambio de ubicación y el más argumentado se refiere a las malas condiciones de vida. Lo anterior permite establecer el deslinde agrario colonial entre las mejores tierras y la calidad de las tierras de las reducciones indígenas en donde independientemente que algunos asentamientos poblacionales eran en gran parte insalubre, la capacidad productiva de sus tierras era prácticamente de subsistencia y en algunos casos en términos de infrasubsistencia, Luis Reyes puntualiza: “la economía occidental, encubierta a veces con el cielo piadoso de los evangelizadores, convulsiona y altera las formas indígenas de asentamiento ocasionando perturbaciones cuya gravedad alcanzó en múltiples ocasiones el grado de genocidio”.⁶⁸

Otro motivo de inconformidad y que posteriormente influyó en forma decisiva en el desarrollo económico de la Nueva España, era el pesado pago de tributos a la corona. En efecto, en 1649, los alcaldes de Chiapa de la Real Corona informaron que de algunos años a esa fecha muchos indios se habían ausentado de los poblados, señalaba que, familias completas y jóvenes solteros se encontraban viviendo en diferentes partes y lugares de las haciendas de los españoles, con lo cual no se podía

⁶⁸ Luis Reyes García, *Movimientos Demográficos en la población Indígena de Chiapas durante la época colonial*, ponencia presentada en la mesa redonda de la Sociedad Mexicana de Antropología en San Cristóbal de las casas, 1995.

costrar tributo, ni obligarlos a dar servicio personal para las obras de la Iglesia y de la comunidad.⁶⁹

Lo anterior suscitó un enfrentamiento entre dueños de las haciendas y la Iglesia por tener la fuerza de trabajo indígena. Con ello apareció el trabajo acasillado, ya que probablemente los indígenas vieron en él, paradójicamente, una forma de librarse del sistema tributario, así como de las vicisitudes que el trabajo agrícola les hacía padecer.

Muchas son las sublevaciones de indios que la historia de Chiapas registra en su territorio desde que este fue subyugado por la conquista, la rebelión de los indios Chiapa y su leyenda son un sinónimo del espíritu de resistencia en contra del invasor, esta resistencia no ha sido únicamente en los campos de batalla, sino en la vida cotidiana, en donde su cultura día a día lucha por sobrevivir ante un avasallamiento cultural que les han impuesto patrones culturales que han ido asimilando, pero en donde sus raíces más allá del sincretismo cultural persisten a través del tiempo.

Para fines del siglo XVI mucha fuerza de trabajo indígena estaba concentrada en las grandes fincas; sinónimo en Chiapas y América Central de una unidad de producción comparable, más no idéntica a la hacienda mexicana, eran latifundios y medianas propiedades que estaban dedicadas a la ganadería, al cultivo del maíz, cacao, añil, arroz, chile, tabaco, ajonjolí, etcétera; sus propietarios las habitaban más o menos permanentemente y su aislamiento relativo les confería rasgos particulares. Tal como la conceptualiza Antonio García de León: “La finca era en sí una reproducción a pequeña escala de toda la formación económica social; y que

⁶⁹ Ana Bella Pérez Castro, *Entre montañas y cafetales*. Instituto de Investigaciones Antropológicas, UNAM 1989. p.

englobaba, en la misma proporción y jerarquía, a todos los grupos sociales, clases en formación y diferencias estamentales”.⁷⁰

El relativo cambio de la terminología (de hacienda a finca) coincide también con una mayor proyección mercantil de estas unidades hacia el exterior; principalmente hacia Tabasco y el Carmen en Campeche que recibían la mayor parte del cacao, el ganado en pie, los cueros, el añil, las fibras, etcétera.

Para el siglo XVII, en Chiapas la finca era el sistema de producción más importante. La característica distintiva en la conformación agraria de estas fincas, se puede advertir en los despojos y compras simuladas a indígenas y comunidades de sus concesiones virreinales, así como el carácter productivo de su explotación; estaba conformada como una eficiente empresa que producía todo lo necesario para su autosuficiencia y que contaba con la mayor parte de los recursos naturales que pudieran servir de insumos para sus diversas actividades, tales como bosques, tierra de pastos, magueyales, huertas, y articulada a un mercado en donde el usufructo de la explotación se materializaba en forma de capital.

Con la finca de Chiapas, -algunos autores lo sitúan como uno de los últimos reductos de la economía feudal dada su característica de economía cerrada, pero sin soslayar que su relación social de producción al interior y exterior de la finca es capitalista- la tierra, así como el trabajo adquieren una connotación eminentemente mercantil.

En tanto la finca se fortalecía, ya para finales del siglo XVIII las nuevas condiciones económicas preparaban cambios en el horizonte colonial de Chiapas; con el impacto de la revolución industrial los productores criollos aspiraban a transformar el caduco orden colonial y poner fin no sólo a la dominación española, sino también al

⁷⁰ Antonio García de León, op. cit., p.121.

monopolio comercial ejercido desde Guatemala. Pedían liberalizar el crédito, incautar los bienes de la iglesia y afectar las tierras de comunidad; de hecho, el germen de la reforma se gestaba tempranamente en el estado, la destrucción del orden colonial abriría a criollos y ladinos el acceso a un mayor número de tierras.

La expansión de los latifundios en Chiapas se reflejaría en disposiciones legales que modulaban tanto la tenencia de la tierra como la legitimidad de las condiciones de explotación; la denuncia y compraventa de tierras baldías empezó a preocupar a los finqueros desde épocas muy tempranas. Ya una Cédula Real de 1754 facultaba a los Alcaldes Mayores para ejecutar ventas de terrenos que consideraran baldíos o improductivos y para expedir títulos de propiedad, pero esta disposición contenía una prohibición terminante de incluir tierras de ejidos de los pueblos. Decía esta Cédula: "...en lo tocante a las de la comunidad, y las que le están concedidas a sus pueblos y ejidos, no se ha de hacer novedad, manteniéndolos en su posesión de ellas, reintegrándoles lo que se hubiera usurpado, concediéndoles mayor extensión en ellas, según la exigencia de la población..."⁷¹

2.3 El Período Independiente

Durante la primera mitad del siglo XIX, la historia de Chiapas se reduce a enfrentamientos internos entre los dos grupos de la burguesía regional: liberales y conservadores. Los conservadores, apoyados por el alto clero, basaban su poder en la servidumbre y control mercantil de las comunidades tzotziles y tzeltales; poder originado por un sistema colonial no destruido por la guerra de Independencia. Los conservadores tenían su sede del poder en Ciudad Real, que desde su fundación había sido la capital del estado. Por otra parte estaban los liberales de la Depresión

⁷¹ J.M. Ots Capdequí, *España en América, El régimen de tierras en la época colonial*, Fondo de Cultura Económica México 1959 p. 105.

Central, que practicaban la ganadería extensiva y obtenían sus ganancias de la exportación del ganado. Con todo, ambas posiciones tenían un gran objetivo común, el ensanchamiento de sus propiedades.

A pesar de los levantamientos regionales, las noticias del movimiento de Independencia llegarían hasta 1811, con lo que se despertaba la perspectiva de beneficio para un grupo de familias criollas, como grupo emergente, que habitaban ciudades y poblados mayores.

Cuando en 1821 Chiapa y Soconusco se independizaron de España, los indios cambiaron de dueño pero no de condición; vieron abrirse para ellos un siglo de mayor sufrimiento, ya que dejaron de tener vigencia las Leyes de Indias, que de alguna manera los habían protegido en sus personas y bienes.

La ley que estableció las bases para la enajenación de las tierras indias fue un decreto emitido por el Congreso Constituyente reunido en la ciudad de México el 18 de agosto de 1824, un mes antes de que las fuerzas sociales de Chiapas proclamaran la anexión de su provincia a la Federación Mexicana. Esa ley decía que todos los terrenos que no fueran propiedad particular ni pertenecieran a corporación alguna, serían declarados susceptibles de ser colonizados. Se invitaba a los congresos de los estados para que promulgaran, a su vez, leyes con el fin de abrir al cultivo la mayor cantidad posible de tierras ociosas y, en consecuencia, facilitar la compra y explotación de las mismas.

Se esperaba de los legisladores de las provincias la suficiente cordura para evitar la acumulación en un solo propietario, de más de una legua cuadrada de tierras de riego, cuatro de temporal o seis de abrevadero.

En virtud de ese decreto federal, el primer congreso chiapaneco promulgó a partir de 1826, una serie de leyes agrarias que impulsaron y condicionaron, a su vez, la medición y la denuncia de las tierras ociosas que existían en el estado. Las primeras propiedades afectadas fueron las pertenecientes a los fundos de las comunidades, ya que fácilmente podían ser declarados como “ociosos”, terrenos que en el momento de la denuncia estuvieran descansando dentro del ciclo agrícola acostumbrado por los campesinos, cuyos ejidos se vieron drásticamente mermados por una ley, promulgada en 1827, que estableció su tamaño conforme al número de sus habitantes: “media legua cuadrada para pueblos menores de mil habitantes, una legua cuadrada para pueblos entre mil y tres mil, una legua y media para los que llegaran a seis mil y dos leguas para los que sobrepasaran esa cantidad de vecinos.”⁷²

Las primeras leyes protegieron, de alguna manera, los intereses de las pequeñas propiedades y comunidades indias, pues se exigía al comprador presentar pruebas de que la extensión denunciada estuviera baldía. Sin embargo, el 19 de enero de 1844 el gobernador del estado modificó esa legislación por medio de un decreto que simplificaba al máximo las formalidades de compra y de presentación de pruebas. Las autoridades locales interpretaron las facilidades ofrecidas en su sentido más amplio: todas las tierras cuyos dueños no supieran o pudieran comprobar de manera adecuada su posesión podrían ser legalmente enajenadas como terrenos baldíos. De esta manera, cualquier persona que dispusiera del capital necesario, era candidato a participar en el pastel agrario.

Las tierras comunales indias fueron las primeras en ser afectadas, porque muchas de ellas colindaban con alguna finca, cuyo propietario estaba ansioso de lanzarse sobre sus vecinos indefensos. Los finqueros estaban interesados en extender sus

⁷² *Colección de las leyes agrarias y demás disposiciones que se han emitido con relación al ramo de tierras*, San Cristóbal de las Casas, 1878. Para la Ley de 1826, véase las pp 3-5.

propiedades hacia las tierras indias, porque éstas ya habían pasado por varios ciclos de desmonte y, en consecuencia, eran aprovechables de inmediato.

Con el propósito de conservar sus campos, los indios empezaron a construir sus casas en ellos y ocuparlos permanentemente, creyendo presentar así la prueba de su posesión efectiva. Pero tres años más tarde, en 1847, el Congreso estatal aprobó una ley que obligaba a los campesinos a concentrarse en los poblados. Las tierras abandonadas fueron entonces fácil presa de la oligarquía terrateniente del valle del Grijalva, del Soconusco oriental, de los llanos de Comitán y de los Altos de Chiapas.

Tal vez el caso más notorio en aquella época fue el acaparamiento de cientos de terrenos comunales por el señor Ramón Larráinzar, rico e influyente funcionario del gobierno de San Cristóbal de las Casas. Se han conservado varios documentos en los cuales los pueblos afectados se quejan de los despojos sufridos a manos de aquel terrateniente todopoderoso y así como de otros miembros de su familia. Los naturales del barrio de Mexicanos (San Cristóbal de las Casas) afirmaron que don Ramón mandó denunciar y medir una superficie no definida que se extendía “desde las orillas del dicho barrio hasta tocar con los de la Villa de Ocosingo”.⁷³

Gracias a estas y otras operaciones, los Larráinzar, Trujillo, Cabrera, y Armendáriz, todas ellas familias avecindadas en la capital chiapaneca, se apropiaron de buena parte del fundo legal de Tenejapa y Cancuc, la mitad de Chamula, las dos terceras partes de Chenalhó y la totalidad de Mitontic.⁷⁴

⁷³ “*Petición de amparo de los vecinos del barrio de mexicanos*”, San Cristóbal de Las Casas, 13 de noviembre de 1847”, colección Flavio A. Paniagua, Tulane, American Research Institute Library.

⁷⁴ “*Amparo pedido por el pueblo de Mitontic contra las agresiones del señor Ramón Larráinzar*” Cuyo texto fue publicado en *La Voz del Pueblo*, periódico de San Cristóbal de las Casas, el 12 de enero de 1856.

Para la primera mitad del siglo XIX gran parte del estado de Chiapas estaba repartido en unas cuantas manos, pero aún quedaban importantes extensiones de tierras que la emergente clase terrateniente tenía interés en acaparar, eran las tierras que el clero había acumulado a lo largo de trescientos años, así como las superficies que a pesar de las disposiciones regionales que despojaron a las comunidades de sus ejidos aún perseveraban en manos de las comunidades.

La concentración de la tierra en unas cuantas manos, por una parte una burguesía terrateniente, detentadora de grandes extensiones y por otra parte un clero convertido en empresario rentista, había pauperizado a los campesinos que vivían supeditados al cultivo de la tierra que no era suya y las rentas excesivas lo mantenían en la pobreza.

2.4 La Reforma

Para mediados del siglo XIX el crecimiento de una burguesía agraria influenciada por el liberalismo económico, entra en contradicción definitiva con el clero y los conservadores, ante la necesidad de incorporar los bienes “terrenales” eclesiásticos a el proceso productivo capitalista, terminar con los viejos fueros coloniales y de preparar los cambios legislativos que se traducirían posteriormente en las Leyes de Reforma.

Durante el periodo colonial, el clero a partir de su acucioso trabajo espiritual principalmente en las zonas indígenas, adquirió un gran poder económico que se tradujo en un importante control político. Aderezado por lo que algunos estudiosos de la época afirmaban que la Iglesia poseía la mitad o un tercio de la riqueza

nacional, otros le adjudicaban un cuarto de esta, de cualquier manera, el control de la Iglesia era tal que no se podía gobernar sin su apoyo.⁷⁵

El clero ya había sufrido los embates de las urgencias económicas del estado y de las corrientes liberalistas que veían en la Iglesia, una caja de ahorros y un lastre ante las nuevas corrientes económicas, desde 1767 la expulsión de los jesuitas fue una muestra muy clara de la posición de la corona ante una orden religiosa que intervenía en asuntos fuera de su competencia, que para 1804 con la expedición de una Real Cédula, la corona exigió como préstamo todo el capital que obtuvieran de la venta de sus bienes raíces, así como el capital circulante que poseyera o administrara.

Esto repercutió negativamente en la economía de la Nueva España ya que la mayoría de las propiedades estaban gravadas con hipotecas y censos a favor de la Iglesia y según la Real Cédula los propietarios deberían pagar su adeudo para que a la brevedad fuera mandado a España.

En 1833 se da la primera medida de un gobierno liberal en contra de la Iglesia, cuando se suprime la obligación civil de pagar el diezmo. Este que afectaba la décima parte de todos los productos de la tierra y la ganadería, sobre la producción bruta sin excepción alguna.

Finalmente en 1856, encontrándose el gobierno liberal sin recursos para redimir la deuda pública, decidió secularizar la riqueza de la Iglesia. Un Estado más preocupado en facilitar el acceso de la naciente burguesía agraria a las grandes propiedades del clero y de las comunidades que en mejorar las condiciones de vida

⁷⁵ Teresa Rojas, *La agricultura en tierras mexicanas desde sus orígenes hasta nuestros días*, colección Los Noventa, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, editorial Grijalbo, México 1996. p.245.

de los campesinos, expide el 25 de junio de 1856 la *Ley de desamortización de bienes de manos muertas* por el cual se decretaba que todas las fincas rústicas y urbanas de propiedad o administradas por las corporaciones civiles o eclesiásticas, serían adjudicadas a los arrendatarios y a los que las poseyeran según el censo, con la salvedad que ello se realizaría siempre y cuando mediara el pago del valor correspondiente de la propiedad. Y en 1863 la *Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos*.

Aun cuando el espíritu de estas leyes era desincorporar tierras para beneficiar a campesinos que no contaran con ellas, contrariamente provocaron una gran concentración de tierras en favor de lo que se denominó “La Gran Familia Chiapaneca”, quienes hasta 1837 únicamente contaban con 853 latifundios, y en 1896 ya existían más de 1,049 propiedades, regularizadas a instancias de las famosas compañías deslindadoras que fraccionaron y enajenaron las mejores tierras que representaron más del 40 por ciento del territorio estatal.

Con ello independientemente de enajenar los bienes eclesiásticos, se estaban afectando los tradicionales bienes de los ayuntamientos y las posesiones de las comunidades indígenas. En el primer caso, se privó a los municipios de una fuente de ingreso proveniente del arrendamiento de su patrimonio y por ende de un medio que le permitía cierta autonomía y la segunda, aunque se tenía la “intención” de individualizar la propiedad indígena, en la práctica real se generó todo tipo de abuso en contra de los bienes raíces de las comunidades indígenas.

Desde luego, no serían los campesinos pobres, generalmente los arrendatarios de las tierras de labor, quienes se beneficiarían de este decreto, el campesino solamente vería pasar la propiedad en donde trabajaba, de unas manos a otras, del conservador clérigo rentista, al liberal hacendado burgués.

Por otra parte, permitía despojar a las comunidades indígenas de propiedades que incluso la corona española había respetado como suyas. Lo anterior dio pie a un voraz festín por parte de los grandes terratenientes, para acrecentar los ya de por sí dilatados latifundios y preparar al país para su inclusión al liberalismo económico que marcó el último tercio del siglo XIX.

La lucha entre conservadores y liberales, al igual que en el resto de México, en Chiapas mantuvo una alternancia en el poder por espacio de más de treinta años e incluso con poderes simultáneos sobre una misma región; se destacan dos claros enclaves políticos partidistas en la geografía chiapaneca, por un lado la región de Tuxtla Gutiérrez en donde el gobernador Ángel Albino Corzo impuso el proyecto liberal y el otro en Los Altos de Chiapas en San Cristóbal de las Casas, en donde los conservadores mantuvieron su último bastión hasta el año de 1864 con el triunfo definitivo del proyecto liberal republicano juarista sobre el Imperio.

Con el triunfo liberal, la fortalecida burguesía comercial de Tuxtla -que era producto de la exportación de cacao, ganado, añil, tabaco, etcétera, hacia México- se fue convirtiendo en árbitro de muchos conflictos en su relación con las viejas clases atrincheradas en San Cristóbal y sobre todo en puntal de la penetración del capital extranjero; “poco a poco, los desiertos vacíos de este enorme territorio fueron ocupados por las famosas monterías -compañías madereras y caucheras- plantaciones cafetaleras y empresas de exploración petrolera de capital norteamericano y europeo”.⁷⁶

Pero la penetración del capital internacional no sólo estuvo precedida de una *legislación favorable*, sino también de una *fiebre local* de “denuncias de tierras

baldías”, particularmente fuertes después de 1860 y cuyo arranque de esta nueva fiebre de apropiación de la tierra coincide con el levantamiento de la llamada “guerra de castas chiapaneca” (1869-1870).

La rebelión estallada entre la población chamula en los años de 1869-1870 denominada la Guerra de Castas, no escapa a la lógica religiosa, pero ya es posible advertir más claramente los motivos de este levantamiento: en que los chamulas reivindican sus derechos sobre la tierra y se oponen al régimen de servidumbre al que los tenían sometidos los terratenientes; todo iniciado por un incidente religioso, magnificado por la intolerancia conservadora y liberal, y terminada como una bien orquestada acción de venganza racista en contra de los indígenas, “Reducido a sus verdaderas dimensiones el movimiento de Tzajalhemel fue antes que nada, un intento de reconstrucción sociocultural por parte de una comunidad duramente golpeada por la pérdida de sus tierras y de su autonomía individual y colectiva...”⁷⁷

A partir de 1870, el último tercio del siglo XIX transcurrió bajo un proceso de acumulación de tierras en donde entre 1875 y 1908, el 27 por ciento de la superficie total de Chiapas fue denunciado por compañías particulares, casi dos millones de hectáreas supuestamente baldías fueron cedidas a compañías madereras, petroleras, caucheras y cafetaleras; en su mayor parte a través de la compañía deslindadora inglesa Mexican Land and Colonization Company.

Así entre 1886 y 1905 la compañía deslindó y vendió a particulares en Chiapas 570,336 hectáreas en los distritos de Tonalá, Pichucalco, Tuxtla, Chiapa de Corzo, La Libertad y Comitán. Solamente en el Soconusco ocupó 287,950 hectáreas. Una parte de estas tierras permaneció inculta, y otra pasó a poder de plantadores de café y

⁷⁶ Antonio García de León, op. cit., p.156.

⁷⁷ Jan de Vos, op. cit p.p. 182-183.

caucho que denunciaban a su vez nuevos terrenos no incluidos en la medición original. “Guardó a título de indemnización, la tercera parte del precio de las tierras adjudicadas y vendidas por ella. La cláusula de nacionalidad del comprador jamás se respetó y se estima en un ochenta por ciento la proporción de las tierras que la compañía vendió en Soconusco a cafetaleros extranjeros, alemanes en su mayoría”.⁷⁸

El gobierno Federal emitió un decreto el 26 de mayo de 1878, por el cual se ordenaba fraccionar y adjudicar en propiedad a los campesinos indígenas las tierras colectivas que venían poseyendo y usufructuando. Esta inconformidad fue impulsada por los terratenientes de la zona de Los Altos, los cuales presionaron al gobierno de Emilio Rabasa, logrando que el congreso votara y aprobara la “Ley del 11 de Agosto de 1892” que indicaba que las tierras colectivas no serían vendidas principalmente a los indígenas, sino al mejor postor, siendo los terratenientes quienes contaban con el poder económico y político.

El saldo de esta política fue el siguiente: para principios del siglo XX, alrededor de 300 terratenientes poseían el 90 por ciento de la propiedad territorial del estado. En las “*Fiestas del Centenario de 1910*” Chiapas presentaba este cuadro: el sector campesino e indígena había sido despojado de sus tierras; existía un ejército de peones acasillados; subsistía un alto grado de concentración de las mejores tierras en pocas manos y prevalecían indicios de fractura interna de la clase terrateniente. Pero así como la acumulación de tierras en unas cuantas manos y la explotación voraz fueron el signo del periodo post reformista y pre revolucionario, los gobiernos estatales chiapanecos porfiristas entre ellos Francisco León y Emilio Rabasa, cumplieron con su parte de integrar al estado de Chiapas al mercado mundial mediante la construcción de infraestructura en comunicaciones: “También en 1908 quedó concluida la línea de 458 kilómetros del ferrocarril Panamericano que ligaba

⁷⁸ Henry Fabre, op.cit p.56.

a San Jerónimo con el Istmo oaxaqueño, con Ciudad Hidalgo, una aldea en la frontera del Soconusco con Guatemala, esta línea permitió la salida del café, el cacao, el ganado en pie, el plátano y el caucho.

Entre 1875 y 1910, la red de caminos vecinales se mejoró y era transitada por largos convoyes de carretas, por jinetes y recuas de mulas e indios, en una extensión que se había quintuplicado. El telégrafo llegaba también a muchas aldeas y fincas, todo ello desarrollado por una paz porfiriana que se mantuvo firme en la comarca hasta fines de 1914. Con esta ola de progreso el régimen del gobernador Emilio Rabasa aseguraba el advenimiento del siglo XX”.⁷⁹

2.5 El Período Revolucionario

Al igual que la conquista, la colonia y la independencia, las ondas concéntricas de los movimientos sociales tardaron en llegar hasta la región chiapaneca, - solamente la “reforma” se adelantó 40 años- de hecho el movimiento revolucionario, en los primeros años prácticamente no afectó la estructura, económica, política y social del estado que solamente por los despachos provenientes del centro era posible seguir el movimiento, sin embargo las viejas rencillas entre conservadores y liberales de San Cristóbal y Tuxtla, ahora convertidos paradójicamente en revolucionarios maderistas y conservadores porfiristas, respectivamente, se cobraban viejas deudas incluso con un enfrentamiento entre la “revolucionaria” San Cristóbal y la “científica” Tuxtla. El enfrentamiento culminó con el triunfo de los segundos, lo que permitió que Tuxtla permaneciera como capital del estado y dio gran fuerza política a los grupos formados por terratenientes de los valles centrales. El fortalecimiento de este grupo, determinó que el *status quo* agrario y social de Chiapas no se modificara y mantuviera su estructura.

Finalmente con la caída de Victoriano Huerta, en 1914, la Revolución después de cuatro años, oficialmente arribaba a Chiapas en la figura del Ejército Constitucionalista y su división veintiuno al mando del general Jesús Agustín Castro,⁸⁰ que enfrentó al movimiento contrarrevolucionario en Chiapas, impulsado y organizado por los terratenientes que se les denominó “movimiento mapachista y pinedista.”⁸¹

La Revolución llegó con sus proyectos educativos y agrarios, prometiendo la tierra. Castro confiscó los bienes de la Iglesia, instauró Congresos Pedagógicos, una política indigenista e intentó reglamentar en materia laboral. El 30 de octubre de ese año, dictó la Ley sobre Liberación de Mozos, en la que se planteaba la regularización de los salarios de las fincas; abolió la tienda de raya y los malos tratos de los trabajadores; también incluía la anulación de las deudas de los peones, Castro manifestaba: “...si ayer el gobierno despótico degeneró a los hombres convirtiéndolos en esclavos, la Revolución levantará y hará de ellos ciudadanos dignos.”⁸²

Con la ley que abolía la servidumbre, algunos finqueros optaron por liberar a sus peones baldíos, pero esta libertad ocasionó un problema: “... la Revolución nos dio la libertad y los patrones ya no nos querían ver, un tiempo fuimos a Cacateal, que era otra finca que si tenían mozos pero “no nos hallamos” y volvimos a la finca Santa

⁷⁹ Antonio García de León, op. cit., p.p. 201-203.

⁸⁰ El general duranguense Jesús Agustín Castro era revolucionario fiel a Madero, del grupo Música y Alvarado; fue ministro en 1917.

⁸¹ Pinedista por el General Brigadier Alberto Pineda Ogarrío quien encabezó junto con el General de División Tiburcio Fernández Ruiz, el movimiento contrarrevolucionario denominado “Los Mapaches”.

⁸² José Casahonda Castillo. *50 años de revolución en Chiapas*, 1974, p.p.40-41.

Cruz. Otra vez nos aceptaron como baldíos”.⁸³ Como se aprecia, la Revolución ofrecía libertad a los peones, pero la tierra para trabajar todavía no se les conseguía.

La burguesía chiapaneca, otrora dividida, se une ante los planteamientos de Castro y el 2 de diciembre de 1914 proclaman el Acta de Canguí argumentando su decisión de rebelarse. De esta manera surgió en Chiapas el movimiento contra revolucionario dirigido por la clase terrateniente. Se trataba de un grupo de comandos, en su mayoría, por hacendados que reaccionaban en contra de las reformas del ala radical del carrancismo. Grupos que se unifican bajo el mando del general Tiburcio Fernández Ruiz⁸⁴ quien dirigió la “División Libre de Chiapas”. Los rebeldes anti constitucionalistas contaron con el apoyo incondicional de los finqueros de San Cristóbal, Comitán, Chilón, Ocosingo y Simojovel.

Por otro lado, el general Castro contó con el apoyo de grupos indígenas que encontraban en el carrancismo la forma de recuperar y no perder sus tierras, como fue el caso del indio Petz, quien se sublevó comandando a un grupo de indígenas y fue derrotado por el general Pineda en 1918.

En 1920, después de seis años de enfrentamientos entre fuerzas carrancistas y la burguesía chiapaneca saldría triunfante la contra revolución. La División Veintiuno salió de Chiapas y el poder quedó en manos del general Tiburcio Fernández.

El constitucionalismo, que originó la revuelta al proclamarse la liberación de los mozos y anunciarse los repartos agrarios, por ser algo completamente ajeno a la

⁸³ Moisés de la Peña, *Chiapas Económico*, Departamento de Prensa y Turismo, Sección Autográfica, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México (4 tomos).

⁸⁴ Tiburcio Fernández Ruiz fue estudiante de leyes en México y obtuvo de Francisco Villa el consentimiento para realizar una resistencia “villista” en el sur. Por tal razón se les conocía por el nombre de “villistas”. Se puso a la cabeza de los terratenientes del Valle de los Corzos, La Frailesca y El Grijalva Medio. El grupo comandado por Fernández también era conocido como los “mapaches”.

región, no pudo evitar que campesinos y peones acasillados participaran en las filas rebeldes -al igual que los esclavos negros luchando en la guerra civil norteamericana, en las filas del ejército Confederado en contra de los abolicionistas- arrastrados por la ideología paternalista de los finqueros y por la demagogia de la Iglesia defendiendo como suyas las propiedades de los patrones.⁸⁵

En 1921 se emitió la Ley Agraria del estado, la cual consideraba como latifundios a las fincas que rebasaran las 8,000 hectáreas y manifestaba la necesidad de que los campesinos pudieran comprar los excedentes de estas propiedades. Esta ley estatal permitió a los terratenientes conservar las mejores tierras y aquellas que rebasaban los límites permitidos, se disponía de las peores tierras para que fueran enajenadas a los campesinos a través de procedimientos determinados.

El reparto agrario en Chiapas, cuidó el no afectar las propiedades altamente productivas que poseían los terratenientes y cafetaleros del Soconusco. En 1921 pese a elevados porcentajes de distribución de tierras en el resto de la república, en Chiapas solamente se habían entregado cuatro dotaciones de tierras (que ya tenían en posesión 1964 solicitantes) en las zonas Costa y Centro del estado.

Después de este período de enfrentamientos parecería que la vida de las haciendas se restablecería, sin embargo, como señala García de León: "...el período 1920-1934 se caracteriza en Chiapas por una serie de conflictos político-económicos: la dominación de los mapaches es restringida temporalmente por el grupo que apoyado en el Partido Socialista del Sureste, logra derrotar al general Tiburcio Fernández y colocar a Carlos A. Vidal (ex carrancista) en la gubernatura. La muerte de Vidal en Huitzilac junto al general Serrano, origina el retorno de los mapaches agrupados en el Partido Obregonista Chiapaneco, que se extingue con el asesinato de Obregón.

⁸⁵ Ana Bella Pérez Castro op. cit., p.74.

Un tercer grupo, apoyado por los gobiernos del maximato ligado con Tomás Garrido Canabal, toma el poder en 1928. Este grupo representado por Victórico R. Grajales, también retarda el reparto agrario y, es a su vez derrotado por la decisión de Cárdenas de colocar al ingeniero Efraín Gutiérrez en la gobernatura. De 1922 a 1934, el agrarismo es tibio, propiciado por grupos de intelectuales en todo el sureste, ferozmente reprimido y principalmente aglutinado por el Partido Nacional Agrarista y por los partidarios de Rafael Cal y Mayor”.⁸⁶

En efecto, la aplicación de la Reforma Agraria fue muy tibia y como muestra en la región solamente se formaron de 1923 a 1934, muy pocos ejidos. Pero si bien es cierto que Victórico R. Grajales entorpeció la repartición de las tierras, ello no quedo ahí, la influencia de Garrido Canabal lo sedujo de tal modo, que promovió acciones para cambiar las costumbres y tradiciones en la población indígena; Grajales ordenó la quema de santos en lugares públicos de cada pueblo, prohibió el habla de las lenguas indígenas y la indumentaria de uso tradicional. Para lograr efectividad en el desarraigo, repartió ropa de mezclilla y algodón entre los indígenas, que las mismas eran rematadas por los indígenas en cualquier cantina a precios irrisorios.⁸⁷

Hasta el año de 1930, las fincas cafetaleras sumaban ya 94, las cuales eran propiedad de Alemanes, Españoles y Estadounidenses, principalmente, éstas generaron nuevas relaciones sociales y laborales, que propiciaron el surgimiento del jornalero agrícola y de una burguesía agraria exportadora de café. Esta realidad era diferente al resto del estado, donde predominaba la figura de las fincas y sus ejércitos de peones como alternativa de desarrollo.

⁸⁶ Antonio García de León, *Movimiento campesino y orígenes del poder político en Chiapas*, mimeografiado, 1978.

⁸⁷ Ana Bella Pérez Castro, op.cit. p. 76.

Hasta 1934 se había frenado la aplicación de la Reforma Agraria en el agro mexicano. Plutarco Elías Calles, así como su maximato, argumentarían que el ejido era ineficiente para el desarrollo de la economía agrícola del país y por lo mismo era necesario desarrollar la gran propiedad. Sin embargo, la depresión económica de 1929 y su posterior repercusión en la economía de México provocó que las exportaciones de productos agrícolas disminuyeran casi un 50 por ciento, por lo que se generó una crisis agrícola y se transformó en una crisis política.

Para lograr la estabilidad del país, se requería, por un lado, la incorporación de las masas campesinas a la economía del mercado y, por el otro, el debilitamiento del poder de la burguesía terrateniente.⁸⁸ Ambos objetivos se alcanzarían después de 1934, con la afectación de latifundios. Cárdenas impulsó la distribución de tierras y con el surgimiento del código agrario permitió a los peones acasillados convertirse en solicitantes de tierras, iniciándose así la gestión de un movimiento campesino que propició la implementación de una política agraria que no afectaría los intereses de quienes manejaban el poder político y económico, dirigiéndose el reparto agrario a las tierras baldías e inaccesibles del estado, mediante una política de colonización que permitió ampliar las fronteras agrícolas que no rebasan las 500,000 hectáreas, de las casi 8,000,000 que conformaban el estado. Siendo Chiapas el semillero de peones acasillados, tales medidas provocaron las invasiones y rebeliones en las fincas. Maestros e ingenieros rurales propiciados por el gobierno, recorrían las fincas dando asesoramiento a los peones acasillados, a los que trabajaban en las tierras baldías y comuneros, les informaban sobre las disposiciones gubernamentales de recibir educación y el derecho de obtener tierras.

⁸⁸ Aunque el discurso trata de apaciguar el descontento en el campo e intentar sacar al país de la crisis económica, no tocar a la burguesía terrateniente.

De 1935 a 1940 en Chiapas se repartieron 30, 247 hectáreas, en tanto en todo el país Cárdenas repartió 22,296,131 hectáreas en el ámbito nacional, la relación apenas es 0.1 por ciento respecto con la tierra repartida en el país, indicó que la burguesía terrateniente de Chiapas mantenía sus fueros, aún sobre la fiebre agrarista cardenista. De esta tierra el 4.9 por ciento eran de riego; 21 por ciento eran de temporal y el 77 por ciento restante eran no laborables.

El cambio dado en la época de Cárdenas fue sustancial; de allí en adelante toda acción productiva en el campo se relacionaría tarde o temprano en el Estado, situación derivada del nuevo ordenamiento agrario. El régimen cardenista modificó la tenencia de la tierra y con ella aparecieron nuevos actores en la escena agrícola de México; los antiguos hacendados se metamorfoseaban en los actuales “pequeños propietarios”, esta palabra se convirtió en un mote que designaba, desde rancheros, pequeñísimos propietarios indígenas y campesinos, ex hacendados, futuros adquirientes de tierras y hasta renteros de grandes propiedades: los llamados neolatifundistas.⁸⁹

De 1934 a 1940, en la región de Simojovel-Huitiupan se formaron siete ejidos con población de habla tzotzil y chol que habían sido acasilladas; otro más, con comuneros también indígenas. En tres casos los patrones trataron de atemorizar a los peones para que desistieran de seguir pidiendo tierra, pero, a diferencia de lo sucedido en años anteriores no lo lograron, aunque las tierras afectadas a las fincas fueron de la peor calidad; tierras excedentes cuya afectación no disminuyó las ganancias de la burguesía.⁹⁰

⁸⁹ Teresa Rojas, op. cit., p.320.

⁹⁰ Ana Bella Pérez Castro op. cit., p.79.

En toda la entidad chiapaneca durante la administración del general Cárdenas se entregaron 30, 247 hectáreas que contrasta con las 2,444 hectáreas entregadas desde el inicio de la revolución hasta el año de 1934.

El péndulo inició su retroceso y una política diferente habría de darse a partir de los años cuarenta, restringiéndose la repartición de tierras. De 1940 a 1958 la política agraria seguida por Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán Valdés y Adolfo Ruiz Cortines, se plegó a los intereses de una clase terrateniente que exigía seguridad jurídica para producir, todo ello en un escenario de guerra en donde el “comunismo” y todo lo socializante eran el nuevo enemigo del mundo “libre”.

Manuel Ávila Camacho tomó medidas para limitar las injusticias cometidas a los pequeños propietarios, ofreciéndoles la cantidad de tierras que les habían afectado anteriormente. En 1942 se precisaron las condiciones de inafectabilidad para las tierras dedicadas a la ganadería; medida que llevó a los dueños de fincas de Chiapas cambiaran su producción de café por la de ganado.⁹¹

Durante su gestión (1941-1946) se dotaron 26,988 hectáreas en el estado de Chiapas, pero que en comparación con el mismo periodo en el estado de Puebla no alcanzaba ni el uno por ciento de la superficie entregada en el mismo lapso, Chiapas seguía incrementando su rezago agrario.

Miguel Alemán reforzó al sector capitalista en la agricultura al marcar dentro de la legislación agraria, el derecho al amparo contra las invasiones y le dio armas legales para defenderse, en tanto en Chiapas las invasiones de las fincas se multiplicaban. Peones acasillados y baldíos reclamaban tardíamente, los derechos que Cárdenas les

había otorgado, pero ahora, la situación era diferente ya que legalmente los terratenientes estaban protegidos, Alemán repartió tierras en el estado de Chiapas por una superficie de 29, 381 hectáreas con una proporción mantenida en relación con la anterior administración.

La política agraria seguida por Ruiz Cortines, López Mateos y Díaz Ordaz se mantuvo sin cambio, pero en el caso de Chiapas, la superficie repartida en estos periodos fue 406,700 hectáreas que casi quintuplicó la superficie repartida de 88,820 hectáreas desde la revolución hasta 1953 en ese estado.

De esta forma de 1940 a 1970 se dan cambios profundos en el estado. Se multiplican los ejidos, las fincas pierden población acasillada y se cuadriplican las pequeñas propiedades. Los terratenientes deciden dividir la tierra entre parientes, o bien ponerla bajo nombres ficticios. En este mismo periodo surgen revueltas agrarias aisladas, improvisadas, muy localizadas y poco publicitadas contra la estabilidad social del estado.

A partir del gobierno de Luis Echeverría, la intensidad del reparto agrario en Chiapas disminuye y solamente se reparten 29,470 hectáreas. Uno de los conflictos más graves en cuanto a la dotación de tierras, es el que causó la Resolución Presidencial de la Comunidad Lacandona, a principios de la administración echeverrista, en donde se les titulaba a los lacandones 614,321 hectáreas para 66 familias, con lo que se creó un conflicto de tierras, ya que en esa superficie se encontraban en posesión 37 poblados correspondiente a 4,000 familias choles y tzeltales que se encontraban en posesión desde 10 años antes de la mencionada resolución.

⁹¹ A partir de los años cincuenta la estructura productiva agropecuaria del estado comienza a cambiar sustancialmente, puesto que en grandes áreas dedicadas a la agricultura y zonas boscosas y selváticas son

El decreto sirvió de base a la Compañía Forestal Lacandona S. A., para poder explotar las maderas de la selva y, con quien los lacandones firmaron un contrato en el cual se comprometían 35,000 metros cúbicos de madera al año por un periodo de 10 años, proponiendo esta compañía reubicar a los poblados asentados en la selva.⁹²

El gobierno mexicano invierte fuertemente en el estado a largo plazo, apoyada por el sector agrícola de exportación, la economía de Chiapas crece durante la década de los setenta sobre el 10.5 por ciento, más alto que el promedio nacional, en 1970 Chiapas producía el 7.7 por ciento de la agricultura de exportación, para 1980 había incrementado su participación al 12.4 por ciento. “Cerca del final de la administración del presidente Echeverría, lanzó una nueva reforma agraria que como principal objetivo de afectación, tenía a las más grandes empresas de agricultura comercial del noroeste del país. Como Chiapas mantenía un rezago agrario importante desde el termino de la revolución, estos planteamientos intensificaron la agitación de campesinos y de organizaciones indígenas, situación que finalmente obligó al gobierno estatal y federal a retomar este problema”.⁹³

José López Portillo, hereda el problema, pero la fuerte inversión derivada de las proyecciones petroleras como la construcción de presas hidroeléctricas⁹⁴ en las zonas del centro y sur del estado y el reparto de 65,833 hectáreas permitieron durante este sexenio lograr atenuar la situación del agro chiapaneco. Sin embargo, el desarrollo de estos proyectos impactó a mediano plazo en la problemática agraria del estado.

transformadas paulatinamente en espacios ganaderos.

⁹² En 1978, el decreto del presidente José López Portillo, venía a empeorar el problema de la tierra, ya que se sobreponía a la Resolución Presidencial de la comunidad lacandona, y a su vez se sobreponía a las resoluciones firmadas por Gustavo Díaz Ordaz para dotar de tierras a los ejidos de la zona de Las Cañadas.

⁹³ *Chiapas and the crisis of mexican agriculture*, Food First, Institute for Food and Development Policy.

⁹⁴ Las construcciones de las presas hidroeléctricas de la Angostura, Malpaso, Chicoasén y Peñitas igualmente han repercutido en el problema agrario del estado. Un poco más de 100,000 hectáreas fueron inundadas por los bazos de dichas obras, lo que generó flujos migratorios de campesinos sin tierra hacia otras zonas en demanda de ejidos.

Cuando se inicia el proyecto hidroeléctrico "Itzantun", que afectaría principalmente tierras de los municipios de Huitiupan y Simojovel, consideraba la afectación de 7,000 hectáreas de propiedad privada, 3,204 hectáreas de régimen ejidal y 526 hectáreas de tierras comunales. Como consecuencia, el ejido Huitiupán, cabecera del municipio del mismo nombre, sería afectado en una superficie de 1,137 hectáreas a cambio de las cuales la Comisión Federal de Electricidad adquirió 2,403 hectáreas de tierras de propiedad privada para reponer a los ejidatarios, para campesinos solicitantes y para el fondo legal del ejido. De esta manera los campesinos recibirían más del doble de las tierras afectadas, las cuales se adquirieron a través de los convenios con los núcleos agrarios y no por las vías de la expropiación.⁹⁵

Durante el gobierno estatal de Juan Sabines Gutiérrez (1979-1982), -incorporado cronológicamente al sexenio de López Portillo- dentro de su política agraria estatal, cabe mencionar lo siguiente:

- 1) Se instituyeron las audiencias campesinas como mecanismo de negociación de los campesinos.
- 2) Se estableció el Consejo Consultivo Agrario, el cual tendría el propósito de desahogar rezago y acelerar los procedimientos agrarios.
- 3) La compra de tierras por parte del estado para ser vendidas a los campesinos solicitantes.

En 1981 el gobierno estatal había invertido 262 millones de pesos en tierras que por la vía de crédito se otorgaron a dichos campesinos.

⁹⁵ A partir de 1985 y 1986 los campesinos afectados trabajaron los predios considerados como reposición, al mismo tiempo que vivían en sus tierras de origen. Esta situación causó malestar entre grupos de acasillados y de campesinos sin tierra de otros poblados, quienes apoyados por organizaciones campesinas

Con la agudización de la crisis económica de 1982, la situación del estado de Chiapas también se complicó, lo que obligó a Miguel de la Madrid siendo presidente electo, a efectuar un viaje a Chiapas un mes antes de tomar posesión de la presidencia, para revisar la política agraria del estado. Iniciado su gobierno, De la Madrid ordenó crear una comisión sobre disputas de tenencia de la tierra y propició, a través del General Absalón Castellanos Domínguez, un estricto control militar ya que este gobernador era miembro de las fuerzas armadas y contaba con arraigo familiar en la región.

En noviembre de 1984 el gobernador del estado, firmó con el entonces titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, Luis Martínez Villicaña, un convenio de Concertación para la Creación y Desarrollo de Distritos de Rehabilitación Agraria (PRA).

Este plan era una respuesta ante todo política a las crecientes tomas de tierras por parte de las organizaciones campesinas independientes y a los frecuentes enfrentamientos entre los miembros de éstas y propietarios. La solución que se encontró a través de dicho plan fue comprar a los propietarios privados las tierras que estuvieran en posesión de grupos campesinos, solicitando que les fueran dotadas. Después de la compra por parte del estado, el procedimiento era la incorporación de las tierras al régimen ejidal.

Es de resaltar que la forma en que se efectuó la asignación y compra de predios, más que solucionar el conflicto social que era el objetivo manifiesto del plan, tendió a agravarlo al provocar diversos enfrentamientos entre las organizaciones

como la Coalición Obrero Campesina-Estudiantil del Istmo, CIOAC, empezaron a invadir y expulsar de los predios a los campesinos que se pretendía reubicar.

independientes y la organización oficial apoyada por el gobierno y por grupos de solicitantes sin organización.

La compra de predios a través del PRA abarcó 41 municipios, beneficiando a 159 poblados con la entrega de 533 predios, que representaban un total de 80,453 hectáreas para 9,283 campesinos.

Estas políticas de contención social respondían a la presión de los grupos campesinos ante la explosión demográfica, el desplazamiento de estos por la construcción de presas hidroeléctricas, por la expansión de la ganadería,⁹⁶ entre otras razones de diversos tipos.

Para 1988 se habían repartido 388,401 hectáreas, más que en los 30 años previos a ese año, sin embargo, la inversión pública y el financiamiento del crédito de la banca de desarrollo al campo había disminuido substancialmente en términos reales debido a los dictados del Fondo Monetario Internacional bajo el esquema económico del neoliberalismo.

Carlos Salinas de Gortari en el año de 1988, recibe al país bajo una grave crisis agrícola en donde la importación solamente por concepto de maíz superaba los cuatro mil millones de dólares. La estrategia económica que permitiría salir de la crisis a México era la llamada “modernización” pero que realmente significaba la transformación del ejido y la desaparición de la agricultura marginal que no podía competir en los mercados.

Al mismo tiempo, Patrocinio González Garrido recibía el poder del estado de Chiapas en donde el rezago agrario, la pobreza, el estancamiento y el deterioro se

convirtieron en el paradigma de “un campesinado más “organizado” para votar que para producir”⁹⁷ y que para finales de los ochenta hasta esa “organización” se diluía ante el avance de nuevas alternativas políticas como el Frente Democrático Nacional.⁹⁸

Sin embargo, Chiapas significó para Salinas un factor más en la diferencia del triunfo en las elecciones de 1988, sólo el distrito electoral de Ocosingo, con una increíble abstención del cero por ciento, aportó la totalidad de sus votos a la causa salinista...”⁹⁹

Por una parte, una agricultura y ganadería tecnificada con un gran porcentaje de tierra ejidal al servicio de empresas nacionales y transnacionales en donde la apropiación en poco beneficiaba al núcleo ejidal y, por otra parte, una agricultura rudimentaria con sistemas de producción enfocados principalmente al autoconsumo con prácticas de renta de la tierra del siglo XIX y técnicas todavía más antiguas, es la visión en un primer aproximamiento ante las reformas agrarias de 1992.

⁹⁶ En 1960 existían 350,000 hectáreas destinadas a la ganadería, para 1985 llegaban a las 2,000,000 hectáreas.

⁹⁷ Oscar Brawuer, *Declaración* Ex secretario de agricultura en el gobierno federal, 1970-76.

⁹⁸ En las elecciones presidenciales de 1988, todos los partidos y grupos políticos de izquierda se agruparon bajo el liderazgo de Cuauhtémoc Cárdenas en un sólo partido político, el FDN.

⁹⁹ Dentro de los usos y costumbres de los indígenas, se elige a las autoridades en forma unánime. Esto lo aprovecha el gobierno local, y obviamente el PRI, para poner como condición que una vez que se seleccione al candidato ganador, éste sea también el candidato del PRI para las comisiones locales del ayuntamiento; de tal forma que todos los votos siempre contarán para el partido oficial, aunque la elección sea para Diputados, Senadores o Presidente de la República.

3.- LA POLÍTICA AGRARIA EN CHIAPAS; LOS AÑOS RECIENTES

“El agro es, para el neoliberalismo, una actividad económica sujeta a las reglas del mercado, sin historia y sin pueblo; para los nuevos reaccionarios es reparto permanente. El propósito de las reformas es alcanzar las metas de la revolución agraria; dar justicia y libertad a todo el campo mexicano, así como luchar por la dignidad y el bienestar de las familias campesinas. Dejemos atrás una visión paternalista que ofrecía sólo promesas y pasemos a una de respeto y de verdaderos apoyo de los hechos”.¹⁰⁰

Para los años recientes en la historia de Chiapas, el año de 1992 se puede considerar como el parteaguas entre: el problema de las deficiencias e injusticias de un reparto agrario no concluido y la cancelación de la oportunidad, -ante los ojos de los campesinos sin tierra- de lograr alguna dotación, por la declaración oficial que el reparto de la tierra estaba concluido al entrar en vigencia, las reformas constitucionales de 1992, cuyos puntos fundamentales se destacan el fin del rezago, la autonomía de los órganos de representación ejidal y comunal, nuevas formas de asociación, entre otras acciones.

El siguiente apartado es una caracterización del Chiapas agrario del antes y después de la reforma de 1992, que posibilite en cierta medida un parámetro en donde interpretar los efectos de una legislación que posiblemente fue un catalizador involuntario más, de forma pero no de causa, del movimiento armado del primero de enero de 1994.

¹⁰⁰ Carlos Salinas de Gortari, *El liberalismo social nuestro camino*. Discurso con motivo del LXIII aniversario del PRI, 4 de marzo de 1992.

3.1 Chiapas agrario, antes de 1992

El diagnóstico nacional elaborado para justificar y articular las reformas al artículo 27 constitucional mencionaba de acuerdo a Arturo Warman.¹⁰¹

“...el ordenamiento jurídico previo se cumplía en forma limitada y distorsionada, que muchas de las iniciativas y reacciones de los campesinos y productores rurales quedaban al margen de la ley, así como un reparto ilimitado generaba incertidumbre y amenaza sobre los poseedores, fueran ejidatario o propietarios. La tierra ejidal se vendía, se rentaba y traspasaba al margen de la ley y en perjuicio de los ejidatarios. La incertidumbre agraria, acentuada por la intervención discrecional de autoridades administrativas, incidía en la inversión, la frenaba y elevaba sus riesgos. La inversión privada se volvió escasa y especulativa para recuperar casi de inmediato. Surgió la llamada agricultura minera que extraía y depredaba los recursos de la tierra con urgencia y violencia, como si fuera una veta mineral. La inversión pública era, es y será insuficiente para cargar sola con el desarrollo del sector agropecuario. El campo se descapitalizó, se agotaron recursos no renovables y se erosionaron tierras y aguas. El capital de la naturaleza se dilapidó en la incertidumbre, la irresponsabilidad, el anonimato y la impunidad”.

La realidad agraria de Chiapas era efectivamente la presentada en el diagnósticos, pero elevada potencialmente en la complejidad de su aspecto económico y social.¹⁰²

La estructura agraria de Chiapas para esos años estaba constituida de la siguiente manera:

¹⁰¹ Arturo Warman, *La Reforma al artículo 27 constitucional*, La Jornada, 8 de abril de 1994.

¹⁰² El proceso histórico esta considerado en el primer apartado por lo que nos referiremos exclusivamente al estatus del agro de chiapas en el año de 1991.

Propiedad social

Sobre la propiedad social para el año de 1991, de acuerdo al *VII Censo Ejidal* existían en la entidad 193,741 ejidatarios, distribuidos en 1982 ejidos, con dimensiones entre las 500 y 1,500 hectáreas y únicamente el 3% del total de estos ejidos tenían una dimensión superior a 5,000 pero que no superan las 10,000 hectáreas, la sumatoria de la superficie total de los ejidos era de 3,079,027 hectáreas con una superficie parcelada de 2,037,027 hectáreas. El promedio del número de integrantes de la familia ejidal era de cinco personas, por lo tanto, los ejidatarios constituyeron la tercera parte de la población estatal.

En Chiapas para ese mismo año se reportó la existencia de 90 comunidades con una población de 54,790 comuneros y una superficie de 986,220 hectáreas. Ochenta por ciento de estas comunidades tenían una dimensión que varía en el rango de 500 a 5,000 hectáreas y únicamente el 11 por ciento sobrepasaba las 10,000 hectáreas; sin embargo, este rango ocupó el 83 por ciento de toda la superficie comunal del estado. La superficie total por comunero fue de 18 hectáreas en promedio, en tanto la superficie parcelada solo les correspondía 4.4 hectáreas.

Estas comunidades como en tiempos ancestrales, están conformadas fundamentalmente por grupos étnicos y tienen como característica principal el poseer profundos vínculos con la tierra; y presentar además, como ya se mencionó elevados índices de pobreza y marginación.

Pequeña propiedad

La propiedad privada reportó una superficie de 2,500,841 hectáreas, con una mayor concentración en la región del Centro y la Selva que integran el 41.1 por ciento de la pequeña propiedad de la entidad.

La actividad productiva de estos sujetos agrarios es la ganadería y la cafecultura; las tierras que posee son generalmente de buena calidad y sobresale la de agostadero, posee además, la cultura de la gestión financiera y la infraestructura necesaria para obtener elevados niveles de producción. Por estas características el pequeño propietario presenta un elevado nivel de bienestar. La pequeña propiedad siempre ha sido motivo de polémica; han existido dificultades entre pequeños empresarios con ejidatarios y comuneros. Como resultado de esta situación, en la mayoría de sus planteamientos estos grupos de pequeños propietarios adoptan una posición opuesta al sector social, que muchas veces pueden llegar a ser irreconciliable.

Diversos análisis se han realizado a partir de cifras que no coinciden estrictamente con las oficiales, sin embargo se considera que representan un importante marco de referencia, en todo caso amplificado, pero que intrínsecamente adquiere relevancia analítica. Posiblemente es información manipulada o incluso pudieran ser datos más precisos que las cifras oficiales, pero que no se puede soslayar, por ejemplo: la contradicción campesino-pequeños propietarios analizada por Francies Mastries¹⁰³, afirma que casi 170,000 campesinos (ejidatarios y comuneros) posee algo más de 4,000,000 de hectáreas: y en contraposición, 30,000 pequeños propietarios poseen la mitad de dicha cifra. De tal manera, el promedio de superficie de la parcela ejidal es de 7.9 hectáreas, mientras un ganadero ocupa 20 hectáreas para mantener una res.

Otros analistas como Luis Hernández Navarro¹⁰⁴ y Neil Harvey¹⁰⁵ para 1991 coinciden al reportar que mientras 6,000 familias ganaderas poseen más de 3,000,000 millones de hectáreas, poco menos de 200,000 mil campesinos poseen una

¹⁰³ Citado por *Chiapas y la Transición Democrática ¡Libertad!, ¡Justicia!, ¡Democracia!*. p. 38.

¹⁰⁴ Luis Hernández Navarro, *Chiapas: del Congreso Indígena a la guerra campesina*. La Jornada del Campo, suplemento mensual de La Jornada, 25 de enero de 1994.

cantidad similar. Harvey agrega que Chiapas ocupa el tercer lugar nacional en número de ejidos y comunidades agrarias; 1,714 unidades y que por su número de individuos productores, ocupa el cuarto lugar nacional del sector social. La unidad promedio estatal de producción ejidal es de 6.5 hectáreas (que es más cercana a la nacional de 7 hectáreas).

Según este estudio sólo el 28.9 por ciento de los ejidos o comunidades cuenta con algún tipo de infraestructura, y únicamente el 18.6 por ciento posee tractores. El 84 por ciento de la tierra ejidal se dedica a la agricultura a pesar de que solo el 40 por ciento esta considerada para tal fin; el 22.4 por ciento esta constituido por bosques y selvas, el 29.5 por ciento por pastizales y el 14.7 por ciento está dedicado a la ganadería.

A su vez, Luis Hernández informa que las organizaciones campesinas han denunciado latifundistas concretos, abiertos o simulados: los Solórzano Paniagua, en Altamirano (4,500 hectáreas); los Alcázar en Ocosingo (10,000 hectáreas); Emilio Serrano Castro, en Cintalapa (1,614 hectáreas); en Tapachula, los López; en Villa Las Flores, los Macías y los Castellanos Domínguez en la región Fronteriza, entre otros.

Además de las difíciles relaciones económicas presentadas en este análisis, el problema sustantivo agrario, al menos en Chiapas para 1991, estaba orientado a la lucha por la tierra con recurrentes enfrentamientos, propiciado por décadas de desatención de las autoridades relacionadas con el campo, las políticas erróneas y el abuso varias veces centenarias de los terratenientes, "ha repercutido desfavorablemente en la situación de conflicto que se vive en el campo chiapaneco y

¹⁰⁵ Neil Harvey, *Chiapas de la concertación a la violencia*. La Jornada del Campo, suplemento mensual de La Jornada, 25 de enero de 1994.

los planes y programas planeados en los últimos años por los distintos gobiernos estatales, al tener un carácter netamente político han contribuido a agravar el conflicto social que pretendían solucionar”.¹⁰⁶

En conclusión se puede afirmar que aunque el sector social representó casi la mitad de la superficie estatal para 1991, sus condiciones económicas y ecológicas eran muy precarias. Sólo un puñado de ejidos había recibido el tipo de apoyo que se necesita para elevar la producción y el nivel de vida. Por muchos años, la disponibilidad de tierras nacionales de la Selva Lacandona permitió al gobierno evitar la afectación de propiedades privadas de los grandes terratenientes. Sin embargo, el crecimiento demográfico, que fue de 4.5 por ciento por año entre 1980 y 1990, y el acaparamiento de las mejores tierras por una oligarquía regional, obligaron a replantear el modelo de desarrollo que más convenía a la región.¹⁰⁷

Con este breve marco de referencia el estado de Chiapas se preparaba para recibir las modificaciones legislativas agrarias más importantes sobre una de las estructuras agraria más inequitativa del país.

3.2 La reforma de 1992 al artículo 27 Constitucional

La más discutida de las reformas rurales de Salinas fue la decisión de modificar el artículo 27 Constitucional. Este artículo considerado como el principal beneficio de la revolución agrarista de 1917, estableció las bases para la reforma agraria de los siguientes 75 años.

¹⁰⁶ María Eugenia Reyes Ramos, *El reparto de tierras y la política agraria en Chiapas, 1914-1988*, UNAM, CIHMECH, 1992.

¹⁰⁷ Grupo parlamentario del PRD, *Chiapas y la transición democrática ¡Libertad!, ¡Justicia! ¡Democracia!*. Colección Testimonios, México 1994. p.66.

Sin embargo, a decir de la administración del presidente Salinas el modelo estaba agotado, la tierra como un recurso dimensionable, ya no había más que repartir y había que incrementar la productividad en el medio rural, la racionalización del gasto público, con la capitalización del campo,¹⁰⁸ lo que algunos analistas lo consideraron el principio de la privatización de la propiedad social.

El anuncio de la reforma del artículo 27 lo hizo el presidente en Veracruz, en el mismo lugar donde Venustiano Carranza 77 años atrás había hecho la promulgación de la Ley del 6 de enero de 1915, Carranza anunció en esa ocasión la restitución y el reparto de la tierra, Salinas anunciaría el fin del reparto agrario y la modernización del agro. La mayoría de las organizaciones del Congreso Agrario Permanente (CAP)¹⁰⁹ dieron su apoyo.

“Solamente unos cuantos campesinos inconformes, los de siempre, los más pobres, y los más atrasados, pero políticamente más radicales, se opusieron a las reformas y llamaron a constituir un frente contra la imposición que pretendía hacer el gobierno de Salinas. El movimiento independiente a escala nacional estaba desgastado, debilitado, dividido y no pudo conformar ese frente, fue rebasado por el movimiento organizado y controlado por la CNC, que decía representar al nuevo movimiento campesino”.¹¹⁰

El modelo de modernización para el campo, contemplado en la nueva legislación agraria, estaba pensado en primera instancia para el sector empresarial, que cuenta con los medios para este proceso y la competencia, pero este modelo no contempló a

¹⁰⁸ Carlos Salinas de Gortari, *Producción y participación política en el campo mexicano*. Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p.27.

¹⁰⁹ Congreso Agrario Permanente es la agrupación de todas las organizaciones agrarias más importantes que hay en México, su coordinador es elegido cada 4 meses entre los líderes de cada organización que lo conforma, y es un órgano de concertación con el gobierno.

las zonas temporaleras de subsistencia ni las comunidades indígenas marginadas, porque evidentemente estos productores por pobres no pueden ser competitivos ni “modernizados” por decreto.

Como fue en la mayoría de las áreas rurales pobres de México, la respuesta inmediata al anuncio del entonces Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari de la reforma del ejido, fue el miedo y confusión. Pero especialmente en Chiapas, la información y la desinformación, acerca de la naturaleza exacta de las reformas fue insuficiente, y prolija, respectivamente.

A los aspectos inmediatos de los problemas a los ejidatarios se fueron incrementando con deudas, caídas de precios para sus cosechas y falta de créditos, y de hecho la medida legislativa fue uno de los catalizadores más importantes para que las organizaciones independientes e inclusive radicales se movilaran en contra de esta ley.

Dos demostraciones en contra de las reformas fueron realizadas en diciembre de 1991 y enero de 1992: la primera fue realizada por la OCEZ¹¹⁰ en Venustiano Carranza y la segunda por la Asociación Rural de Interés Colectivo, Unión de Uniones de Ocosingo.

El activismo político de la Diócesis de San Cristóbal de las Casas estuvo especialmente presente, al invitar a diferentes organizaciones para reflexionar sobre las reformas en un taller especial celebrado en enero de 1992; dicho evento concluyó que la reforma del ejido, es parte de la estrategia general del gobierno en favor de los capitales privados, en donde el espíritu de la Ley original del 27 constitucional había

¹¹⁰ Miguel Angel Samano Rentería. *La política salinista hacia el campo*. Universidad Metropolitana Azcapotzalco, Biblioteca de Ciencia Sociales y Humanidades, serie Derecho.p.67.

sido destruido, por lo que el interés público fue subordinado a intereses individuales, y que la reconcentración de tierra en pocas manos está prevista.

En términos políticos económicos y culturales, el taller vislumbró un deterioro en las condiciones de vida; el miedo se refería específicamente a las divisiones de las comunidades. Sin embargo, la voz de lo que sería el EZLN ya había sido escuchada. Otras voces opinaban sobre el mismo tema: Edward Kobacker,¹¹² afirmó que las reformas al 27 constitucional son a todas luces insuficientes para resolver el problema agrario de México y este debe ser el mayor reto a vencer a corto plazo para el desarrollo de las plantaciones comerciales de México”.

De la misma manera declaró un dirigente del grupo Pulsar, -también con proyectos forestales en el estado: “los países que han tenido éxito en las plantaciones forestales no tienen restricciones en la tenencia de la tierra”. Lo que para unos era insuficiente para otros anunciaba formalmente la coyuntura necesaria para iniciar un levantamiento. Tal era la carga política, ideológica y económica de la reforma en Chiapas.

El presidente Salinas emite la iniciativa de reformas al artículo 27 constitucional y la correspondiente nueva ley reglamentaria al Congreso de la Unión, donde el proyecto sufrió algunas modificaciones quien finalmente lo aprobó y sometió al procedimiento constitucional de aceptación por las legislaturas de las entidades federativas, lo cual, una vez logrado, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, fecha que coincidía con el aniversario de la primera ley agraria.

¹¹¹ Organización Campesina Emiliano Zapata, muy activa en la región del sureste mexicano.

¹¹² Vicepresidente de la “International Paper” una de las grandes transnacionales que opera en el estado de Chiapas “.

El texto reformado del 6 de enero de 1992, según Rivera Rodríguez¹¹³ destaca:

1. Derogación del derecho de los núcleos de población de obtener dotación de tierras. Con el cual culmina la fase del reparto agrario.
2. Derogación de prohibiciones a las sociedades civiles y mercantiles para adquirir bienes raíces. En consecuencia toda persona física o moral puede adquirir inmuebles, derecho sujeto a ciertas limitaciones que pretenden evitar se conviertan en un instrumento para la acumulación indebida de tierras. Las instituciones de beneficencia y los bancos, por su parte, se regirán por su propia legislación.
3. Reconocimiento constitucional pleno a la personalidad y propiedad de los ejidos y comunidades. En donde se reconoce a los ejidos y comunidades como entidades con personalidad jurídica. Por otro lado implica la ratificación constitucional del principio que sostiene que la propiedad de la tierra concedida por dotación o restitución dejó de pertenecer al Estado o al régimen de propiedad privada del cual fue afectado. Con lo cual es de esperar, terminen los cuestionamientos sobre el control del PRI-gobierno sobre el voto campesino, al haber perdido el Estado la capacidad de revocar la titularidad sobre esta tierra a ejidos, ejidatarios, comuneros y comunidades, en el caso de no contar con su favor electoral.
4. Autorización a ejidatarios para transmitir libremente sus parcelas entre sí. Concede a los ejidatarios este derecho y autoriza al núcleo ejidal para otorgar el dominio pleno de su unidad parcelaria, pero a su vez, señala límites a la concentración de la propiedad social.

En el primero de los casos, se concede una libertad ejidal interna, esto es, no sujeta a la decisión de la asamblea y solo constreñida al respeto del derecho del tanto y de los requisitos de forma internos. Debe precisarse que este primer aspecto implica la permanencia del derecho parcelario dentro del régimen de propiedad social, es decir, subsiste la incorporación al ejido. El segundo aspecto se refiere al caso de que el ejidatario plantee la desincorporación de sus derechos respecto al régimen de propiedad social del núcleo de población, para ubicarlo en el de la propiedad privada, con pleno dominio sobre ellos, en este caso, deberá cumplir con los requisitos y procedimientos que se establezcan para que la asamblea lo apruebe. La posibilidad de que el ejidatario finalmente se convierta en titular del derecho de propiedad, bajo el régimen civil, es una de las cuestiones que más se discutieron entre los defensores y detractores de la nueva legislación agraria. Incluso se llegó a exigir lo que se denominó la privatización del campo, considerándolo como un requisito indispensable para lograr la productividad necesaria y por consiguiente, la autosuficiencia y el mejoramiento de la economía familiar del campesino.

5. Reconocimiento pleno del derecho de cada ejidatario sobre su parcela y de las comunidades sobre su tierra comunal. Esta disposición permite que ejidatarios y comunidades adopten las condiciones que más les convengan para aprovechar sus recursos productivos. Pueden en consecuencia, decidir el uso asociado de sus parcelas y tierras comunales, celebrar contratos de arrendamiento, mediería, aparcería y de explotación directa por terceros.

Concretando la transformación institucional del marco agrario, la reforma al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, fue seguida por la promulgación de dos ordenamientos fundamentales: la primera determinó la creación de la Procuraduría

¹¹³ Isaías Rivera Rodríguez, *ob. cit.*, p.86.

Agraria como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se encargaría de impartir justicia a los campesinos y protegerlos en contra de abusos; pero adicionalmente la Procuraduría Agraria tendría a su cargo uno de los Programas más importantes para dar certidumbre a la tenencia de la tierra el PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos) con el apoyo del Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI) y del Registro Agrario Nacional (RAN).

El segundo ordenamiento correspondió a la transformación del Registro Agrario Nacional (RAN), en un organismo desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria. Mediante la segunda se crearon los Tribunales Agrarios, como órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía, para dictar sus fallos en materia agraria en todo el territorio nacional.

3.3 Chiapas agrario en nuestros días

A cinco años de una de las reformas legislativas más importantes del México contemporáneo, el debate nacional acerca de los efectos del artículo 27 constitucional con sus ordenamientos ha abierto -positiva o negativamente- una nueva cultura agraria en el campo de México.

Las voces críticas afirman que los vaticinios hechos por los sectores de resistencia, en los que se incluyen los académicos y teóricos independientes comienzan a ser vistos como demostrados en virtud del casi nulo crecimiento que registra este sector económico y social.

En tanto el sector oficialista anuncia que la seguridad en la tenencia de la tierra ha aportado libertad y justicia para el campo y sentado las bases de la modernización, democracia y equidad.

Sin embargo en toda esta retórica, visualizada nacionalmente, es fácil obtener conclusiones que admitan cierta validez metodológica parcial, pero como ya se ha mencionado no existe una nación homogénea y el análisis debe de ser confrontado con el estudio regional, para determinar el verdadero impacto de las modificaciones al 27 constitucional.

A pesar de los esfuerzos por parte de las instituciones oficiales para garantizar una información veraz, las versiones de que en el espíritu de la nueva ley existía una ausencia de la tradición agraria mexicana y que representaba el virtual desmembramiento del tradicional ejido. De hecho marcaba -para el campesino común de Chiapas- el regreso a la formación de los grandes latifundios.

Lo anterior induce a considerar que la insurgencia indígena en el estado de Chiapas, no se explica sino como una respuesta a la reforma del agro mexicano. Aunque se reconoce -como se tendrá que plantear en una siguiente investigación sobre el movimiento del EZLN- es multicausal, muy orientado a la acción política esencialmente más que la reivindicación agraria.

Sin embargo, la rebelión del primero de enero de 1994 detendría en seco el reloj de la nueva legislación en Chiapas y una nueva exigencia agraria se generalizaría en prácticamente todo el territorio chiapaneco, fuera del Estado de derecho, las organizaciones campesinas entenderían y sobre todo aprovecharían el momento coyuntural y pasarían a la radicalización mediante invasiones -ya practicadas con anterioridad pero en mucho menor extensión- de predios rurales, de esta manera un

ejército inicial de aproximadamente de 2,000 efectivos, se fortalecía con un amplio sustento de carácter social de organizaciones que más que por convicción, por conveniencia, asumirían las banderas del EZLN.

La demanda agraria y el conflicto derivado de ella: invasiones enfrentamientos y violaciones a la ley, son los que con mayor agudeza enfrentaron los chiapanecos. Existe coincidencia respecto a que la solución agraria es un prerequisite ineludible para el desarrollo económico y la reconciliación social, y por tanto, la solución del conflicto que afecta al Estado de Chiapas, es por ello que la estrategia de las políticas públicas directas se concentró en la vertiente de la adquisición de tierras para los campesinos invasores, a través de compras a particulares.

La compra de tierras por parte del gobierno como resultado de un desfazamiento en el proceso del reparto de la tierra y como una solución parcial generó vicios y distorsiones de gran magnitud. Las organizaciones campesinas hicieron de la compra de la tierra su principal actividad y su base de poder. La compra-venta de tierra pasó a formar parte de la negociación política y de la cultura agraria. Las compras del gobierno local con recursos federales en 1994, intensificaron esta tendencia hasta que alcanzo niveles casi incontrolables.

La acción correctiva entre 1994 y 1995 a través de los Fideicomisos para la adquisición de tierra, ha permitido controlar la demanda agraria. Sin embargo, la entrega de 4 ó 5 hectáreas por solicitante, a través de los fideicomisos, no constituye remedio contra la pobreza, ni brinda oportunidad para el desarrollo. -la problemática de este proceso se verá a detalle en futura investigación- Constituye una medida de contrainsurgencia, pero que no derivará en la corrección de problemas estructurales.

Un panorama agrario por región económica de Chiapas, señalaba: ¹¹⁴

Centro

Las invasiones, es uno de los problemas que se han venido presentando en la región, principalmente en la zona de Venustiano Carranza, donde comuneros invadieron terrenos de pequeños propietarios, secundados posteriormente por otros grupos de campesinos pertenecientes a organizaciones radicales como son la OCEZ-Centro y “Tierra y Libertad”, quienes invadieron la zona del distrito de riego “Río San Vicente” de la zona cañera de Pujilic. Es importante observar que esta actitud responde de alguna manera a la presión que las organizaciones campesinas realizan por la culminación del reparto agrario.

Altos

Es importante señalar que con respecto a la cuestión agraria, la población indígena reconoce sus parcelas y de esta manera las heredan o las intercambian, sin existir documentación que delimite las superficies, también se presentan problemas de despojo y conflictos por sucesión de derechos.

Especial atención merece la superficie de la propiedad privada en esta región, debido a que una parte de esta corresponde al régimen de copropiedad, las cuales tuvieron su origen en las compras de tierra que grupos campesinos -principalmente trabajadores de las fincas- realizaron con los propietarios que al ser afectados en sus propiedades para beneficiar a los ejidos, fraccionaron dichos terrenos y los vendieron a los grupos antes mencionados, en consecuencia, muchos de estos grupos en la actualidad no cuentan con documentos legales que acrediten la posesión de las tierras. Ante tal situación, las organizaciones campesinas han enarbolado estas demandas. Por otro lado, la demanda de complementación de tierras debido a

¹¹⁴ Recopilación de datos del INEGI y documentos del Gobierno de Chiapas, 1995

ejecuciones parciales efectuadas de manera irregular y otras por imposibilidad material; ha argumentado la ola de invasiones promovidas por dichas organizaciones, la cifra de predios invadidos en la región a la fecha asciende a 65, en los distintos municipios.

Fronteriza

El decreto que reformó al artículo 27 constitucional y la expedición de la nueva Ley Agraria, no ha sido interpretada como tal, lo que ha generado la compra masiva de terrenos comunales y ejidales; los propios campesinos han entendido que con la entrada de la nueva legislación pueden celebrar este tipo de actos sin limitación alguna, ya sea en los ejidos regularizados y certificados o en aquellos núcleos en los que aún no se han llevado a cabo los trabajos del PROCEDA.

A partir del conflicto armado en Chiapas, específicamente en los meses de febrero y abril de 1994, se iniciaron invasiones de predios particulares por grupos de campesinos afiliados a organizaciones campesinas con ideas radicales; CIOAC, OCEZ-CNPA, OPEZ¹¹⁵ y en menor escala la CNC, bajo el argumento de recuperación de tierras. Estas acciones en la región se han frenado de manera parcial en algunas zonas y de manera total en otras.

Fraylesca

Uno de los problemas que se ha venido presentando en la región, es la venta de tierras ejidales; dichas ventas son avaladas principalmente por los órganos ejidales y por la Asamblea en menor grado, todo producto de la desinformación.

¹¹⁵ Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos, Organización Campesina Emiliano Zapata, Coordinadora Nacional Plan de Ayala y, Organización Proletaria Emiliano Zapata; respectivamente.

La venta indiscriminada de parcelas o solares que se encuentran enclavadas en las cabeceras municipales ha generado la falta de interés por acudir a las asambleas, ya que la venta se ha realizado a personas ajenas a los ejidos, provocando así la desintegración de los mismos. Los problemas de límites entre ejidos, pequeñas propiedades y comunidades, ocasionados principalmente por la errónea ejecución de Resoluciones Presidenciales, hace que sean los empalmes de ejecución de las mismas los problemas más difíciles de resolver. Otra causa de los problemas de límites son los ríos, que se toman como punto de referencia en un gran número de núcleos agrarios; sin embargo, el cambio de cursos de estos ocasionados por causas naturales, origina dichos conflictos.

Norte

El empobrecimiento de las familias campesinas, las enfermedades, la migración, la caída de los precios de los productos y la infertilidad de la tierra han creado un mercado de tierras al interior de los ejidos, beneficiando a los caciques locales en el acaparamiento de las mismas, estas ventas hechas al margen de la ley -o en ocasiones a espaldas de la asamblea ejidal o comunal-, han creado conflictos al interior de los núcleos agrarios, al no querer reconocer en muchas ocasiones dichas ventas. Asimismo este acaparamiento de tierras al interior de los ejidos está obstaculizando la regularización de las mismas a través del PROCEDE, por el temor de los acaparadores a que les descubran sus extensiones.

Por otra parte, el resultado de la venta de las parcelas está creando conflictos entre las familias, ya que de esta manera los hijos de los ejidatarios pierden las esperanzas de contar con un patrimonio, enfrentándose padres e hijos, o en su defecto la reducción de la superficie. Hoy la venta crea un fraccionamiento mayor de la parcela original debido a que el titular tiene que dividir las restantes entre los hijos, lo que en

muchas ocasiones no alcanza para satisfacer las necesidades básicas de las familias, originando que estos tiendan a invadir parcelas dentro o fuera del ejido.

Debido al gran aumento poblacional en los núcleos, la falta de un parcelamiento formal, el fraccionamiento cada vez mayor de las parcelas, el empobrecimiento de las familias campesinas y en otras ocasiones por represalias, por posiciones políticas, han dado como resultado la invasión de parcelas en los núcleos agrarios y otras veces fuera de ellos, muchas veces estas invasiones han sido apoyadas por organizaciones campesinas, lo que ha obligado a los afectados a afiliarse a organizaciones contrarias para hacer frente a los invasores

En la región de Simojovel, se han dado una serie de invasiones de ranchos y pequeñas propiedades por parte de campesinos afiliados a la CIOAC, y para contrarrestar la presencia de esta, también la OCOPCH¹¹⁶ ha participado en las invasiones de predios de la región, lo cual ha dado como resultado algunos enfrentamientos entre ambas por la disputa de tierras.

Estas invasiones son impulsadas por el movimiento armado del EZLN quien reclama mejores condiciones de vida para indígenas y campesinos y, como respuesta al fin del reparto agrario generado por las reformas al artículo 27 constitucional.

Selva

Se puede considerar que existe poco rezago agrario en esta región pero la que existe es derivada de ejecuciones parciales y falta de planos administrativos en aquellas sentencias que han sido ejecutadas por el Tribunal Superior Agrario. Asimismo, cabe mencionar que varios ejidos afiliados a organizaciones campesinas de izquierda no

¹¹⁶ Organización Campesina Obrera Proletaria de Chiapas.

han querido proporcionar el estado legal del poblado, por lo que no se tienen datos fidedignos de varios casos.

Es importante señalar que estos grupos se encuentran adheridos a determinadas organizaciones campesinas; en el caso de Palenque las que predominan son SOCAMA, XI-NICH y CUT.¹¹⁷ en muchos casos estos grupos campesinos no responden a los principios de organización, sin embargo, fueron éstas quienes les dieron expectativas para la solución de sus demandas agrarias, se incorporaron a éstas respondiendo con movilizaciones para sus intereses político agrarios. Así muchos de estos grupos realizan invasiones, plantones y cierre de carreteras con la anuencia de la organización a quien pertenecen. Cabe mencionar que muchas de las invasiones de dan en propiedades no mayores a las cien hectáreas.

Sierra

El mayor problema agrario en la región lo representa la controversia por límites de terrenos.

Soconusco

En esta región, al igual que otras zonas del estado, la mayor parte de los núcleos agrarios practican de manera ilícita la venta de tierras ejidales y comunales, creándose así un mercado de tierras considerable.

Istmo-Costa

El problema de límites por sobreposición de planos es un hecho común en la región, así como los litigios por los linderos. Otra situación que pudiera a corto plazo representar un conflicto serio, es la existencia de propiedades particulares enclavadas

¹¹⁷ Solidaridad Campesina Magisterial, XI-NICH palabra chol que significa hormiga y, Central Unitaria de Trabajadores.

en superficies tituladas y reconocidas en favor de las comunidades; esto ya ha causado cierta desestabilización en la zona de Pijijiapan y Tonalá. El índice de invasiones en la región es relativamente bajo, esto se debe en parte a que las organizaciones campesinas han optado por el programa de fideicomisos para la adquisición de tierras.

En los últimos 5 años hay pocos cambios en el agro de Chiapas, son más los que en este periodo se han dado en el ámbito político-administrativo ya que han cambiado cinco gobernadores del estado, derivado de la rebelión zapatista complicándose con una virulenta crisis económica y todo un proceso para la paz, que aún no concluye. Sin embargo, el problema de la tierra sigue latente, los efectos de la nueva legislación agraria se pueden advertir más en este campo de la política, que en el *ordenamiento real propuesto por la reforma de 1992, e incluso, con la ventaja de haber abierto una puerta para el ordenamiento de un mercado de tierras ilegales, paradójicamente, alentado por los mismos sujetos agrarios y sus circunstancias.*

La reforma agraria se había desviado en Chiapas, incluso no sólo se había frenado, sino que se perdía la oportunidad de avanzar. De los temores a la radicalización de las organizaciones campesinas y del miedo a la invasión de tierras particulares que ha motivado a los propietarios la contratación de guardias blancas, sería el resultado de la pérdida de un Estado de Derecho, el cual las consecuencias aún está por resolverse.

Se puede afirmar que la cuestión agraria en Chiapas se ha politizado, la demanda de la tierra bajo un esquema de derecho ha dejado de tener sentido y, en parte, el Estado ha fomentado tal circunstancia. El diagnóstico es evidente; la aún inseguridad jurídica, la incompleta definición en la tenencia de la tierra y sobre todo las

invasiones de propiedades, bajo la sombra del movimiento del EZLN, son un problema generalizado.

SEGUNDA PARTE: EL CONFLICTO AGRARIO Y SU DESACTIVACIÓN

4.- CARACTERIZACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO EN CHIAPAS 1994-1997

Con la aparición de la vanguardia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional la noche del 31 de diciembre de 1993, en la ciudad de San Cristóbal de las Casas, concluían más de veinte años de trabajo de las más disímolas organizaciones.

Un ejército estimado en menos de 2,000 indígenas, mal preparados y equipados, pero con una excepcional maquinaria publicitaria, exhibía la profunda zanja entre un México modernizado y un México inmerso en el retraso; entre algunos sectores con acceso a mecanismos como el Tratado de Libre Comercio y otros ubicados en áreas de un alto grado de marginación, con casi nulas oportunidades y cuyas condiciones de desventajas se acentuaban constantemente. Remarcaba esta situación el estado de Chiapas, catalogado como la entidad más pobre del país.

Carlos Fuentes señaló¹¹⁸ que anterior a este levantamiento se habían registrado 2 insurrecciones importantes en Chiapas, en 1712 y 1868, ambas con un origen de índole religioso, se tornaron en expresiones de descontento y reivindicación. La primera dirigida a acabar con los españoles, la segunda a recuperar las tierras, expresaba ya desde entonces el malestar prevaleciente entre la población indígena y los mecanismo de represión utilizados contra sus intereses. El movimiento revolucionario iniciado en 1910, que transformó radicalmente las estructuras económicas y sociales de México no tuvo el mismo impacto en Chiapas, donde las prácticas oligárquicas basadas en el control de la tierra siguieron vigentes en

¹¹⁸ Carlos Fuentes, *Chiapas, donde las piedras gritan*, La Jornada, 7 de enero de 1994. (New York Times Syndicate).

beneficio de los ganaderos, los terratenientes y los talamontes que explotan a Chiapas, en detrimento de su población y recursos. El problema de Chiapas arroja una sombra sobre el futuro de México, al poner de manifiesto un país con dos realidades: un reducido sector con expectativas de desarrollo y un amplio sector con escasas posibilidades, sumido en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Tal división en forma genérica, sigue un plano geográfico en el país; identificándose los mayores problemas de marginación en el centro sur, disminuyendo éstos según se avanza hacia el norte.

El levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, iniciado en la selva Lacandona y extendido a la zona de Los Altos, no fue ni una insurrección indígena espontánea, ni una acción armada de un grupo de combatientes externos; si no el resultado de la combinación del trabajo de varias organizaciones religiosas y productivas, transfiguradas en un ejército político-militar y concatenadas a la problemática económico social de los pobladores de la región. El EZLN fue capaz de ganar el apoyo de indígenas Tzeltales, Tzotziles, Zoques, Choles y Tojolobales en las regiones de Los Altos y La Selva.

Igualmente se sumó el apoyo de campesinos que habían participado por varios años en organizaciones legales, las cuales buscaban defender derechos sobre la tierra y obtener términos más favorables para el mercado del café, principalmente. La falta de espacios para reivindicar las demandas de estas organizaciones, permitió a la opción armada ganar aceptación.

Ante la existencia de varias interpretaciones sobre el origen, desarrollo y prospectiva de uno de los últimos levantamientos de la historia moderna del país, se procede a un breve análisis de los principales actores que de una u otra forma han intervenido en

la articulación de un fenómeno producto de una situación de rezago social, económica y de justicia.

4.1 Comunidades Indígenas

La base más grande de apoyo para el EZLN viene de las comunidades indígenas, localizadas en la región de La Selva. Muchas de éstas habían sido establecidas en un periodo de 40 años de colonización. El flujo de migrantes a la Selva inició en los treinta, pero se incrementó rápidamente después de 1950. La colonización fue alentada para evitar seguir afectando los intereses de propietarios privados en otras partes de Chiapas. Para 1970 se estimó que 100,000 migrantes se habían establecido en la región, principalmente indígenas Tzeltales, Choles y Tojolobales. Estas fincas se formaron desde las serranías del norte y oriente por campesinos que habían perdido su tierra debido a los abusos de los caciques locales (expulsados). La población de Ocosingo, el municipio más grande de la región, se duplicó otra vez en 1970-1980 y creció en un 56 por ciento en 1980-1990.

Como resultado de la colonización, el área controlada por grandes fincas decayó, mientras que el sector ejidal incrementaba su presencia. Entre 1930 y 1991 alrededor de 1,300,000 hectáreas fueron distribuidas entre 25,000 campesinos en Ocosingo, Altamirano y Las Margaritas. Los rancheros continuaron dominando la economía regional desde que controlaban las tierras con mejores pasturas, la mayoría de la ganadería y el capital. Con la crisis en la producción del café, muchos ejidos volvieron a la cría del ganado en asociación con los rancheros privados. En 1990 en una inspección a 3,500 familias campesinas en la región, se encontró que el 60 por

ciento de la tierra había sido convertida para pastear, 30 por ciento fue utilizado para el maíz y frijol, y sólo 10 por ciento fue dedicado al café.¹¹⁹

La historia de la cultura indígena, lleva implícita la característica del arraigo por la tierra. A través de ella los indígenas han mostrado un gran sentido de pertenencia como parte de una colectividad. La tierra productiva, la parcela, no ha sido posible desvincularla de la noción del indígena, la tierra es del pueblo o de la comunidad. Pero más allá del sentido de apropiación, nos encontramos con la herencia de todo un pensamiento en torno a la tierra y la pertenencia del hombre a ella, entender la problemática agraria de su contexto, es entender al indígena mismo y su relación con este recurso.

Las historias particulares de los diversos pueblos indígenas de Chiapas, se han ido definiendo como una realidad social y étnica de suma complejidad, en la que la gran mayoría de las comunidades indígenas, fueron restringidas a entornos territoriales aislados a los cuales se han ido adaptando económica, social y culturalmente.

La conformación social del indígena chiapaneco a partir de la conquista y colonización, es una conjugación en donde los pueblos indígenas han tratado de mantener en sus territorios un manejo múltiple y combinado del medio, que intenta acomodar las restricciones del acceso a recursos a que fueron sometidos por un largo proceso histórico de expropiación territorial.

Durante los últimos años, un constante incremento poblacional, sumado a presiones externas sobre la tenencia de la tierra y la escasez de los recursos naturales, entre otros factores, han provocado un incremento de presión sobre la estructura social

¹¹⁹ Ascencio Franco, Gabriel y Xochitl Leyva Solano. *Los municipios de la selva chiapaneca. Colonización y dinámica agropecuaria*. Anuario de la cultura e investigación, Instituto Chiapaneco de la Cultura Tuxtla

indígena, cuya población experimenta un diferenciado y desigual proceso de articulación en los diversos campos de la economía mestiza de mercado.

Reconocer el origen y evolución de esta población es plasmar la historia y la cultura de Chiapas en la cual, a la llegada de los españoles, prevalecían cuatro grupos de indígenas: en la zona norte: tzeltales y quelenes; en el centro: soctones o chiapanecas; en el sur: los mames. A principios del siglo XVIII la población indígena se encontraba distribuida por todo el territorio sobresaliendo las zonas de Ocosingo, Palenque, Chamula, Chenalhó, Totolapan, entre varias otras, calculándose en 105,000 habitantes, 80 por ciento del total establecido en Chiapas.

Casi 2 siglos después, en 1980¹²⁰ la población indígena se estimó en 500,000 personas, básicamente tzeltales 43 por ciento, tzotziles 27 por ciento y Choles 16 por ciento. La mayoría de los grupos indígenas en Chiapas, se caracterizan por una fuerte pertinencia en la ocupación de sus territorios, mostrando muy poca movilidad.

Cabe señalar, que derivado del conflicto centroamericano, se generó una corriente migratoria indígena principalmente proveniente de Guatemala de Kanjobales, Ixiles, Acatelcos y Jacaltecos, los que se han integrado a las comunidades chiapanecas, aceptando y a su vez modificando, en cierta medida, las costumbres locales.

La fuerte migración de refugiados guatemaltecos, sobre todo antes de 1994 originó el establecimiento de 121 campamentos que llegaron a contar con 21,566 personas en los municipios fronterizos, aunque extraoficialmente se habla de más de cuarenta mil refugiados que no están registrados en los padrones del gobierno de México, ni

Gutierrez, Chiapas 1991.

¹²⁰ *Chiapas Básico*. 1987. CGEGI-Gob. del Edo. Tuxtla Gutiérrez, 1987.

de las Naciones Unidas y que han significado una fuerte presión de recursos y el desplazamiento de jornaleros chiapanecos.

Acerca de los tzeltales, ubicados principalmente en Tenejapa, Oxchuc, Chanal Amatenango del Valle, Altamirano, Citalá, Chilón y Ocosingo y los tzotziles, que se asientan en Chamula¹²¹, Zinacantán, Chenalhó, Mitontic, Huixtán, Larráinzar, El Bosque, Huitiupan, Simojovel de Allende, Chalchihuitán, San Lucas, Teopisca, Nicolas Ruiz y Venustiano Carranza, el Instituto Nacional Indigenista definió tres características principales: su bajo status socioeconómico, su elevado nivel de densidad demográfica y su señalado esquema pluricultural.

Para tzeltales y tzotziles, el origen de sus ciudades y culturas deambula en tres elementos fundamentales: la divinidad, el agua y la búsqueda del mejor lugar. Los indígenas de Chiapas tiene en cada una de estas cosmovisiones el punto de partida para el resto de sus valores. Esto es, su cultura comienza en su idea de procedencia y se suman a ella su lengua, sus costumbres, su organización social, económica, política, religiosa y su arte".¹²²

Pero así como tzeltales y tzotziles tienen sus demarcaciones propias, también así lo demuestran los otros grupos.

Los lacandones se asientan únicamente en el municipio de Ocosingo, los chujes en La Trinitaria y los jacaltecos en Frontera Comalapa.¹²³ De los demás, su localización municipal podría enlistarse de la siguiente forma:

¹²¹ De este municipio puede afirmarse que todos los indígenas por gentilicio son chamulas, y por identidad étnica son Tzotziles; sin embargo, no todos estos -como grupo indígena- son chamulas

¹²² Luis Enrique Pérez Mota, *Chiapas: Notas para una historia reciente*, Universidad Autónoma de Chiapas, p. 326

¹²³ Tanto chujes como jacaltecos han incrementado su distribución a otros municipios del estado, a partir del fenómeno migratorio guatemalteco.

Choles: Tila, Tumbalá, Sabanilla, Palenque, Salto de Agua, Amatán, La Libertad y Yajalón.

Mames: El Porvenir, Bellavista, La Grandeza, Motozintla, Amatenango de la Frontera, Mazapa, Bejucal de Ocampo y Siltepec.

Mochós: Motozintla, Tuzantán y Escuintla.

Tojolobales: Las Margaritas, Comitán, Altamirano y Tzimol.

Zoques: Francisco León, Chapultenengo, Ocotepec, Tepalapa, Tecpatán, Copainalá, Pantepec, Coapilla, Jitotol, Ostuacán, Ixtacomitán, Ixhuatán, Tapilula y Rayón.

La suma de cada uno de estos lugares de Chiapas, originan que en poco más del 50 por ciento de la división política estatal, los indígenas representen un mundo pluricultural que marcan no sólo una línea sino muchas, ante el propio de los no indígenas, principalmente en lo relativo a la organización social, a la economía, la política y la religión. Estos aspectos los señalan y, en casos de grupos étnicos numerosos, los distinguen, no así en grupos más vulnerables que han visto desaparecer o transformarse los elementos que los mantenían cohesionados ante la presión de usos externos. Un primer elemento que ha sido trastocado es la lengua, siguiendo las costumbres en la organización social.

Otro problema que merma a los pueblos indígenas y en sí a todo el estado, es el rezago agrario, aunado a la marginación, Chiapas es el estado con mayor rezago agrario en el país y de los que presentan los más altos índices de marginación social, principalmente en los municipios de preponderancia indígena. El 77 por ciento de la

población indígena estimada en el estado de Chiapas, viven en 39 municipios que representa el 35 por ciento del total de todos los municipios de Chiapas en donde la presencia indígena es más que una minoría y que de acuerdo al Instituto Nacional Indigenista, son municipios con una población indígena estimada superior al 70 por ciento, en tanto en los 72 municipios restantes agrupa el 22 por ciento de la población indígena estimada. Ello nos habla de dos ámbitos en Chiapas, el indígena y el no indígena.

Los grupos indígenas tienen un: patrimonio nativo, que la dominación colonial no logró destruir, está constituido por tres elementos básicos que aún hoy distinguen a sus portadores del resto de la población: una manera muy genuina de relacionarse con la naturaleza, un particular código para normar la convivencia social así como un sistema propio de comunicación y de expresión cultural. Hasta la fecha, el millón de indígenas de Chiapas siguen conformando un sector apartado del resto de la sociedad chiapaneca.¹²⁴

El estado de Chiapas, está subdividido en nueve regiones económicas¹²⁵ que agrupan a municipios con características similares: Centro, Altos, Fronteriza, Fraylesca, Norte, Selva, Sierra, Soconusco e Istmo-Costa.

De estas regiones, la presencia indígena destaca principalmente en Los Altos, Norte y Selva en donde en la mayoría de sus municipios existe una población indígena estimada superior al 70 por ciento, así como en la región Centro en donde los municipios de Copainalá, Nicolás Ruiz, Ocotepec y Totolapa; y en la región

¹²⁴ Jan De Vos, *Vivir en frontera. la experiencia de los indios de Chiapas*. Historia de los pueblos indígenas de México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social, Instituto Nacional Indigenista, México 1994 p.p. 35-36.

¹²⁵ Las nueve regiones económicas son (1) Centro - con 22 municipios; (2) Altos - con 16 municipios; (3) Fronteriza - con 8 municipios; (4) Fraylesca - con 4 municipios; (5) Norte - con 22 municipios; (6) Selva

Fronteriza en donde el municipio de Las Margaritas cuenta con la misma proporción sobre la población indígena estimada. La siguiente es una aproximación a la Chiapas indígena y sus regiones:

Los Altos

La región de Los Altos, abarca una superficie total de 3,770.4 kilómetros cuadrados que representa el 5.1 por ciento del total del estado, y está integrada por 6 municipios, con una alta dispersión de la población, distribuida en 1,140 localidades.

Los Altos cuentan con una población total de 426,658 habitantes, lo que equivale al 12 por ciento del estado, con una tasa de crecimiento anual del 3.9 por ciento -una de las más altas del país-.

La población indígena estimada es de 333,084 habitantes, en una proporción del 78.2 por ciento y la integran las etnias Tzotzil y Tzeltal principalmente. La densidad de población es de 102 habitantes por kilómetro cuadrado, siendo la mayor del estado.

Las causas de mortalidad en las comunidades indígenas, se deben a padecimientos relacionados con la desnutrición y la insalubridad, teniéndose que la principal causa de muerte en niños y ancianos son las enfermedades gastrointestinales.

La región cuenta con una población económicamente activa de 101,184 personas. El 64 por ciento se dedica al sector primario; el 11.4 por ciento al sector secundario, y el 22 por ciento al sector terciario; el resto 2.0 por ciento, a actividades no especificadas.

con 12 municipios; (7) Sierra - con 8 municipios; (8) Soconusco - con 16 municipios y (9) Istmo Costa - con 3 municipios.

La agricultura juega un papel importante en esta región con la utilización de técnicas tradicionales, implementando en la mayoría de los casos la rotación de cultivos.

Es importante señalar que alrededor del 49 por ciento de las personas que se dedican a las actividades agrícolas no obtienen ingreso, ya que cuentan con una economía de autoconsumo constituida principalmente por la producción de maíz y frijol.

El 95 por ciento de las actividades agrícolas se practican en áreas de temporal, y solamente el 5 por ciento restante en condiciones de riego.

En relación con la actividad primaria en los municipios indígenas tzotziles, se da la explotación de ganado ovino y caprino de manera complementaria a la actividad agrícola; dicha explotación aporta materia prima para la elaboración de prendas de vestir, así como para la actividad artesanal; por otro lado, por darse esta actividad de manera extensiva, propicia la compactación de los suelos, evitando la regeneración de la capa vegetal.

El 7 por ciento de la población, se dedica a actividades de la industria manufacturera; sin embargo, el impacto en la generación de empleos es escaso, debido a que las microindustrias existentes son de carácter familiar.

La migración intraestatal se debe a que la mayoría de la población indígena no dispone de tierra suficiente para su subsistencia. Sólo cosechan una vez al año con bajos rendimientos, por lo que se ven en la necesidad de vender su fuerza de trabajo, principalmente en las fincas cafetaleras de la zona del Soconusco y la Fraylesca como jornaleros.

La Selva

Cuenta con una superficie total de 19,789.2 kilómetros cuadrados y está integrada por 12 municipios, y 3,300 localidades. Esta es la región de mayor extensión del estado, cuenta con una población total de 429,075 habitantes, con una población indígena estimada de 344,635, lo que representa el 80 por ciento. Estos indígenas pertenecen principalmente a los grupos Tzeltales y Choles. La tasa de crecimiento poblacional anual es de 5.7 por ciento y la densidad de población es de 23 habitantes por kilómetro cuadrado. Una de las causas del aumento demográfico se debe a la constante migración, proveniente principalmente de Los Altos y de otras regiones del estado e inclusive del exterior, dirigiéndose hacia la zona de la selva, buscando tierras libres para la agricultura, provocándose así una constante desforestación de los bosques.

La región cuenta con una población económicamente activa de 112,833 habitantes; el 81.5 por ciento se dedica a actividades del sector primario; el 4.7 por ciento al secundario; el 11.1 por ciento al terciario y el 2.7 por ciento a otras actividades.

La agricultura de autoconsumo es la principal actividad de las unidades campesinas, destacando los cultivos de maíz, frijol y chile verde, en los que se emplea principalmente fuerza de trabajo familiar.

Es importante señalar que en la región, cuando la producción agrícola no asegura la reproducción, los campesinos venden su fuerza de trabajo principalmente a los productores con mayores recursos en la zona; así, esta zona se encuentra dividida social y económicamente por la actividad desarrollada. Por un lado, tenemos a los ejidatarios agricultores de temporal que utilizan técnicas milenarias en terrenos de baja rentabilidad agrícola, cultivando principalmente maíz y frijol; por otro lado, a los ganaderos que realizan esta actividad en forma extensiva.

En esta región, una de las principales causas de la migración rural-urbana es que no existen oportunidades de empleo dentro de las comunidades, por lo que los productores rurales y sus familias emigran a las zonas urbanas en busca de mejores condiciones de vida.

Para el caso de los campesinos que combinan la producción de autoconsumo con el trabajo asalariado, emigran a otras zonas, principalmente a las cafetaleras para realizar actividades de cosecha en los meses de noviembre a febrero.

Norte

La región del Norte, posee una superficie total de 6,098.5 kilómetros cuadrados, lo que equivale al 8.1 por ciento del territorio estatal; está conformada por 22 municipios, lo que comprende el 19.8 por ciento del total de municipios del estado. Por su extensión, ocupa el 5º lugar entre las nueve regiones que integran el estado.

En esta región, existe una población total de 272,424 habitantes, con una población indígena de 149,856, el 55 por ciento del total. La población indígena corresponde principalmente a las etnias Tzotzil y Zoque; las cuales se encuentran localizadas en 18 de los municipios que integran la región.

Como causas principales de mortalidad, están la desnutrición, deshidratación, gastroenteritis y bronconeumonía.

La economía indígena, está sustentada en la agricultura de autoconsumo de productos básicos como lo son el maíz y el frijol, y los cultivos del café, cacao y plátano para la comercialización, lo cual se realiza principalmente en los mercados regionales por parte de los productores, en ésta se emplea mano de obra

principalmente familiar, siendo de esta manera la rama que mayor mano de obra emplea y que menores ingresos genera.

Fronteriza

La región Fronteriza abarca una superficie de 12,790.6 kilómetros cuadrados y la integran 8 municipios y 1,177 localidades. Se ubica dentro de la depresión central y la altiplanicie, colindando con las regiones de Los Altos, Selva y Sierra, además, como su nombre lo indica, es frontera con la República de Guatemala.

La región concentra una población total de 340,718 habitantes, con una población indígena estimada de 97,450, en una relación porcentual del 29 por ciento, predominando las etnias Tojolabal, Tzotzil y Tzeltal; la mayor población indígena se concentra en el municipio de Las Margaritas, que cuenta con una población indígena de 64,167 habitantes. La densidad poblacional alcanza 27 habitantes por kilómetro cuadrado. Las enfermedades que elevan la mortalidad, principalmente infantiles, son la desnutrición, males gastrointestinales y el cólera entre otras. Esto debido principalmente a que los servicios de salud son insuficientes para atender a una población muy dispersa, con un bajo consumo proteínico, con avanzados niveles de desnutrición y con escaso acceso a los servicios como el agua potable, sumándose los serios problemas sanitarios ocasionados por el fecalismo al aire libre. De los ocho municipios que integran la región, seis presentan alta marginalidad, uno marginalidad muy alta y uno más una marginalidad media.

La región cuenta con una población económicamente activa de 97,787 personas de las cuales el 70.9 por ciento se dedica a actividades primarias, el 8.3 al sector secundario y el 17.2 por ciento al terciario, mientras el 3.6 por ciento a actividades no especificadas. En el sector primario, la agricultura es la actividad más importante destacando los cultivos de maíz, frijol café y trigo.

Por último, cabe señalar que esta zona tiene calidad migratoria de expulsión ya que existe gran movilidad de personas hacia los centros urbanos del estado y del país, pero no del extranjero, aunque a la vez se convierte en paso obligado de las corrientes migratorias de Centroamérica hacia los Estados Unidos.

Centro

Su extensión territorial es de 12,629.1 kilómetros cuadrados, conformada por 22 municipios, su población total es de 708,306 y tiene población indígena estimada de 87,795 habitantes, lo que representa el 12.3 por ciento en relación con la población total de la región.

Esta región se considera de poca población indígena estimada, principalmente por ser una de las zonas en donde se dio primeramente la colonización española, por lo que las etnias se vieron diluidas entre la población española o buscaron refugio en la zona de Los Altos o en la Selva.

Actualmente, la mayor parte de la población indígena de la región, proviene de Los Altos y región Norte del estado como integrantes que se emplean en actividades relacionadas con la agricultura, principalmente empleados como jornaleros agrícolas de los valles, o en el sector servicios o de la construcción.

La zona cuenta con una conformación racial predominantemente mestiza, en donde el 49.6 por ciento son hombres y el 50.4 por ciento son mujeres, con una tasa media anual de crecimiento de 4.8 por ciento que prácticamente sería la media estatal con una densidad de población de 56 habitantes por kilómetro cuadrado.

La población económica activa de la región es de 203,831 habitantes; de los cuales el 36.0 por ciento se dedica a actividades del sector primario; el 16 por ciento al secundario; el 44.5 por ciento al terciario; y el 3.5 por ciento a otras actividades.

En la región, principalmente en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez por ser la capital del estado, se concentra un gran número de personas provenientes de diferentes puntos de la geografía estatal, con la finalidad de mejorar sus niveles de vida desarrollando actividades del sector terciario principalmente.

La región cuenta con una buena cobertura de servicios entre los que se incluyen unidades médicas, por lo que la movilidad disminuye fuertemente en comparación con otras regiones. Se resalta este dato ya que, como se observó, en aquellas regiones con mayor población indígena son aún frecuentes enfermedades ligadas a la pobreza.

La descripción de las cinco regiones anteriores nos permite conocer en un primer acercamiento cuantitativo el entorno y las condiciones en donde habitan 1,012,820 indígenas que representan el 94.4 por ciento de la población indígena del estado de Chiapas; en una superficie de 55,077.8 kilómetros cuadrados que equivale al 73.0 por ciento de la superficie estatal. Esta sería la Chiapas indígena, pero en donde también coexisten los *kaxlanes* y los ladinos y en donde el problema agrario persiste.

4.2 Organizaciones Campesinas

El término “Organización” de acuerdo al contexto de cultura indígena, representa agrupación y división del trabajo, con la finalidad de poner resistencia a lo que ellos consideran que daña o perjudica a sus intereses comunitarios.

El Congreso organizado por la iglesia católica para recordar el V centenario de la muerte de Fray Bartolomé de las Casas,¹²⁶ resultó ser un catalizador de las causas de organización en Los Altos y en la Selva. Su impacto fue más sentido en la región Selva. Esto fue debido probablemente a la débil presencia de las instituciones gubernamentales en las serranías centrales. En la parte central de Los Altos, el INI, la CNC, y el PRI habían triunfado al socavar las formas tradicionales de organización indígena e implantar sus líneas de control clientelísticas. En las colonias periféricas y dispersas de la Selva, los sacerdotes católicos y los catequistas fueron capaces de construir apoyos para formas más autónomas de representación. Esto es importante para entender el proceso de organización popular en la Selva.

Los orígenes son más sociales que institucionales. A la organización siguió un periodo intenso de aprendizaje político, conseguido a través de compartir identificaciones en lo social y en lo religioso. Consecuentemente, cuando el gobierno empezó a promover la formación de uniones de ejidos¹²⁷ en Chiapas, las nuevas uniones de ejidos que emergieron en la Selva, no estuvieron controladas por intereses leales al Partido Revolucionario Institucional, (PRI) sino por delegados que habían participado en el Congreso Indígena.

¹²⁶ Este punto se amplía en el análisis sobre las Iglesias.

¹²⁷ Las uniones de ejidos son las organizaciones de segundo nivel que unen 2 o más ejidos como unidades productivas. Durante la presidencia de Echeverría (1970-1976), el gobierno promovió la formación de las uniones como una forma de incrementar la productividad en el sector social. El crédito preferencial fue canalizado a estos ejidos que se asociaron en figuras de segundo nivel.

A este respecto, los tres casos más importantes fueron la Unión de Ejidos *Quiptic ta lecubtecel*¹²⁸ en Ocosingo; la Unión de Ejidos Tierra y Libertad y la Unión de Ejidos Lucha Campesina en el municipio de Las Margaritas, cada uno registrado en la Secretaría de la Reforma Agraria en 1976.

La más grande de estas uniones era la de *Quiptic ta lecubtecel*, que representaba 18 comunidades localizadas en el Valle de San Quintín en Ocosingo. Entre los consejeros que la Iglesia había invitado para ayudar a preparar el Congreso Indígena estaban activistas del grupo maoísta Unión del Pueblo (U.P.) y otros invitados miembros de Política Popular (P.P.).¹²⁹ Estos consejeros fueron importantes al atraer la atención de los miembros de *Quiptic* sobre la posible amenaza de desalojo contra 26 comunidades en la región. Esto fue debido a la resolución presidencial emitida en marzo de 1972 que daba sólo derechos de tierra por alrededor de 660,000 hectáreas para sólo 66 familias lacandonas. Sin embargo la denominada comunidad lacandona, incluyó al menos a 3,000 familias Tzeltales y choles que habían colonizado el área de aprobación gubernamental en las décadas anteriores. Detrás del decreto estaba un acuerdo, entre los representantes de los indios lacandones y la compañía forestal de

¹²⁸ Unidos por nuestra fuerza, en tzeltal.

¹²⁹ Política Popular tiene sus raíces en el movimiento estudiantil de 1968 y su principal líder era Adolfo Orive Berlinguer, un profesor de economía en la Universidad Autónoma de México. En noviembre de 1968 Orive escribió un panfleto titulado "Hacia una política popular" (*Toward's a politics of the people*) (P.P.), el cual criticaba a la izquierda tradicional en México por la falsa inserción entre las masas. Buscaba aplicar la "línea de masas" maoísta en México para una lucha no violenta por el socialismo, brigadas de estudiantes fueron a vecindarios urbanos pobres y a los ejidos para construir bases de poder popular en las raíces. Los avances más significativos fueron hechos en las ciudades norteañas de Monterrey, Torreón, y Chihuahua, y entre ejidatarios en La Laguna y Nayarit. En 1976 Política Popular se unió a otros grupos, incluyendo a la Unión del Pueblo para convertirse en lo que se conoció como Línea Proletaria (L.P.), la cual también desarrolló una importante presencia en los sindicatos nacionales de maestros, telefonistas y mineros. El arribo de activistas de L.P. en Chiapas fue por tanto parte de un amplio movimiento para construir nuevas formas de organización popular en México. Esto refuerza que ellos no promovieron el conflicto armado. De hecho una de las decisiones estratégicas centrales, la "política de dos caras", fue evitar confrontaciones con el estado, lo que les mereció las críticas de muchos de la izquierda que concluyeron que Línea Proletaria era gobiernista. (aportación de Carlos Becerril Altamirano, Analista de la situación agraria en el estado de Chiapas, actualmente labora en la Dirección General de Estudios Agrarios de la Procuraduría Agraria en México D.F)

propiedad estatal, que permitía a los últimos explotar 35,000 metros cúbicos de caoba y cedro por un periodo de 10 años. Los consejeros de la Unión del Pueblo, empezaron a advertir sobre posibles desalojos en 1973 y este asunto contribuyó a la decisión de formar la Unión de Ejidos *Quiptic*.

La gente de Unión del Pueblo-Línea Proletaria no fue aceptada inmediatamente por los líderes indígenas que tenían el apoyo de la Iglesia. Sentían que los consejeros estaban tratando de desplazarlos como líderes, por lo que se rehusaron a cooperar y los forzaron a retirarse a finales de 1978. Los consejeros se lamentaron que la Iglesia dio mucho poder a los mismos líderes que habían sido delegados en el congreso de 1974, creando una nueva camarilla anterior a los que alentaron las bases de participación. Algunos de los métodos que los consejeros intentaron introducir socavaron la centralización de la toma de decisiones. Uno fue restablecer los elementos tradicionales de la democracia indígena, la división de las asambleas comunitarias en “pequeñas asambleas” o asambleas chicas. Estas estaban formadas por 6 ó 7 personas que discutían los problemas o propuestas que eran enviadas a la asamblea comunitaria. Una segunda estrategia fue crear vínculos horizontales entre los miembros de cada comunidad, lo que antes se daba simplemente entre los líderes o delegados. Esbozando su instrucción marxista, promovieron contactos e intercambios entre las diferentes comunidades al nivel de bases. A través del método conocido como “de las masas a las masas”, los comisionados fueron enviados a informar a otras comunidades de la amenaza de desalojo de tierras. Esto fue cuidadosamente trabajado, incluyendo viajes de muchos días para contactar a las poblaciones distantes.

A pesar de la división entre los consejeros y los líderes locales, la Unión de Ejidos *Quiptic* continuaba creciendo. En marzo de 1978 un grupo de 8 campesinos bloqueó la construcción de la carretera que fue diseñada para comunicar a la comunidad

lacandona. Desde ese momento la organización se expandió rápidamente tanto en los ejidos del norte y oriente de Ocosingo, que también se unieron en la lucha por la defensa de sus derechos de tierra.

En 1979 los consejeros fueron capaces de reincorporarse en la Unión de Ejidos *Quiptic*. Esto fue debido a su promoción de un amplio movimiento estatal para mejorar los términos del mercado de café para los campesinos productores. Dos principales problemas fueron identificados: el alto costo del transporte del café era absorbido por los productores y el retraso del Instituto Mexicano del Café en el pago de las cosechas a los campesinos. Durante 1979 muchas organizaciones productoras de café incluyendo la Unión de Ejidos *Quiptic* presionaron a INMECAFE para responder. Una solución fue conseguida en noviembre de 1979 cuando se firmó un acuerdo en el que INMECAFE acordaba pagar 50 y 100 por ciento de costos de transporte de aire y tierra respectivamente.

La convergencia acerca del mercado del café culminó en la formación de la Unión de Uniones Ejidales y Grupos Campesinos Solidarios en Chiapas (U.U.). La Unión de Uniones atrajo también a las 3 uniones de ejidos que habían sido formadas en 1976 y otros grupos de pequeños productores en las regiones de Los Altos, Selva y Fronteriza. Esta fue la primera y más grande organización campesina independiente en Chiapas, representando principalmente a 12,000 familias indígenas de 180 comunidades en 11 municipios.¹³⁰

El gobierno estatal de Juan Sabines infructuosamente intentó copar a los líderes de las nuevas organizaciones. Sin embargo, diferencias internas entre los consejeros dividieron la Unión de Uniones en dos grupos en 1983. Las tres uniones de ejidos se

salieron de esta alianza y conservando el nombre de Unión de Uniones continuaron trabajando juntos hasta que formaron una tercera organización en marzo de 1988: la ARIC Unión de Uniones. Los grupos pequeños de la región de Los Altos y Fronteriza operaban la Unión de Crédito *Pajal Ya'Kac'Tic*, en San Cristóbal de las Casas.

Para la Unión de Ejidos *Quiptic*, su participación en la Unión de Uniones había ayudado a la defensa de los derechos de la tierra de 26 comunidades, aún amenazadas con los desalojos. En octubre de 1981 la Unión de Uniones encabezó una marcha de 3,000 de sus miembros a Tuxtla Gutiérrez para demandar la suspensión de las órdenes de desalojo. La falta de garantías de títulos de ejidos continuó minando los esfuerzos de la Unión de Ejidos *Quiptic* para promover proyectos económicos. Esto contrastaba con la Unión de Crédito Pajal, que expandía sus operaciones rápidamente desde 1982 hasta el colapso de los precios del café en 1989.

Políticamente la estrategia institucional favorecida por la ARIC fue incrementándose hasta verse inefectiva. Económicamente, el sector cafetalero estaba en crisis y la ARIC había fallado para desarrollar una alternativa viable en esta región. Diferente a la Unión de Ejidos de la Selva en Las Margaritas, le faltó una salida a las alternativas comerciales en los Estados Unidos y Europa. La prohibición de la silvicultura en 1989 quitó otra fuente de ingresos. La vuelta a la ganadería en pequeña escala demandaba menos labor y la caída en los precios de la carne obstaculizó siempre esta actividad. Finalmente, la mayoría de las energías de la ARIC fueron gastadas en litigios agrarios. A pesar que los títulos de 26 ejidos en la comunidad lacandona fueron finalmente emitidos en enero de 1989, el retraso había quitado derechos a los miembros. Además había muchas otras peticiones esperando solución.

¹³⁰ Neil Harvey, *La Unión de Uniones de Chiapas y los retos políticos del desarrollo de base*. Editado por Julio Moguel, Carlota Bottey y Luis Hernández, Siglo XXI editores y Centro de Estudios Históricos del

A pesar del deterioro de las condiciones económicas y sociales, las organizaciones campesinas demostraron su capacidad para responder a las crisis en muchas ocasiones, sugiriendo que la fuerza de cohesión en las relaciones entre las comunidades se construiría en un periodo de aproximadamente 20 años.

Por ejemplo, sólo dos días después, como respuesta a los desalojos de 4 ejidos el 11 de agosto de 1985, se manifestaron 12,000 campesinos en Ocosingo; tres días después 2,500 protestaron marchando a Tuxtla Gutiérrez. La habilidad de la ARIC para aplicar sus propios censos y emprender planes para el desarrollo regional es también evidencia de organización social en el área.

Hay muchas fuentes de radicalismo campesino en Chiapas. Entre 1976 y 1989 la comunidad tzotzil de Venustiano Carranza iniciaron una dolorosa lucha para recuperar 3,000 hectáreas de tierra de primera de rancheros locales. A pesar de que la comunidad había sido beneficiada en 1965 con una resolución presidencial a su favor, los rancheros desplegaron a sus propios pistoleros para desalojar a los campesinos de las tierras en disputa, 25 miembros de la comunidad fueron asesinados entre 1965 y 1985, mientras que muchos otros estaban encarcelados. En 1980 la comunidad ingresó a la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), una red de grupos indígenas y campesinos cuyas demandas principales eran de tierra y al final fueron reprimidos. En 1980 se unió con otras organizaciones locales para formar la Organización Campesina Emiliano Zapata (OCEZ). Al final de los ochenta esta organización se dividió en dos facciones, el grupo de Venustiano Carranza había dejado a la CNPA y empezó a trabajar con una organización rival del Frente Nacional Democrático Popular (FNPD). Ambas facciones de la OCEZ desconfiaban de todos los partidos políticos y luchas electorales, distanciándose de partidos de izquierda y de

oposición que se consideraban reformistas. Las noticias de movimientos revolucionarios en Centro América fueron mucho más influyentes que en el caso de la Unión de Uniones. Los líderes de la OCEZ en Carranza también preferían más los actos de protesta públicos que las negociaciones, trayendo como resultado muchas confrontaciones violentas con la policía estatal. La OCEZ y la CIOAC representaban voces independientes fuertes en defensa de los derechos campesinos. Durante los inicios de 1990 este tipo de radicalismo estuvo acompañado por la movilización de nuevos grupos sobre la afirmación de la etnicidad.

Hasta 1992 los eventos en Chiapas habían escapado de la atención nacional, sin embargo los cambios iniciaron con una marcha de 400 indígenas desde Palenque hasta la ciudad de México, pero el catalizador fue un violento desalojo de la policía estatal, esta vez de miembros del Comité de Defensa de Libertad Indígena, (CDLI) que se habían reunido en Palenque el 28 de diciembre de 1991. Sus protestas eran para llamar la atención sobre la corrupción de los presidentes municipales, la imposición de autoridades comunitarias (agentes municipales), el fracaso del gobierno para llevar a cabo obras públicas prometidas, la falta de solución al reparto agrario y su oposición a las reformas del Artículo 27. Aproximadamente 100 fueron arrestados y mucha gente estaba golpeada y torturada. El gobierno usó en 1989 una reforma del Código Penal estatal para contrarrestar las manifestaciones. Desde el Artículo 129 hasta el 135 de este código, clasifica la participación en protestas masivas desarmadas como amenazas al orden público que eran sujetas a castigo de 2 a 4 años de prisión.

La marcha *Xi Nich*¹³¹ salió de Palenque el 7 de marzo de 1992 y llegó a la capital seis semanas después. Mientras tanto recibieron cobertura de la prensa independiente y solidaridad desde comunidades en Tabasco, Veracruz, Puebla y el estado de

México. Su impacto en la conciencia nacional fue exhibir la naturaleza represiva del gobierno estatal de Chiapas. Esto coincidió con una creciente conciencia de las condiciones de los pueblos indígenas en el país. No obstante y a pesar de que Xi Nich fue capaz de obtener promesas de solución de las secretarías de estado, para fines de 1992 muchas de las demandas no habían sido cumplidas. El Código Penal Estatal no fue reformado; los oficiales de policía estuvieron siempre acusados de abuso a los derechos humanos; los presidentes municipales continuaron imponiendo agentes municipales. Aún había treinta órdenes de arresto en contra de los miembros del CDLI y las obras públicas no habían iniciado.

Este fue el contexto en que una nueva organización fue formada en la región de la Selva y Los Altos. En 1989 la Alianza Campesina Independiente Emiliano Zapata (ACIEZ) surgió en Altamirano, Ocosingo, San Cristóbal, Sabanilla y Salto de Agua. A principios de 1993 la ANCIEZ se cambió de nombre agregando "Nacional" a sus iniciales, agrupando a miembros de la organización en 6 estados centrales y norteños. Sin embargo, claramente fue más fuerte en Chiapas y había extendido sus bases de apoyo en sólo 2 años entre comunidades Tzotziles, Tzeltales y Choles en los municipios de El Bosque, Larráinzar, Chenalho, Chanal, Huixtán, Oxchuc, Tila, Tumbalá. La falta de solución a las demandas económicas y agrarias de las Cañadas de Ocosingo contribuyeron a la radicalización de jóvenes campesinos por la ANCIEZ y sus eventuales apoyos para la rebelión armada. El tamaño del movimiento fue revelado por la marcha en San Cristóbal el 12 de octubre de 1992 para conmemorar los 500 años de resistencia indígena.

Aproximadamente la mitad de los 10,000 indígenas que participaron eran miembros de la ANCIEZ. A principios de 1993 la ANCIEZ secretamente empezó a entrenarse para la rebelión armada. El enfrentamiento con una columna del ejército federal en

¹³¹ *Xi Nich* es la palabra chol que significa hormiga arriera o nocturna.

Ocosingo en mayo de 1993 fue el primer signo claro de actividad guerrillera, a pesar de que el gobierno estatal insistía que no había guerrilla en Chiapas.

4.3 Las Iglesias

La zona indígena de Chiapas, desde 1940 fue influenciada por los misioneros protestantes asociados con el Instituto Lingüístico de Verano, las prácticas culturales tradicionales fueron desalentadas; mientras que los esfuerzos individuales y la conversión de nuevas cosechas fueron alentados.

Los misioneros católicos empezaron a trabajar en la región en 1960, pero adoptaron un acercamiento diferente a su contraparte protestante. Sus sacerdotes y catequistas buscaban rescatar y restablecer el centralismo de las tradiciones y prácticas indígenas, promovieron la formación de cooperativas locales. Este acercamiento se reflejó en la “opción preferencial de los pobres”, la cual la Diócesis de San Cristóbal había comenzado a promover, al tiempo que en el Concilio de Obispos Latinoamericanos en Medellín, Colombia en 1968, Samuel Ruiz, Obispo de la Diócesis se convirtió en un importante proponente de la Iglesia popular autóctona.

Antes de Medellín, la Diócesis, había empezado a adaptar esto a sus propias estructuras, creando equipos especiales de sacerdotes asignados a las regiones habitadas por los 4 grupos indígenas más grandes (Tzeltal, Tzotzil, Chol y Tojolabal) y dos áreas predominantemente mestizas en el centro y orilla de las regiones. Esta reorganización se volvió importante cuando en 1971 el gobierno estatal pidió a la Iglesia que organizara un Congreso Indígena para conmemorar el quino centenario de la muerte de fray Bartolomé de las Casas. La preparación para el Congreso comprendía la formación de grupos a nivel comunidad para elaborar quejas específicas, demandas y propuestas acerca de los 4 principales problemas,

tenencia de la tierra, mercado, educación y salud. La iglesia invitó a estudiantes y profesores para ayudar a los catequistas a proporcionar clases de ley agraria, economía, historia de México y agronomía. Fuera de este proceso una nueva generación de líderes de las comunidades indígenas surgió con una perspectiva diferente sobre las causas de pobreza e injusticia. Puesto que los conflictos habían sido previamente entendidas en términos de relaciones personales, los participantes en el Congreso comenzaron a ver la amplia estructura de fuerza de trabajo.

El Congreso fue celebrado en San Cristóbal de las Casas en octubre de 1974: 587 delegados tzeltales, 339 tzotziles, 152 tojolobales y 161 choles fueron representando a 327 comunidades. En asuntos agrarios, los delegados demandaron títulos de ejido y tierras comunales y denunciaron los abusos de los rancheros. Los trabajadores de las plantaciones, enterados de sus derechos laborales, demandaron respeto para las previsiones del Código Federal Laboral tales como el salario mínimo. Otros hicieron un llamado para acceder a los mercados, quejándose de como los intermediarios locales controlaban el crédito, los precios y el transporte. Los delegados también demandaban educación en sus propias lenguas y la defensa de las culturas indígenas. Finalmente, la pobre sanidad y la falta de servicios médicos y clínicas fuera de las ciudades principales fueron, denunciadas como responsables de los altos índices de enfermedades y mortalidad infantil, el cual estimaba 42 muertes por cada 100 nacimientos en 1970.

Si la lengua es punto de partida de la entidad, la religión es el valor que trasciende en todas las actividades de organización. Esto es, entre la comunidad y la religión existe un estado de comunión permanente. Ninguna comunidad puede desprenderse de la columna religiosa que le atraviesa; este cosmos espiritual no tiene concreción social si no es mediante esa fórmula comunitaria.

La religión puede ser un símbolo de identidad al igual que el parentesco; quizá trascendiendo las relaciones que éste establece. El parentesco tiende a segregar grupos, por familias, según las reglas específicas que se tengan en cada comunidad. Pero siempre hay una reducción de las lealtades hacia los parientes, en contra de los no parientes: hay lazos de cooperación, comunicación y afectividad que excluyen a los que no comparten relaciones de parentesco. También surgen alianzas como el compadrazgo, una extensión que al no poder establecer un vínculo biológico, funciona a través de una simbolización arbitraria de las relaciones sociales, con esto el terreno de las lealtades se extiende más.

Quizá la religión tiene ese elemento de poder: dar más unidad de la que ofrecen los grupos de parentesco por sí solos. En ese sentido la religión juega un importante papel en la identidad del grupo. La tradición religiosa fortalece el sentimiento de pertenencia a un modo de vida; a un modo de ser que se contrapone a otros modos y costumbres.

Sin embargo, hay que tener cuidado cuando se habla de la religión como factor de identidad. Esta se construye en la oposición; la identidad no es substancia, es una relación. Si no existe un vínculo de oposición -de diferenciación- no puede haber identidad. Esto debe tenerse en cuenta cuando se analiza esta clase de problemas.

Es común que las comunidades indígenas participen en la religión cristiana; es decir, del catolicismo que tiene un carácter universalista, lo que no implica que la identidad de una étnia determinada se forje única y exclusivamente en base a esa religión.

Esto debe matizarse para no caer en exageraciones. Así por ejemplo, dos comunidades vecinas pueden tener la misma ideología religiosa, lo que les da especificidad en la forma de concebir y practicar el credo; sus pequeñas diferencias

que contrastan con las formas de otras comunidades. Por eso, en una comunidad indígena son importantes las fiestas y los santos patronos, pues cobran relevancia como símbolos y factores de identidad respecto de los de otras comunidades.”¹³²

De los 2,710,283 habitantes mayores de cinco años¹³³, el 67.6 por ciento profesa la religión católica, el 16.3 por ciento la protestante o evangélica, 0.1 por ciento la judaica, 1.8 pertenece a otra religión, el 12.7 por ciento se declara ateo y el 1.5 por ciento se ubica en los no especificados.

La Iglesia Católica de Chiapas pertenece a la región pastoral pacífico sur. La jerarquía católica se integra por la Diócesis de Tapachula, la de Tuxtla Gutiérrez y la de San Cristóbal de las Casas. Las diócesis de Tapachula y Tuxtla, de la corriente centrista, se caracterizan por su perfil concertador y postura moderada hacia las políticas gubernamentales, manteniendo buenas relaciones con el gobierno del estado, no obstante que han asumido una postura crítica en contra de las reformas para despenalizar el aborto en 1991, en tanto a la diócesis de San Cristóbal encabezada por el obispo Samuel Ruiz, se le considera como una de las más destacadas de la corriente progresista del Episcopado mexicano.

Su activismo ha ido más allá de sus deberes con la comunidad católica. En este sentido, el trabajo que desarrolló antes del conflicto se caracterizó por una dinámica pastoral que propició frecuentes problemas por su vinculación con las organizaciones más radicales. Casualmente entre los municipios en donde desarrolló mayor influencia destacan Las Margaritas, Venustiano Carranza, Villa de las Rosas, Simojovel y Yajalón, en donde el obispo Samuel Ruiz ha auspiciado la realización de movilizaciones, principalmente por parte de grupos campesinos para demandar

¹³² Roberto Varela. Religión y poder político. entrevista, México

¹³³ De acuerdo con los datos del XI Censo general de población y vivienda de 1990.

solución a problemas agrarios. La actitud asumida por Samuel Ruiz propició la tensión de sus relaciones con el gobierno estatal.

Su apoyo a diversas causas agrarias y sociales exacerbó las diferencias entre Ruiz García y el comandante de la VII región militar Miguel Ángel Godínez Bravo, debido a la detención, en mayo de 1993, de 22 indígenas involucrados con el homicidio de dos oficiales del ejército mexicano, se puede señalar que este asesinato fue una de las primeras evidencias sobre la acción de la guerrilla en Chiapas, ya que a partir de este hecho el ejército, desarrolló maniobras militares de "simulacro" en la zona.

Si todos los grupos, con excepción de los lacandones, han mostrado una línea católica determinante, la penetración protestante ha acarreado desavenencias y serias contradicciones. La mayoría de las sectas protestantes actuantes en el estado de Chiapas cuentan con una amplitud de recursos, tanto humanos como materiales, provenientes de organizaciones financiadas con capital extranjero particularmente estadounidense.

Estas han logrado adeptos sobre todo en la población indígena susceptible al adoctrinamiento religioso por su bajo nivel cultural y educativo, así como por el alto índice de marginación que prevalece en algunas regiones de la entidad. La diversidad de sectas existentes incide en el escenario estatal debido a que se traduce en constantes expulsiones religiosas que ocasionan desintegración comunitaria en detrimento de la sociedad.

Dentro del seno de la Iglesia Protestante hay dos tendencias: una la fundamentalista, representada por las iglesias simpatizantes de la Reforma Luterana y Calvinista; y otra, la de las sectas, que se significan por su separatismo de los fundamentalistas.

En Chiapas operan las dos tendencias; pero las sectas han ganado más adeptos, por su permanente trabajo evangelizador por las calles y los domicilios particulares.

Las Iglesias fundamentalistas más importantes en Chiapas son las siguientes:

Iglesia Nacional Presbiteriana:

Esta Iglesia es una de las más antiguas, y su radio de acción se centra en las comunidades indígenas de Los Altos de Chiapas, Meseta Comiteca y Selva Lacandona. Esta ha sido la iglesia más perseguida por su trabajo evangélico, y la más clara expresión de ello han sido las expulsiones de San Juan Chamula, Zinacantán, Tenejapa y Mitontic, principalmente. En la zona de amortiguamiento de San Cristóbal de las Casas, donde habitan los expulsados evangélicos, tienen una gran influencia. En los últimos años, ha tenido un acercamiento a la labor de defensa contra las expulsiones, el obispo Samuel Ruiz con quien incluso han trabajado en labores de traducción bíblica a los diversos dialectos indígenas.

Iglesia del Nazareno:

Esta Iglesia es también de las más antiguas del estado, y su radio de acción se centra, preferentemente en las cabeceras municipales, donde logran ramificarse hasta 5 ó 10 misiones. Sus zonas de mayor influencia son la región Central, Norte, Fraylesca y Costa. Tienen trabajo relativo en las comunidades indígenas de Los Altos de Chiapas y algunas de sus Iglesias han sido también expulsadas de sus comunidades.

Iglesia de las Asambleas de Dios:

Tiene su influencia en la zona de la Fraylesca, Centro y Norte de Chiapas, Las Asambleas de Dios es un movimiento evangélico que ha crecido muy poco en la entidad.

Iglesia Pentecostés:

Tiene una diversidad de ramificaciones, pero la más grande de este movimiento es la Iglesia de Dios Evangelio Completo, con un gran trabajo en la zona Centro de Chiapas

Iglesia Cristiana Interdenominacional de la República Mexicana:

Esta Iglesia, surgida en México en los años treinta, está organizada por Presbiterio o regiones, y en Chiapas concentra su actividad en las zonas Centro y Soconusco, con aproximadamente setenta congregaciones. Su actividad religiosa en comunidades indígenas está centrada básicamente en Simojovel, Huitiupan y Pueblo Nuevo Solistahuacán, con un trabajo evangelístico y de desarrollo social, mediante la instalación de talleres de costura y panaderías, así como cursos de carpintería. A través de su Comisión Interdisciplinaria que agrupa a médicos, odontólogos, nutriólogos, ginecólogos, cirujanos, trabajadores sociales, y enfermeras, ha desarrollado una labor de atención médica y social, no sólo para sus fieles, sino a toda la población, en seis comunidades indígenas de Huitiupan donde tienen sus iglesias.

Iglesia Bautista:

Esta Iglesia ha concentrado su actividad en la región de Los Altos, Norte, Fraylesca y Centro, con algún trabajo incipiente en el Soconusco. Es una Iglesia con más de cien congregaciones en todo el estado y ha prosperado en la zona indígena de Los Altos de Chiapas. Junto con la Iglesia Presbiteriana y la Iglesia Nazarena, han conformado un bloque de defensa contra las expulsiones, ya que también han sido víctima de atropellos en este sentido.

Iglesia Cristiana:

Es un movimiento surgido en Chiapas a raíz de su separación de la Iglesia Pentecostés de Puebla. Su zona de influencia es la región Centro, Fraylesca, Costa, Soconusco y Meseta Comiteca, principalmente. En esta capital se construyó el auditorio evangélico más grande del estado, con capacidad de 5,000 personas.

Iglesia Metodista:

Es una Iglesia que ha prosperado poco y su radio de acción es en la costa, principalmente en el municipio de Arriaga. Cuenta en todo el estado con sólo 15 congregaciones, que dependen básicamente de las iglesias establecidas en el Istmo de Tehuantepec.

Las principales sectas que actúan en territorio del estado son las siguientes:

Iglesia Adventista del Séptimo Día:

Es la secta más importante de todas, ya que su trabajo se ha extendido a casi todo el territorio del estado. Su área de influencia más importante está centralizada en las cabeceras municipales más importantes, como Tuxtla Gutiérrez, Tapachula, San Cristobal, Pichucalco, Palenque, Comitán, Cintalapa, etc. Como secta, ha originado un cambio brusco en la religiosidad chiapaneca, por la implantación del sábado, en lugar del domingo en el culto religioso. Esto ha sido motivo de embates contra sus fieles, sobre todo en las comunidades indígenas. Uno de sus ex miembros, Domingo López Ángel, ha encabezado movimientos reivindicatorios de los expulsados asentados en la zona de amortiguamiento de San Cristóbal, donde hay existencia de grupos armados, como quedó de manifiesto en el enfrentamiento que hubo a mediados de 1994 entre indígenas de San Juan Chamula y expulsados. Algunos miembros de esta Iglesia, como de otras que han sido afectadas por las expulsiones, tienen vinculación con el conflicto armado. Cuentan con clínicas y hospitales en

diversas zonas del estado, el más conocido de ellos está localizado en la Yerbabuena, entre el municipio de Pueblo Nuevo y Rayón, donde también tienen un internado escolar.

Testigos de Jehová o Atalayas:

Grupo que no es del todo religioso, ya que se concretan a estudiar la Biblia y a interpretarla de acuerdo a sus creencias, sin contener una liturgia religiosa o culto específico. Está diseminado por todo el estado, con casas de estudio y no precisamente templos. No cuentan con dirigente estatal ya que cada grupo de estudio se organiza independientemente, aunque todos están integrados en un solo movimiento, cuya representatividad es de asamblea, más que de una sola dirección. Es la secta más peligrosa de todas, por su abierta controversia al respeto a los símbolos patrios, como la Bandera Nacional y el Himno Nacional. No están de acuerdo con las transfusiones de sangre y el servicio militar entre otras actitudes. Sin embargo, es la secta que más trabajo proselitista realiza, por las casas y las calles, utilizando la retórica y el método de discusión sobre asuntos bíblicos y religiosos para convencer a las gentes y para vender sus libros de estudio, que les permite agenciarse de recursos para seguir su labor. Es difícil saber sobre su estructura territorial, ya que las casas de estudio que utilizan son hogares de sus conversos.

Iglesia de los Santos de los Últimos Días o Mormones:

Forma parte de una secta surgida en los Estados Unidos, y cuya acción está definida en las ciudades más importantes del estado, en donde construyen templos. Son un grupo religioso apegado a su libro del mormón, aunque tienen también a la Biblia como libro de consulta. Es un sistema de vida más que religioso y fomenta la hermandad y el apoyo entre sus fieles, aunque con distingo de clase social. Su actividad proselitista está apoyada por personal proveniente de los Estados Unidos, sobre todo de jóvenes, acompañados de una persona mexicana. En Chiapas su zona

de acción se centra en la zona Centro, Soconusco y Norte del estado. Cuenta también con hospitales y clínicas, así como un centro de estudio.

Iglesia Apostólica de la Fe en Cristo:

Es una Iglesia separada de las fundamentalistas, con una creencia única en Jesucristo. Es un movimiento extremista, al grado de obligar a las mujeres a usar faldas largas hasta los tobillos y a no cortarse nunca el cabello. No aceptan dar honores a la Bandera Nacional ni a entonar el Himno Nacional. En Chiapas tienen un trabajo incipiente, focalizado básicamente en las ciudades más grandes como Tuxtla Gutiérrez, Tapachula, Pichucalco, Comitán y Villaflores.

Los efectos de la labor proselitista de estas iglesias y sectas están a la vista: la organización tradicional de los mames desapareció con la incursión pertinaz de estas dos interpretaciones religiosas. El adventismo y el presbiterianismo han borrado las costumbres autóctonas de los choles. Entre los zoques, adventistas y sabáticos han puesto una marca divisoria con los católicos. Sin embargo, pese a la presencia de siglos de la Iglesia Católica y a la predicación última del Instituto Lingüístico de Verano, la persistencia de tzeltales y tzotziles ha demarcado un coto al evangelio moderno al tratar de sobreponer la interpretación y la práctica tradicional de su fe.

Paradójicamente, los grupos étnicos que tradicionalmente se han mostrado más reacios al cambio y a las influencias externas, como es el caso de los chamulas, en la actualidad tienen problemas para mantener su cohesión interna.

Esta dificultad se expresa claramente en el denominado conflicto religioso que viven algunas comunidades indígenas, el cual en muchos casos ha dado lugar a la expulsión de miembros de ésta.

La expulsión de indígenas rebasa la dimensión estrictamente religiosa. Como en todos los agrupamientos poco diferenciados, las contradicciones y conflictos sociales están asociados a otras dimensiones de la vida comunitaria: la economía, la política y la cultura. Todas estas dimensiones se hallan tan intrincadas o enlazadas, que a veces resulta muy difícil distinguir la naturaleza de estos conflictos.

Lo que parece como un conflicto religioso, en realidad oculta o expresa otro tipo de contradicciones existentes en la comunidad o grupos que lo enfrenta. Por ejemplo, las expulsiones de indígenas, en muchos casos se encuentran asociadas a conflictos políticos protagonizados por quienes promovían la expulsión y aquellos que resultaban afectados. Como se observa, la organización tradicional de las comunidades indígenas ya no responde a las expectativas de algunos grupos o individuos. Para éstos, el protestantismo les ofrece la oportunidad de renovar liderazgos y formas de representación que la estructura formal no permite.

En una coyuntura como ésta, la actividad o proselitismo religioso adquiere una significación disruptiva del orden político tradicional. Además de que estas actividades realmente atentan contra determinadas expresiones culturales de la comunidad y/o afectan los intereses de las autoridades y grupos económicos locales. Tal como lo concibe la Primera Visitaduría General, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

“La presencia del protestantismo en las comunidades indígenas de Los Altos de Chiapas ha provocado diversos efectos en el interior de la mismas, así como distintas reacciones de sus miembros ante este fenómeno:

- a) Algunas comunidades han aceptado que parte de sus miembros se incorporen al protestantismo, sin que esto los excluya o los aisle de la vida comunitaria. Por

ejemplo, siguen participando en los trabajos comunitarios, apoyan y asisten a las fiestas tradicionales, asumen cargos y funciones de representación.

- b) Otras comunidades segregan o aíslan a quienes se convierten al protestantismo, o bien son ellos mismo quienes se apartan y evitan participar en toda actividad de carácter religioso, civil, político, pues ello contraviene los lineamientos de su nuevo credo religioso. En este caso, quienes se aíslan o separan del resto de la comunidad, forman microcomunidades, en las cuales, en muchos casos, reproducen sistemas de organización y participación similares a las de su comunidad de origen. Estos grupos se concentran en barrios o zonas bien delimitadas dentro de la comunidad o pueblo, llevando una coexistencia distante, pero pacífica del resto de la comunidad. En los barrios o zonas donde se asienta construyen sus casas y templos y, en algunos casos, ellos mismos se procuran los escasos servicios públicos con que cuentan.
- c) *En cambio, hay otras comunidades o pueblos que rechazan la presencia de grupos protestantes, lo cual se traduce generalmente en un conflicto que enfrenta a los miembros o grupos de la comunidad convertidos al protestantismo, con aquellos que lo rechazan. El conflicto puede presentar diversas características o matices, según sea el grado de tolerancia o el poder que ejerzan los grupos que lo protagonicen*".¹³⁴

En realidad en los últimos años, las expulsiones de indígenas en la región de los Altos de Chiapas se han convertido en una práctica que cada vez adquiere un carácter más violento e indiscriminado.

“Ya para 1991, se estimaba que existían más de 15,000 indígenas expulsados de sus comunidades, los cuales se refugiaron en la ciudad de San Cristóbal de las Casas, en donde formaron cinturones de miseria, o se asentaron en otras comunidades indígenas, lo cual fue un factor importante en el incremento de la presión por la tierra. Muchos de estos indígenas expulsados se asentaron en otras regiones del estado (la Selva Lacandona o la región de los Chimalapas en los límites con el estado de Oaxaca) lo cual, en muchos casos, ha provocado enfrentamientos con otros grupos campesinos asentados en esas regiones.”¹³⁵

Ante este crecimiento evangélico en las zonas indígenas, la Iglesia Católica no ha sido un ente contemplativo. A través de 2,000 años, la capacidad transformadora de la Iglesia le ha permitido coexistir e incluso compartir el poder con los más diversos sistemas políticos. A partir de la guerra fría de los años cuarenta, la Iglesia advirtió el crecimiento de un nuevo sistema político que presagiaba si no una condición unipolar a corto plazo, sí una alternancia en su influencia mundial, esta nueva corriente era el marxismo, sin embargo, esta corriente ideológica negaba a la religión misma desde su conceptualización.

Por primera vez en la historia, la Iglesia, como ideología y como institución era cuestionada en su raíz. Por otro lado el crecimiento de sectas principalmente en las zonas indígenas y pobres de Latinoamérica presagiaban el fin del monopolio religioso católico. Una solución ecléctica fue encontrada finalmente en la “Teología de la Liberación”, que se basa en la relectura “dialéctica” del evangelio.

¹³⁴ *Informe sobre el problema de las expulsiones en las comunidades indígenas de Los Altos de Chiapas y los derechos humanos*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Primera Visitaduría General, Coordinación de Asuntos Indígenas.

¹³⁵ *Expulsiones indígenas en Los Altos de Chiapas*. Boletín, número 4-5 del Centro de Derechos Humanos “Fray Bartolomé de las Casas”, San Cristóbal de las Casas, Chiapas. Septiembre de 1991.

El resultado fue un híbrido, de la fusión del Nuevo Testamento con el Materialismo Histórico, que sentó la base ideológica de la “Iglesia de los Pobres.” La propuesta de esta corriente es la formación de una Iglesia de vanguardia cuyo objetivo es el aceleramiento del cambio social resaltando la diferencia entre la jerarquía eclesiástica (habitualmente comprometida con el poder político y económico) y los grupos eclesiásticos de base, que coinciden con las luchas populares.

La estrategia se definió a partir de influir en las grandes masas de desposeídos motivándolas a participar en las comunidades eclesiásticas de base, que están integradas por células de acción política con las que se vinculan directamente a los intereses obrero, campesino y popular.

La guerrilla de los años setenta y ochenta en Centroamérica, es clara muestra de la participación del clero revolucionario de la “Teología de la Liberación” en los movimientos sociales de América Latina. En México es el movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.¹³⁶

¹³⁶ Revisando la historia de las organizaciones campesinas e indígenas en Brasil y México surge una coincidencia más que sugerente: en 1974, el obispo Samuel Ruiz organizaba el Congreso Indígena de Chiapas, en Brasil en 1975, la Iglesia creaba la Comisión Pastoral de la Tierra, parte de la Conferencia Nacional de Obispos de Brasil, en donde más de la tercera parte son simpatizantes de la Teología de la Liberación. El 17 de abril de 1997, 60,000 campesinos brasileños del movimiento los “*Sem Terra*” (sin tierra) marcharon hasta Brasilia para exigir al presidente Fernando Enrique Cardoso una reforma agraria y la abolición del latifundio en Brasil. Actualmente este país de casi nueve millones de hectáreas mantiene una estructura agraria en donde el 2 por ciento de la población es propietaria del 50 por ciento de las tierras cultivables. En este contexto la Iglesia se ha convertido en un valioso aliado de los campesinos sin tierra, con un apoyo que va más allá de lo espiritual con la conformación de los comités de base como principal estrategia entre los pobres de Brasil contra la dictadura militar y que posteriormente se ha ido derivando a las diferentes organizaciones con reivindicaciones agrarias en Brasil. Joao Pedro Stedile, el máximo líder de los *Sem Terra* afirma que “Nuestro modelo de reforma agraria no es el de la burguesía latinoamericana, nosotros entendemos que la reforma agraria debe atender el problema de la posesión de la tierra, pero también dar respuesta a los 32 millones de brasileños que están mal alimentados y a los otros 33 millones que comen una vez cada día. No podemos seguir dedicando nuestras mejores tierras a las naranjas y al cacao, productos de exportación. El primer objetivo de nuestras ocupaciones es satisfacer las necesidades primarias de los campesinos: el hambre y el techo. Darío Pignotti y Pedro Ortiz *Los “Sem Terra” de Brasil, tras la experiencia de los zapatistas: “esto va estallar, como en México”*. Revista Proceso, 11 de mayo de 1997.

Finalmente el marxismo y el catolicismo lograban un entendimiento con medios comunes y un fin alterno, el primero lograba un importante aliado para su expansión ideológica, amén de una legitimación ante las conciencias religiosas; en tanto el segundo, aseguraba su coexistencia en el nuevo mundo socialista, así como la construcción de una importante trinchera, más allá de la cuestión ideológica, para contener el avance del protestantismo norteamericano.

4.4 Principales organizaciones no gubernamentales en Chiapas

Las ONG's pueden ser clasificadas¹³⁷ según los fines generales que persiguen; considerando el cuidado, atención y preservación del bienestar de una sociedad en particular, o de la humanidad como un todo, tanto en el corto como en el mediano y largo plazo. En el primer caso, entendemos las labores asistenciales, de cuidado a la salud, de apoyo a discapacitados, defensa de los derechos humanos, etc. Como mediano y largo plazo se inscriben las tareas de promoción del desarrollo comunitario, la defensa del medio ambiente, los asuntos asociados al género, etc.; tomando en cuenta que se forman por voluntad propia de sus asociados y toman decisiones al margen del estado y sus aparatos; que no persiguen fines de lucro, revirtiendo las utilidades (en caso que hubieran) en el desarrollo de su capacidad de servicio y atención dentro de sus áreas de actividad y que mantienen pleno respeto por las filiaciones religiosas, políticas o de cualquier otra naturaleza de los individuos y grupos sociales con los que mantenga contacto.

Concebidas de esta manera, hoy encontramos a las ONG's llevando a cabo muy variadas actividades, entre las que podemos distinguir: a) De servicios, no solo de carácter asistencial, sino de carácter profesional especializado, con el apoyo

¹³⁷ Según Jorge T. Vera Pren, director de TECADER, SCP. (Tecnología, Economía y Cultura aplicadas al Desarrollo Regional) Organismo no Gubernamental.

financiero de las propias comunidades, por convenios con instituciones de gobierno, o de fondos de desarrollo nacionales e internacionales; b) De Movilización de recursos. Las ONG's contribuyen a movilizar recursos humanos, materiales y financieros para impulsar actividades económicas de grupos rezagados, generar producción y empleo en aquellos lugares y sectores donde otras instancias de financiamiento están limitadas para operar. También, de Investigación e Innovación: Identificar los impactos sociales de las nuevas tecnologías de producción e información del proceso de globalización; los grupos humanos y sectores productivos de mayor riesgo, diseñar y promover alternativas para amortiguar los efectos perniciosos de estos procesos sobre los grupos en desventaja; de desarrollo de los recursos y capacidades humanos: Reforzar las capacidades de participación y autonomía de los individuos y organizaciones de la sociedad civil, apoyar a la identificación de sus necesidades, desarrollar acciones para satisfacerlas, para apropiarse de su proyecto de desarrollo; y finalmente, de Información, educación y asistencia para promover cambios de carácter legal que permitan ampliar los espacios de acción de la sociedad civil dentro de los marcos constitucionales vigentes.

Debe señalarse en forma breve que los antecedentes si no completamente directo de las ONG's, si originarios o precursores, pueden ubicarse en México desde la época de la Conquista y la Colonia ya que, pese a la dominación y los abusos de los gobiernos novohispanos, fueron surgiendo instituciones relativamente independientes del Gobierno. Por ejemplo se pueden citar las fundaciones de misioneros franciscanos, dominicos o de otras órdenes, o bien instituciones clásicas como el hospital de Don Vasco de Quiroga, en el actual estado de Michoacán, fundado en 1537, el Hospital de Convalecientes y Desamparados, fundado en el mismo año por el laico Bernardino Alvarez, colegios de Jesuitas para la enseñanza

media y superior creados en 1572, o bien, en el siglo XVIII, la fundación del Colegio de las Vizcaínas hecha por un grupo de vascos laicos.

Ya en época más reciente, en específico en el periodo revolucionario entre 1910 y 1912, surgen instituciones que bien pudieran ser los antecedentes de las actuales ONG's. Una muestra es la fundación de las Cajas de Ahorro Rurales, la Confederación Nacional de Círculos Obreros, y la instauración, entre otras acciones, de las Semanas Sociales, en el mismo período. Se funda la Confederación Nacional Católica del Trabajo en 1913; como promotor de múltiples instituciones dentro de una nueva conciencia social en 1923, se crea el Secretariado Social Mexicano, y en 1929, se funda la Acción Católica Mexicana, promotora de obras católicas para la educación y la acción social.

Hace 46 años, en 1951, se establece el Frente Mexicano Pro-Derechos Humanos, antecesor de todos los grupos posteriormente creados y operando en el estado. El Movimiento Familiar Cristiano, fundado en 1958, fue también fuente de varios organismos sociales. En 1964 se constituyó el Centro Nacional de Ayuda de las Misiones Indígenas, originario de los actuales organismos de promoción indígena.

El Movimiento Estudiantil Popular de 1968 y la represión de que fue objeto, originó la salida de varios estudiantes hacia zonas rurales donde iniciaron trabajos que posteriormente dieron origen a ciertas organizaciones como la Coordinadora Nacional de Pueblos Indios, creada en 1972; el Centro Coordinador de Proyectos Educativos, en 1975 y la Coordinadora Nacional Plan de Ayala, creada en 1979, entre otros casos.

Entre 1980 y 1996 surgen múltiples organizaciones de asistencia y defensa de los derechos humanos, como la AMDH o la CMPDDH,¹³⁸ o con otras tendencias menos pacíficas como el mismo EZLN. A pesar de haber antecedentes importantes, puede afirmarse que ha sido en los últimos 25 años que las ONG's han crecido en número, campo de acción e importancia, debiendo señalarse que pocas de las actuales existían en el estado de Chiapas. Podría mencionarse el caso de "Desarrollo Económico y Social de los Mexicanos Indígenas", como anterior a este período.

El auge de las ONG's debe considerarse básicamente como muestra de una respuesta más organizada por parte de la sociedad y a la búsqueda de espacios alternativos de expresión, análisis y trabajo con los sectores en desventaja.

Para el estado de Chiapas, las actividades de estos grupos se han enfocado básicamente a la cuestión de los derechos humanos. Sin embargo, en esta región convergen un número oficialmente no determinado de ONG's con diferentes intereses, así encontramos a los ecologistas, los artesanales, de apoyos a la producción, capacitación, etc.. En la historia reciente de Chiapas las ONG's relacionadas fundamentalmente con los derechos humanos han jugado un papel protagónico, derivado del levantamiento armado y los enfrentamientos por invasiones de tierras. La posición privilegiada de estos grupos, propició su posible canalización a procesos autónomos de desarrollo en términos de su capacidad para establecer enlaces entre diferentes instancias sociales, gubernamentales y organismos internacionales.

En la práctica, en Chiapas estas organizaciones no gubernamentales han ido más allá en el proceso de ocupar los vacíos que deja el Estado, para cumplir con el propósito

¹³⁸ Asociación Mexicana de Derechos Humanos y la Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de Derechos Humanos.

de constituir órganos participativos que fortalecen la presencia de la sociedad civil, en el proceso gestor de la administración pública, considerando que han querido suplir los mecanismos desgastados que vinculan a la sociedad civil con el Estado.

La ONG más influyente es la presidida por el obispo Samuel Ruiz García, denominada como Centro de Derechos Humanos "Fray Bartolomé de las Casas" y que ha venido trabajando desde el 19 de marzo de 1989. Entre sus objetivos sobresale la defensa de los derechos individuales y colectivos de la comunidad, preferentemente de los pobres, y la recopilación de datos fidedignos sobre casos de violaciones de derechos humanos para difundir y denunciar los casos que ameriten.

El trabajo pastoral del Centro ha convertido al obispo Samuel Ruiz en el interlocutor de los grupos sociales más desprotegidos ante el gobierno y sobre todo en el brazo operativo del activismo político de la teología de la liberación.

El trabajo político del Centro ha sido ampliamente conocido, destacando algunos casos, como su confrontación con el gobernador del estado Patrocinio González Garrido, en el asunto de la ley sobre la despenalización del aborto en 1991; el auspicio de la realización de movilizaciones, principalmente con grupos campesinos, para demandar solución a problemas agrarios y con los indígenas en los diversos actos de protesta durante la conmemoración de los quinientos años de la llegada de los europeos a América, lo que motivó el cierre temporal y depuración del Centro. A pesar de esto, su trabajo continuó al denunciar hechos que significaban violación a derechos humanos, tal es el caso del asesinato masivo de conocidos homosexuales realizado en la capital del estado, durante los meses de febrero y marzo de 1993, donde se vio involucrado personal del gobierno del estado como autores de los crímenes, lo que provocó fueran juzgados, encontrados culpables y sentenciados,

aunque posteriormente fueron liberados, por instrucciones del gobernador interino Elmar Setzer.

Después de este sonado acontecimiento, el Centro entró en conflicto con el comandante de la VII región militar, general Miguel Ángel Godínez Bravo, debido a la detención de 22 indígenas supuestamente involucrados en el homicidio de dos oficiales del ejército mexicano ocurrido el 20 de marzo de 1993. De acuerdo a información extraoficial, los militares cumplían trabajos de inteligencia contraguerrilla, descubriendo un campamento de entrenamiento que a la postre se identificó como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Sin embargo, los oficiales fueron descubiertos por elementos del grupo armado quienes los torturaron y ejecutaron. Los cuerpos fueron encontrados mutilados posteriormente.

Algún analista llegó a comentar que a través de este centro, y debido a su posible vinculación con diversas fundaciones europeas (principalmente holandesas e italianas, ligadas con partidos de tendencia demócrata cristiana y del Estado Vaticano), fueron situados regularmente, antes de diciembre de 1993, recursos financieros en apoyo a las acciones desarrolladas del Centro. Tal información, según esta fuente extraoficial, puede ser detallada en los movimientos bancarios por el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas. E inclusive gran parte del financiamiento del Ejército Zapatista fue otorgada por intermediación del Centro.

A través del funcionamiento de este Centro y la actividad política del obispo, en poco tiempo se conformaron una red de centros en todo el territorio chiapaneco, pudiéndose señalar los siguientes:

El Centro de Derechos Humanos de la Sierra Madre del Sur, A.C. (CEDEHSMAS A.C.) que entre sus objetivos tiene: Formar y capacitar a la comunidad en la defensa de sus derechos en la Sierra Madre del Sur.

El Centro de Derechos Indígenas, A.C. (CEDIAC), que trabaja en la formación de la conciencia de los Derechos Humanos en la región, la creación de un centro de documentación sobre derechos indígenas, la formación de promotores indígenas en la defensa de sus intereses.

La Comisión de Derechos Humanos de Chiapas A.C. y el Comité de Defensa de los Derechos Humanos (CDDH) que promocionan y defienden los derechos humanos ante cualquier autoridad, manteniendo una vigilancia permanente sobre la buena administración y procuración de justicia en el orden federal, estatal y municipal de la entidad.

El Comité Diocesano de Ayuda a Inmigrantes Fronterizos (CODAIF), que proporciona asesoría legal a refugiados desplazados, asistencia médica y social, alimentación, educación y apoya en la realización de proyectos de desarrollo comunitario.

Esta red de centros a su vez está vinculada al grupo Convergencia, que integra a las ONG's pendientes de la influencia del obispo Samuel Ruiz a escala nacional¹³⁹. Estas organizaciones por la razón misma de sus actividades se han caracterizado por mantener una línea de confrontación con la administración pública, sobre todo en cuestiones que involucren a derechos humanos ante abusos reales o supuestos que

¹³⁹ Carlos Becerril Altamirano, Analista de la situación agraria en el estado de Chiapas, actualmente labora en la Dirección General de Estudios Agrarios de la Procuraduría Agraria en México D.F.

realizan los aparatos de seguridad pública o cualesquiera de las oficinas de gobierno federal o estatal.

Debido a que el estado de Chiapas, ante su propia formación y desequilibrios sociales, es sumamente complejo en la interacción de las organizaciones no gubernamentales con los diferentes sectores de la entidad. Las frecuentes violaciones de los derechos humanos en la región, ocasionan fricciones que sitúan condiciones fuera del estado de derecho.

Es importante señalar que no sólo existen en Chiapas ONG's cuya mayor presencia y demanda sean las abocadas en la defensoría de los derechos humanos, sino también están presentes las que han participado activamente en el problema agrario como: el Comité de Defensa de los Derechos Humanos, Jubilados y Pensionados de Alcalá; Coalición de Derechos Humanos para las Etnias de Chiapas; Unión de Representantes Campesinos e Indígenas; Unión Campesina Obrero Popular Independiente; Pronatura Chiapas; Coordinadora de Organizaciones en Lucha del Pueblo Maya para su Liberación; Convergencia de Organizaciones Campesinas del Estado de Chiapas; Comité de Apoyo y Defensa de los Derechos Indios; Maya Ik; Asociación de Derechos Humanos Sur-sureste; Frente Cívico Democrático; y Orcao-Colpumali.

Estas organizaciones entre otras, operaron después del primero de enero de 1994, directamente en el proceso agrario de Chiapas, bajo diferentes esquemas apoyando desde la capacitación en derechos agrarios, hasta asesoría en trámites ante las diferentes instancias y dependencias gubernamentales.

4.5 El gobierno

El cacicazgo es una institución sin la cual no se podría entender la formación política y social de México y sobre todo la gobernabilidad y la estructura social indígena. Desde su antecedente europeo en el caso de los señores o hidalgos, y en la América indígena, los “Señores de la tierra”, o Caciques, se estableció un corte sincrético y se crea una nueva figura de tipo nobiliario con características muy especiales.

La increíble similitud entre el “Señor” español y el “Cacique” indígena en sus formas y ordenamientos significó para la corona española la obtención inmediata de un reconocimiento por parte de la comunidad indígena a una institución que ya era conocida por ellos y que se fundamentaba en la presencia de una persona ligada al poder ya fuera por lazos de sangre o méritos al servicio del *Tlatoani*, protegido por él, con propiedades legitimadas y con la capacidad de heredar este “título”.¹⁴⁰

De esta forma, la asimilación de tal institución del cacicazgo como figura jurídica de la Nueva España fue automática entre los indígenas y permitió mantener el principio de autoridad en personajes naturales de la región y legitimó el dominio de los nuevos dueños; la relación con el poder inmediato seguía siendo la misma.

Los caciques gozaron de gran prestigio durante el virreinato. Su autoridad era respetada hasta por los españoles y sus peticiones en favor de sus súbditos o hasta en contra de mestizos y españoles eran tomadas en cuenta por el gobierno virreinal. En ocasiones los cargos de cacique y gobernador recaían en una misma persona, o en segundo cargo se otorgaba a algún familiar del primero. Solamente los indios nobles

¹⁴⁰ Guillermo S. Fernández de Recas. *Cacicazgos y nobiliario indígena de la Nueva España*. Universidad Autónoma de México, Biblioteca Nacional de México, Instituto Bibliográfico Mexicano, México, 1961 p. prólogo.

podían ser caciques o gobernadores, y las Leyes de Indias prohibían que lo fuesen los mestizos.

La corona española y las autoridades novohispanas, daban un seguimiento formal a esta institución, ya que el principio de gobernabilidad sobre los naturales estaba asegurado por un personaje de su propia raza, superior por su linaje, con un amplio conocimiento de la región, un predominio económico político y de poder, y con una lealtad y obediencia a la corona española, solo comparable a las épocas del *Tlatoani*.

Cuando en ocasiones algún indio natural era nombrado gobernador, se le otorgaban, mientras ocupaba el cargo, muchos de los privilegios y distinciones de que gozaban *per se* los indios nobles. Los pueblos de indios o repúblicas de indios como se les llamó en ocasiones, gozaban de su peculiar régimen local, con independencia de las ciudades y municipios de españoles aunque frecuentemente estaban en proximidad geográfica con las mismas.

Era obligación de los caciques velar por el bienestar de los indios de su jurisdicción y procurar que éstos se dedicasen a la agricultura o a cualquier otro género de la industria o trabajo productivo para poder asegurar el sustento y cuidar el orden de la población.

El cacique siempre fue un elemento fundamental en el orden colonial, proporcionando un férreo control social, prácticamente hasta el núcleo de la sociedad a un costo relativamente bajo.

Sin embargo el caciquismo no muere con la salida de la corona española de México, las peculiares relaciones de los caciques a través de más de trescientos años, habían fortalecido sus áreas de influencia convirtiéndose en un poder dentro del poder,

enormes regiones estaban bajo la égida de caciques que paralelamente de mantener una base política en sus relaciones, las extensiones de sus propiedades crecían conforme avanzaba la liberación de la tierra, independientemente de su región de influencia que no necesariamente coincidía con sus propiedades.

Para principios del siglo XIX, el cacique había adquirido otra caracterización, en su gran mayoría habían sido aculturizados, se habían transformado en mestizos o incluso con un porcentaje mayor de sangre española que indígena, controlaban en gran parte la economía de la región y eran los hombres fuertes, su beneplácito era esencial para el nombramiento de las autoridades civiles.

En las repúblicas de indios los caciques indígenas no sólo mantenían un control sobre los indígenas, sino que eran los interlocutores con los *kaxlanes* y mestizos y con el gobierno mismo, sin distinguir entre la administración colonial y las autoridades del México independiente.

6

A partir de mediados del siglo XIX y con la abolición de los títulos nobiliarios, los caciques pasan a ser nuevamente plebeyos, pero para entonces ocupaban un papel operativo definitivo en el proceso del funcionamiento del poder en México. En la época del General Porfirio Díaz se consolida esta forma de control, a través de su experiencia adquirida de una zona con una gran tradición de caciques como es Oaxaca. Él desarrolló todo un gobierno sustentado en hombres fuertes de los estados que a su vez controlaban y eran controlados por los caciques regionales, de esta manera el poder estaba ejercido a través de un sistema de compadrazgos en donde la lealtad era una pirámide cuya cima era el propio General Díaz.

Con la evolución histórica el cacique pasó a ser parte de la estructura política del México actual, donde ha venido operando como elemento principal de la gobernabilidad regional a cambio de prebendas políticas y económicas.

La función del cacique indígena en Chiapas se ha mantenido a través de los años como un efectivo método de control sobre las comunidades rurales del estado; un ejemplo, se da en el municipio Chamula de la zona tzotzil, en donde el cacicazgo de la autoridad va más allá de los usos y costumbres para convertirse en un sometimiento ligado a otros elementos diferentes a sus tradiciones, como es el caso de la religión, el “*Posh*”¹⁴¹ y la política, los cuales se confunden para integrar un poderoso sistema en donde los intereses políticos y comerciales del grupo del cacique son impuestos entre la comunidad. Lo anterior se da en una comunidad heterogénea, diferenciada en clases sociales según la actividad económica que se realice y los recursos que se posean. Los grupos más favorecidos acumularon su riqueza gracias a su función como intermediarios y a las instituciones gubernamentales en donde la conjugación del poder político y poder económico creó familias que reprodujeron la fórmula de “control político-económico”.

Mediante sus cargos éste grupo ha organizado cooperativas de transporte y de consumo para evitar el intermediarismo de los *kaxlanes* y mestizos. En un principio estas cooperativas se formaron con la intención de beneficiar a la comunidad, pero después se transformaron en mecanismos idóneos para que sus promotores ejercieran el poder económico y el control político sobre la población; constituyéndose en poderosos caciques nativos, desplazando a los representantes tradicionales, quienes en un primer momento quedaron relegados en los cargos

¹⁴¹ Bebida fermentada de alto contenido alcohólico que tiene una significación ritual entre los indígenas de Chiapas.

religiosos, en tanto estos neocaciques se reservaron los cargos de representación oficial y los que posibilitan el manejo de los recursos económicos.¹⁴²

Al mismo tiempo, el poder económico de estas personas, también les ha permitido concentrar tierras vía la compra hecha a los campesinos con escasos recursos para resolver contingencias, o por el endeudamiento gradual de éstos, que a fin de cuentas terminan vendiéndoles su fuerza de trabajo en las parcelas que anteriormente poseían.

Esta situación se reproduce en gran parte del estado; por lo que la figura del cacique o el fenómeno del cacicazgo, debe ser tomada en cuenta como elemento fundamental de la gobernabilidad en este estado en particular y como condicionante de la situación actual de las comunidades indígenas y campesinas.

La gobernabilidad en Chiapas, no sólo como un acto de mando con base en una autoridad, sino como el hecho de dirigir ésta, bajo un concepto de encaminar la intención y las operaciones a un determinado fin, implantando reglas para el manejo de las circunstancias, ha sido desde la llegada de los españoles, un hecho difícil dados los múltiples intereses encontrados surgidos principalmente por la propiedad y explotación de los recursos, persiguiendo los grupos políticos y sociales fines encontrados y queriendo aplicar cada uno diferentes reglas.

Las condiciones de conquista permitieron que, de origen, el ejercicio del poder quedara en manos de aquéllos que veían al estado como un recurso que explotar compuesto por diversos elementos incluidos los humanos, lo que ocasionó a su vez

¹⁴² Patricia Martínez, Alma Estela y Moreno: *El caciquismo y las instituciones indigenistas* (Tesis de Licenciatura en Sociología), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1982.

serias diferencias entre grupos y clases, rompiendo o vulnerando en diversos momentos de su historia, el consenso social necesario para gobernar.

Esta situación ha hecho que el gobierno sea ejercido con una alta participación del poder coercitivo tendiente a mantener un orden en beneficio de los grupos privilegiados. Inclusive después de la Revolución Mexicana, los actos del gobierno chiapaneco se mantuvieron durante mucho tiempo al margen de las nuevas disposiciones constitucionales sobre todo en lo relativo a la cuestión agraria.

La aplicación real del artículo 27 constitucional¹⁴³ fue retrasada por los grupos en el poder en beneficio de la clase terrateniente, se buscaron formas para proteger sus propiedades como el cambio de uso de éstas, convirtiéndolas en tierras de ganadería extensiva, y ante la presión de los grupos de indígenas, jornaleros y demás organizaciones demandantes de tierras, comenzaron a realizar un reparto agrario basado en la afectación de terrenos nacionales en zonas selváticas principalmente. Tal actitud buscaba acallar añejas y fuertes demandas que ponían en riesgo la seguridad en varias zonas del estado, donde surgían “las guardias blancas”, pagados por los terratenientes, para poner orden y hacer cumplir las reglas.

Poco a poco, la aplicación de las leyes, aunque fuera en forma parcial, era un imperativo para paliar las graves diferencias en las condiciones de vida entre una minoría privilegiada y una mayoría inmersa en la pobreza. Pero esta aplicación estuvo siempre acompañada por métodos de control desde los niveles de base: ranchos y fincas, hasta el nivel del gobierno estatal.

En el primer caso, debe señalarse que el método de control era básicamente económico condicionando y restringiendo la paga de trabajo o productos al

cumplimiento de las disposiciones del propietario, normalmente relacionado con la fracción gobernante ya fuera a escala municipal, estatal o de funcionarios de dependencias federales.

De este nivel en adelante la forma de “gobernante”, entendida más como controlar, va tomando matices más amplios y complejos donde el control se ejerce por medios económicos, políticos, judiciales y demás formas al alcance del Estado quien, lejos de solucionar la problemática chiapaneca, fue sumando demandas incumplidas, impunidad y atropellos en contra de los grupos más desfavorecidos.

A pesar de la represión y la amenaza, esta población logró tender redes de organización formal e informal, hacia dentro de sus núcleos poblacionales y en algunos casos hacia fuera, logrando antes que nada un medio de información y comunicación que les hizo ver que los problemas no los aquejan individualmente sino en grupo o por regiones.

A través de esta manera de enfrentar sus problemas y presentar sus demandas, ya no en forma aislada sino como grupos organizados aunque fuera temporalmente, los grupos marginados han logrado enfrentar cotos de poder y métodos de control, la mayor parte con procedimientos legales, pero cayendo también en actos ilegales ante el incumplimiento de la ley por parte de las autoridades, la falta de respuesta a sus peticiones o la impotencia para allegarse un recurso para su sustento (principalmente la tierra). Tales actos, como las invasiones, los secuestros, los bloqueos carreteros o el levantamiento armado, expresan, no sólo la inconformidad del grupo que los realiza sino la imposibilidad de encontrar respuesta por cauces legales.

¹⁴³ Relativo básicamente a la tenencia de la tierra.

La corrupción, el tráfico de influencias, la presencia casi tácita de las familias pudientes en el poder, el casi inexistente ejercicio de la democracia hasta fechas recientes, la escasa o parcial aplicación de las leyes, así como las carencias propias de éstas han hecho que en los últimos años, la gobernabilidad en el estado quede anulada ante actos aislados o conjuntos que cuestionan a los poderes del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial; y que desoyen sus argumentos.

Hacerse justicia por su propia mano, aun desobedeciendo o transgrediendo las leyes, o inclusive tratando de aplicarlas a su propio entender, se ha convertido en una práctica común en las regiones marginadas donde la concurrencia de las autoridades es casi nula cuantitativamente y cualitativamente.

Esta situación, aunada a la persistencia cultural en los grupos indígenas de ciertos usos y costumbres que fijan preceptos de derechos y obligaciones para ellos, los hace, ante la impotencia de recibir una atención gubernamental o la incompreensión mutua, juzgar y sentenciar actos desde los menores, como el hurto, hasta el derecho sobre la tierra, decidiendo posesionarse en aquéllas que por “derecho” creen que les corresponden.

Hasta fechas recientes gobernar Chiapas como un acto de autoridad a través de un control coercitivo y un desvirtuado estado de derecho, fue posible con base en una diferenciada posesión de los recursos, no sólo los económicos o naturales de mejor clase, sino de aquéllos que también constituyen importantes herramientas para el desarrollo: la educación y la salud.

Una población, mayoritariamente rural y dentro de ésta mayoritariamente indígena, carecía de estos elementos recursos aunados a varias y diversas carencias más. La falta de educación, de salud, su aislamiento no sólo físico sino cultural y una larga

historia de despojo y marginación convirtió al territorio chiapaneco en lugar propicio para la explotación desmedida de los recursos y el enriquecimiento de unos cuantos.

La situación se transforma cuando las condiciones no sólo internas sino las nacionales obligan a la apertura de las diferentes realidades del país. La sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, los partidos políticos y las iglesias entre otros actores, presionan para la regularización de la situación estatal. La presión se ejerce sobre todo dando a conocer las condiciones prevalecientes y llegando a grupos marginados para “educarlos” y asesorarlos en sus derechos.

La conjunción de grupos externos y los estatales pugna por un rompimiento del “control” como forma de gobierno, por uno de derecho y respeto a la legalidad. Es decir se pugna por un gobierno real, autónomo y democrático, con enfoque social y no de clase que dé respuesta sobre todo al problema de marginación.

El paso de un estadio a otro, generó un vacío de orden que ha llevado al estado a situaciones de ingobernabilidad dada la conjunción de diferentes voces, ideas y propuestas. Un rápido restablecimiento del orden no sólo vía gasto social para acallar momentáneamente los problemas, es urgente. La población debe recuperar la confianza en la legalidad, la justicia y sus instancias.

En el futuro sería un grave error la repetición de hechos y situaciones que han convertido al Gobierno en una de las causas principales de enfrentamientos, conflictos y divisionismo estatal. Actos como los que se describen brevemente a continuación, a manera de ejemplo, deberán evitarse y en la medida de lo posible resarcirse toda vez que los desaciertos gubernamentales han acentuado el descontrol en que cayó el estado al quebrantarse las reglas inequitativas utilizadas hasta hace poco, sin poder hasta la fecha establecerse elementos claros de consenso que

permitan gobernar la entidad bajo el concepto manejado en el primer párrafo de este apartado.

Coincidente con el período presidencial de Miguel de la Madrid durante el cual se da una de las más fuertes crisis económicas mexicanas,¹⁴⁴ así como con el agravamiento de los enfrentamientos en Centroamérica, gobernó Chiapas el Gral. Absalón Castellanos. La nominación de Castellanos a la gubernatura no fue fortuita, a parte de pertenecer a una familia de terratenientes del estado, respondía a un perfil castrense que debía controlar a la población de escasos recursos fuertemente golpeada por la crisis, alejarla y deshacer cualquier movimiento similar a lo que acontecía en los países centroamericanos.

La demanda agraria, punta de lanza de campesinos y organizaciones fue “atendida” con repartos en zonas alejadas quitando la presión sobre los ranchos ganaderos y marginando a organizaciones no oficiales y grupos radicales. El problema de las invasiones fue “solucionado” a través de un programa de compra de tierras que benefició más a los propietarios y a los funcionarios que a los demandantes.

Lo anterior hizo que en un ambiente de supuesta tranquilidad en el medio rural, las organizaciones indígenas y campesinas se radicalizaran encontrando eco en las comunidades de la Selva Lacandona y entre los trabajadores cafetaleros.

Su sucesor, Patrocinio González, volvía a representar la seguridad de la clase gobernante, perteneciente y relacionada con familias pudientes, con bienes raíces en el estado y muy bien relacionado a nivel central.

¹⁴⁴ Sólo inferior a la sufrida en estos últimos dos años.

Durante los 4 años que duró en el poder,¹⁴⁵ tuvo fuertes enfrentamientos sobre todo con organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos humanos dada su intransigencia hacia la oposición y las minorías. La modificación a la constitución estatal relativa a la despenalización del aborto tensó aún más las ya difíciles relaciones con la diócesis de San Cristóbal, en específico con el obispo Samuel Ruiz.

Las instancias correspondientes trataron de subsanar los problemas y conflictos heredados por Patrocinio González al gobernador interino Elmar Setzer, pero la situación en el estado no mejoró, el interinato o tal vez la gravedad de los problemas dieron al gobierno de Setzer una imagen de relajación que llegó al punto de ser el escenario del levantamiento armado del EZLN sin ninguna previsión o acción emergente por parte del gobierno estatal.

Los hechos obligan la salida del Gobernador Setzer y también la del Secretario Patrocinio González. El congreso local nombra a Javier López para concluir el sexenio de la gubernatura. López recibe un estado con un grave conflicto armado donde la exacerbación de los problemas ancestrales se conjuntaría y presionaría ante una incipiente administración rebasada en todos los flancos por la problemática.

Aún así, el gobierno se enfoca y logra llevar a cabo elecciones para gobernador unos meses después del levantamiento del EZLN. El priísta Robledo Rincón es declarado triunfador. La oposición política, en específico del candidato del PRD,¹⁴⁶ Amado Avendaño, objeta el triunfo, levanta una acusación de fraude electoral y declara un “Gobierno en Rebeldía” instalándose en San Cristóbal.

¹⁴⁵ Dejo su mandato para unirse al gabinete de Carlos Salinas como Secretario de Gobernación.

¹⁴⁶ Partido de la Revolución Democrática

Vía una negociación nunca explicada, Robledo pide permiso para ausentarse de su cargo y desaparece de la política chiapaneca al igual que Avendaño. El tiempo de esta negociación y conflicto electoral dejó acéfalo el gobierno y se minó la acción en otras áreas, debiendo la sociedad enfrentar por su cuenta sus ya viejos problemas agravados ahora por la intolerancia política e inclusive por la religiosa.

En 1995, durante el gobierno interino de Julio Cesar Ruiz Ferro, se denota por la vía electoral el desgaste del sistema político y el cansancio de la población casi de todos los municipios, al ganar la presidencia municipal de la ciudad más importante del estado: Tuxtla Gutiérrez¹⁴⁷ por el PAN.

Casi paralelamente a estas elecciones, concluía el año de permiso solicitado por el gobernador constitucional Robledo Rincón, la extensión del permiso prevista en la Constitución del estado, significaría convocar nuevamente a elecciones, sin embargo dadas las condiciones, la legislatura acordó nombrar a Julio Cesar Ruiz Ferro como gobernador sustituto y así concluir el período constitucional correspondiente a Robledo Rincón en el año 2000.

La administración de Julio Cesar Ruiz se ha caracterizado por tratar de concertar con todas las fuerzas sociales, sin embargo, el rompimiento jurídico de 1994 y sus efectos, aún perduran en gran parte del territorio Chiapaneco.

Los enfrentamientos entre bandos políticos rivales en una práctica común en la zona norte del estado; los bloqueos a las principales vías de comunicación y otras actitudes violatorias a la ley son ejercidos por productores agropecuarios, transportistas, colonos y todo aquel que crea conculcados sus derechos, pero lo que más resalta es que todavía gran parte de la población vive un estado de zozobra ante

la inseguridad y falta de legalidad prevaleciente en las zonas más conflictivas, es decir las más marginadas.

Ante esto, nuevos esquemas de trabajo que se están desarrollando en Chiapas: los Acuerdos Agrarios, el Programa de las Cañadas, los centros de atención social, los comités de planeación para el desarrollo municipal, los fondos regionales para el desarrollo de los pueblos indígenas y la descentralización de recursos del Convenio de Desarrollo deben continuarse, fortalecerse y sobre todo socializarse como importantes medios de apoyo a la población marginada del estado.

La ambivalencia de un estado al borde de la ingobernabilidad y un estado que avanza en el camino del diálogo y del trabajo institucional de la gobernabilidad, son dos facetas insoslayables en la compleja visión del estado de Chiapas.

Las elecciones federales de 1997 dan muestra de esta dicotomía social: por un lado se llevan a cabo elecciones con poca participación cuantitativa pero con un alto contenido en términos cualitativos con un porcentaje de votantes efectivos del 36.7 por ciento. Los cómputos distritales para la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa arrojan los siguientes resultados: PRI el 50.5 por ciento, PRD 29.9 y el PAN con 13.1 mostrando una apertura y presencia de las principales fuerzas políticas del país. En estas elecciones el PRD gana las dos principales ciudades, Tuxtla Gutiérrez y Tapachula.

Pero también las elecciones se vieron, aunque mínimamente, ensombrecidas por la participación negativa de contingentes civiles de organizaciones zapatistas que realizaron maniobras para evitar la realización de la votación en su zona de

¹⁴⁷ Capital del estado y representó para el PRI un golpe político muy fuerte.

influencia, intentando restar con esto, el avance democrático logrado y cuestionando la posición e intereses del grupo armado.

4.6 El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)

A cuatro años de la irrupción del EZLN en el contexto nacional, no se tiene la certeza de las razones de origen y las causas que propiciaron el levantamiento, interpretaciones realizadas por diferentes analistas y estudiosos sociales no han coincidido entre sí, sin embargo de las minuciosas investigaciones desarrolladas en la selva lacandona hasta particulares análisis de gabinete, podemos afirmar que el movimiento originado por el EZLN sirvió como catalizador para dar respuesta a las diferentes demandas contra la inequidad, la explotación y el apropiamiento que un grupo dominante mantuvo en gran parte del territorio chiapaneco, acaparando tierras, abusando del poder, empujando a los sometidos a la marginación y pobreza, y todo lo que signifique rezago social extremo para una región entera. Por lo anterior, el EZLN en su primer comunicado, del principio de 1994, enfatiza el llamado a los indígenas a levantarse en armas para recuperar sus tierras.

De las diversas conclusiones a las investigaciones y análisis antes referidos, se ha tratado de tipificar al movimiento desde el concepto de guerrilla marxista, leninistas, maoístas etc., hasta el de luchadores democráticos y hasta incluso, el de defensores de la fe cristiana. Se puede intuir que la integración de este movimiento estuvo y está constituida, por un pragmatismo a través del ejercicio de una praxis real y efectiva de las circunstancias, ya que pasaron de un levantamiento meramente regional, con pretensiones internacionales como podría esperarse, sin vislumbrar la magnitud de la resonancia mucho más allá de su ámbito de control:

Esto puede explicarse ahora cuando nueva información fluye de diferentes fuentes, un ejemplo es la declaración del General Miguel Angel Godínez Bravo, a la postre comandante de la VII región militar en Chiapas, quien reveló que previo al “levantamiento” armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, a lo largo de los ocho últimos meses de 1993, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari negoció con los dirigentes del movimiento para que desistieran de su acción. Así mismo señaló que el mediador entre las partes era Samuel Ruiz García, el obispo de San Cristóbal de las Casas.

A lo largo de una entrevista concedida recientemente¹⁴⁸ señaló que todos los integrantes del gabinete acudieron a la zona para ver que podían hacer. Se construyeron hospitales, se brindó apoyo técnico para la siembra, se designó a la región como corredor de extrema pobreza. La asistencia fluyó para tratar de solucionar y evitar el problema, el cual, desgraciadamente, surgió en 1994. Dice que “no se escatimó el auxilio a la zona de los Altos y las Cañadas. Las acciones fueron para solucionar los diversos problemas. Todo lo que pidieron se les proporcionó. Sin embargo, nada funcionó; No funcionó, sinceramente, por que quien organizó todo eso quería crearle problemas al país. Por eso no entiendo lo que realmente sucedió. En lugar de darnos la orden de acabar con ellos, el Presidente trató de convencerlos. Nuestra misión fue de proporcionar información a todos los funcionarios que viajaron a Chiapas entre mayo y diciembre de 1993. El levantamiento no fue por la falta de ayuda. El gobierno federal no escatimó ningún apoyo; al contrario, los volcó”. - ¿Con o sin la ayuda, el levantamiento era inevitable? - Sí, no querían la asistencia, sino ocasionar problemas. Utilizaron a los indígenas para demostrar que se trataba de una rebelión, lo cual no es exactamente así. - ¿Por qué? - Porque los indígenas fueron utilizados. Los engañaron. Los manipularon. A lo mejor ellos, los que encabezan el movimiento, creían que tenían derecho de hacerlo. Pero las

diferencias entre unos y otros saltan a la vista. “Hay que ver las fotografías. En especial del grupo que entró a San Cristóbal de las Casas”.

Unos días después el Senador Alvaro Vallarta Ceceña, Presidente de la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Senadores, confirmó la revelación del General Miguel Angel Godínez, en una entrevista,¹⁴⁹ a pregunta expresa del porque no se intervino militarmente si se sabía de la existencia de un movimiento, el Senador Vallarta indicó que no se actuó al desconocer el grado y capacitación de adiestramiento militar del grupo, por lo que se optó por desactivar el posible conflicto con la inyección de recursos económicos para la región.

En la evolución del levantamiento zapatista se pueden identificar cuatro momentos:

La fase organizativa

Un trabajo coordinado entre organizaciones de la región de la Selva y elementos de formación marxista extraídos del movimiento estudiantil del 68, junto con guerrilleros de los años setenta, cubiertos por los misioneros de la diócesis de San Cristóbal, permitió un adoctrinamiento al interior de las comunidades que facilitó el reclutamiento de hombres jóvenes quienes recibieron adiestramiento militar, hasta conformar una pequeña fuerza, con una gran capacidad de movilización al interior de la zona, que fungió como células en sus comunidades.

Esta articulación permitió al EZLN permear en las comunidades de la región en donde sus habitantes se convirtieron a su vez en parte del EZLN y miembros de la comunidad, lo que llevó a ampliar la base convenida y sobre todo contar con el

¹⁴⁸ Entrevista del General Miguel Angel Godínez B., por Francisco Arroyo, El Universal, 21 de julio de 1997.

¹⁴⁹ Entrevista al Senador Alvaro Vallarta C., publicada en el Universal el 25 de julio de 1997.

encubrimiento de gran número de comunidades, facilitando el factor logístico y de simulación, necesario para la preparación y posterior operación de sus milicias.

La fase previa al levantamiento (el factor informativo)

La selección de la fecha del inicio del movimiento fue cuidadosamente definida, ya que el punto medular de la estrategia del EZLN radicaba en el impacto que se daría en los medios de comunicación, tanto nacional como internacional, sin ellos y su activa difusión a la opinión pública, no se habría conseguido el objetivo trazado y la reacción del aparato militar contra los rebeldes hubiera cambiado la historia de este levantamiento.

La fecha coincidía con la presencia de turismo extranjero y la facilidad que esto otorgó al arribo numeroso de corresponsales. Asimismo, los puntos de reunión y equipamiento estaban previstos y los objetivos definidos dirigiéndose a San Cristóbal, por su importancia estratégica y desde luego la ocupación del corredor de las poblaciones importantes colindantes a la Selva: Ocosingo, Altamirano y las Margaritas.

“La declaración de guerra” del EZLN al Gobierno Mexicano fue hecha el primer día de 1994, coincidiendo con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

La guerra

Doce días después de iniciado el conflicto, el presidente Salinas anunció un decreto de cese unilateral del fuego. La ocupación de San Cristóbal sólo duró dos días y la desocupación de las otras plazas tomadas se dio unas horas después del desalojo de San Cristóbal. Los enfrentamientos habían causado pocas bajas entre ambas partes, principalmente entre el grupo rebelde, pero el EZLN había cumplido con sus

objetivos, logró que la atención del país y del mundo se centrara en una región ignorada, conociera sus carencias y sopesara sus problemas políticos, económicos y sociales.

La cobertura y presión que los medios de información ejercieron sobre el Gobierno y la sociedad en su conjunto, en el sentido de tomar conciencia y actuar en pro de la solución del problema, permitieron dar cabida a un proceso de pacificación ajeno a las armas, privilegiado por la importancia de conservar una imagen favorable del país y su gobierno ante la opinión pública nacional e internacional.

La guerra de papel (las pláticas de paz)

Una vez en vigor el cese unilateral del fuego por el gobierno federal y reconocido el alto al fuego por el EZLN, se dieron los primeros pasos para un proceso de paz, el cual ha pasado por diferentes etapas que van desde las pláticas de la Catedral de San Cristóbal, hasta las mesas de negociaciones en la población de Larráinzar y cuyos efectos aún están en discusión.

Estas cuatro fases, son el resultado de un proceso caracterizado por más de veinte años de trabajos desde las bases y la capitalización de la desatención del gobierno de una zona de atracción demográfica con especiales características étnicas, en donde la lucha por la tierra se convirtió en una situación cotidiana, sin embargo, dentro de la primera y más importante proclama de los zapatistas, el mismo primero de enero, no figuró el reparto de tierras como la idea que supondría un movimiento cuya bandera e ideario recordaba al General Emiliano Zapata, quien durante la Revolución de 1910 luchó por otra idea de justicia social. De las pláticas de la Catedral de San Cristóbal, surgió la Propuesta de Acuerdo, negociada entre el Comisionado para la

Paz y la Reconciliación, Manuel Camacho Solís,¹⁵⁰ y el Comité Clandestino Revolucionario Indígena, titulado *Compromisos para una paz digna en Chiapas* cuyo punto ocho refiere la cuestión agraria, en donde es posible encontrar, después de reordenar las peticiones hechas al gobierno, las pretensiones del EZLN sobre la tierra:

“En Chiapas no se realizó en plenitud el proceso de reforma agraria de la Revolución Mexicana. Es necesario generar una salida a los numerosos conflictos agrarios, dando garantías a la pequeña propiedad. El proceso para lograrlo estaría vinculado a la discusión, aprobación y promulgación de la Ley General de los Derechos de las Comunidades Indígenas. Dicha Ley reglamentará lo concerniente al párrafo primero del artículo 4º constitucional y a las fracciones que se refieran a los asuntos agrarios de las comunidades indígenas en el artículo 27, con el propósito de fortalecer las facultades del Estado para la restitución de tierras y para el fraccionamiento de latifundios. La Ley incluiría:

1. El establecimiento de adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas, bosques, a fin de mejorar los centros de población.
2. los procedimientos para el fraccionamiento de los latifundios a fin de fomentar la agricultura, ganadería, silvicultura y otras actividades económicas.
3. La determinación de los casos en que sea de utilidad pública la expropiación y ocupación de la propiedad privada.
4. La protección de la propiedad e integridad de las tierras ejidales y comunales de las comunidades indígenas.

¹⁵⁰ Manuel Camacho Solís, ex alcalde de la ciudad de México y fuerte aspirante a la presidencia de México para 1994. Nombrado canciller de México, al ocurrir la crisis del levantamiento de Chiapas, abogó por la salida negociada. El presidente Salinas apostó por ésta y nombró a Camacho Solís como Comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas, puesto que desempeñó hasta la inminente toma de posesión de Ernesto Zedillo, candidato sustituto por el Partido Revolucionario Institucional después del asesinato de Luis Donaldo Colosio.

5. El procedimiento restitutorio que, a través de una apreciación objetiva, haga frente al despojo de tierras y aguas de la que hayan sido o sean titulares los pueblos o comunidades indígenas.
6. El otorgamiento de plenas facultades a la Procuraduría Agraria para la conciliación de controversias en las que sean parte las comunidades indígenas.

De manera inmediata, a la vez que avanza el proceso jurídico, se dispondrá de los recursos técnicos, legales y económicos necesarios para que, con fundamento en las actuales leyes, en un plazo de 90 días se tenga completa claridad de la dimensión de las demandas en las regiones correspondientes, de las disponibilidades de tierra que por las vías legales y por la vía de la adquisición para el fondo de tierras pudiera conjuntarse. A partir de este balance se sabrá cuáles son las necesidades que pueden ser atendidas y se establecerá un programa emergente para la solución de las demandas más urgentes de tierra, hasta donde lo permitan las disponibilidades físicas, conforme a derecho. El proceso se hará a partir de un diálogo permanente y directo con el EZLN y con las otras organizaciones sociales del estado de Chiapas”.¹⁵¹

La estrategia del gobierno federal fue agilizar, en lo posible, las respuestas para atenuar la movilización de las organizaciones que empezaron a sumarse a las demandas del EZLN. Ya existía en el estado de Chiapas el antecedente de compras de tierras a través del Programa de Rehabilitación Agraria, PRA,¹⁵² y la puesta en marcha de un programa similar sería una de las primeras acciones emprendidas por el Estado, para la desactivación del conflicto social en la región.

¹⁵¹ Información recogida por el Grupo parlamentario del PRD. “*Chiapas y la transición democrática: ¡libertad! ¡justicia! ¡democracia!*” p.p 641-642

¹⁵² El Programa de Rehabilitación Agraria se explica en el siguiente inciso.

5.- ACCIONES DE GOBIERNO EN MATERIA AGRARIA PARA LA DESACTIVACIÓN DE CONFLICTOS SOCIALES

Recurrir al reparto de tierras para solucionar conflictos sociales fue una acción recurrente en la historia agraria contemporánea de México, los gobiernos posteriores a la Revolución utilizaron este mecanismo para patentizar los logros del conflicto armado de 1910, considerando que éste era uno de los más importantes.

Sin embargo, después de 77 años de promulgada la Constitución de 1917 y ya dado por finiquitado el reparto en 1992, estalla la rebelión indígena con reivindicaciones agrarias como parte sustancial de sus demandas. Adhiriéndose o aprovechando el movimiento zapatista de 1994, muchas organizaciones campesinas sintieron validadas sus demandas de tierras generándose una escalada de invasiones de más de 500,000 hectáreas de predios como forma de presión social y política.

Ante la implementación de una estrategia de políticas públicas directa para resolver estos conflictos sociales, 280 organizaciones sociales y económicas inmersas en la problemática, encontraron un medio de expresión en la conformación del Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas (CEOIC), el gobierno por su parte, buscando disminuir la tensión y tratar de dar una solución a la demanda agraria, formó el 28 de enero de 1994 la Comisión Plural Agraria (CPA), encargada de analizar las demandas del CEOIC y buscar soluciones integrales.

En las reuniones de trabajo con las organizaciones del CEOIC, la CPA recibió una importante demanda de tierras, clasificando a sólo el 7 por ciento de los casos como provenientes de acciones agrarias pendientes y al restante 93 por ciento como derivados de solicitudes de tierra dictaminadas negativamente o de predios invadidos

que requerían regularización. Esta situación obligó al análisis casuístico de las invasiones y al convenio entre el gobierno y las organizaciones de la CEOIC a detener las ocupaciones mientras se encontraba una solución.

Para dar cumplimiento a los compromisos gubernamentales, se creó la Comisión Ejecutiva Agraria (CEA), la cual debía revisar la situación de los predios en posesión del CEOIC hasta lograr una solución conveniente a ambas partes y analizar la problemática causada por las invasiones hechas entre el 1º de enero y el 14 de abril de 1994.

En este marco, y buscando dar una pronta solución a las demandas campesinas, se consideró la compra directa o subsidiaria de tierras como una estrategia de atención.

5.1 Programa de Compras de Tierra de la Secretaría de la Reforma Agraria para el abatimiento del rezago agrario en el estado de Chiapas

Cabe señalar que esta estrategia no era nueva en el estado. En 1984 el gobierno estatal de Absalón Castellanos firmó acuerdos con el Secretario de la Reforma Agraria para implementar un plan que resolviera las disputas de tierra en Chiapas. El plan conocido como el Programa de Rehabilitación Agraria, PRA, fue diseñado para comprar tierras que pertenecían a propietarios privados, pero que habían sido ocupadas por campesinos cuyas demandas por distribución no habían sido resueltas, a estas tierras les sería dado el estatus de ejido.

Las áreas elegidas para rehabilitación fueron las que tenían mayor número de invasiones respaldadas por organizaciones independientes, e inclusive por la CNC oficial, la cual realizó sus propias invasiones ante el temor a disputas por la misma tierra.

Los cuatro municipios en donde se realizaron más redistribuciones fueron, como intentó el programa, aquellos con una historia reciente de conflictos de tierra: Simojovel y Bochil en el norte de Los Altos, Ocosingo en La Selva y Venustiano Carranza en la región Centro. Sin embargo, las organizaciones independientes en cada área no recibieron la parte de tierra que les correspondía a sus demandas o a sus proporciones.

En Simojovel y Bochil, la CIOAC recibió título de 16 ejidos, contra treinta de la CNC. En Ocosingo 17 ejidos fueron distribuidos entre campesinos sin filiación, pero promovidos por la CNC, comparado sólo con uno de los grupos independientes más grandes en el área, la Unión de Uniones Ejidales y Grupos Campesinos Solidarios en Chiapas, en Venustiano Carranza la Organización Campesina Emiliano Zapata (OCEZ) no recibió tierra alguna bajo el PRA.

En la medida en que se resolvían las disputas, el PRA tuvo el efecto de transformar los conflictos entre campesinos y propietarios en conflictos entre organizaciones independientes y la CNC.

A la larga, los principales beneficiarios del PRA fueron los propietarios y algunos funcionarios de la reforma agraria, ya que el programa dio lugar a la corrupción y al enriquecimiento ilícito. Algunos propietarios, que querían deshacerse de sus tierras por ser de mala calidad o para pedir más de lo que valían, provocaron invasiones en sus mismas propiedades, para obligar al gobierno estatal a la compra de las tierras disputadas.

El programa fue suspendido en el verano de 1985, a menos de un año de haber iniciado, cuando el gobierno federal ordenó una investigación y encontró muchas anomalías.

Con el propósito de demostrar que el PRA era aún necesario, el gobierno estatal empezó a desalojar a miembros de la Unión de Uniones que sostenían tierras en Ocosingo. En agosto de 1985, cuatro comunidades fueron desalojadas por la policía estatal, lo que condujo a protestas y a una marcha de alrededor de 2,000 indígenas tzeltales a Tuxtla Gutiérrez. La Unión de Uniones fue capaz de basar sus argumentos en que las comunidades en cuestión ya tenían documentos legales. Ante la problemática, el PRA regresó en 1985 y continuó hasta que su presupuesto de 100 millones de dólares se terminó en 1987.

Como consecuencia de los acontecimientos de 1994 y a la consideración gubernamental de la compra directa o subsidiaria de tierra, se dio un mayor impulso a esta forma de controlar el conflicto y se creó la Comisión de Concertación para la Adquisición de Predios (CCAP) cuya labor sería adquirir tierras para entregarlas a los grupos demandantes.

Bajo este esquema la propuesta se expuso a las 18 organizaciones más importantes. Los recursos serían otorgados en un 40 por ciento por el gobierno y en un 60 por ciento por recursos de PROCAMPO¹⁵³ a 10 años.

En la negociación con las organizaciones, SOCAMA, Solidaridad Campesina Magisterial, es la primera organización que acepta recibiendo 50 millones de pesos para la compra de tierras, es secundada por la CNC e inmediatamente el resto de las

¹⁵³ En este esquema a los beneficiarios se les irían descontando los subsidios que recibirían en los próximos 10 años del PROCAMPO. Con esto pagarán el 60 por ciento de lo apartado.

organizaciones se adhieren al programa obteniendo recursos que variaron entre los 5 y 8 millones cada una.

La falta de normatividad ocasionó que los recursos que deberían destinarse a la compra de tierras para disminuir el problema agrario, las organizaciones campesinas lo desviarán a otro tipo de adquisiciones. Así pues, el esfuerzo de las entidades gubernamentales del sector, a través de esta modalidad de compra no logró alcanzar los objetivos para los cuales se instrumentó. Por lo que fue necesario pensar en otro procedimiento e instrumento para lograr el mismo propósito.

5.2 Fideicomisos para la adquisición de tierra

Toda vez que la modalidad de compra de tierras antes descrita no había dado los resultados esperados, se creó un mecanismo financiero para realizar las operaciones de adquisición denominado Fideicomiso Agrario, constituido en el Banrural del Istmo, a partir del Convenio Marco firmado por el presidente de la República. Insertos en este sistema se crearon 16 fideicomisos inmobiliarios de Administración y Garantía Complementaria para otras tantas organizaciones campesinas.

La acción correctiva entre 1994 y 1995 a través de los Fideicomisos para la adquisición de tierra permitió controlar la demanda agraria en su proporción más importante. El retiro de gobiernos federal y local de la adquisición directa permitió eliminar las distorsiones y vicios más agudos del esquema de compra subsidiado.

Finalmente 61 organizaciones y 80 grupos independientes firmaron acuerdos agrarios en donde se consideraba un máximo de 5 hectáreas por persona con un costo de 4 mil pesos por hectárea, es decir, gasto de 20 mil pesos por beneficiado.

El proceso de negociación duró año y medio, durante el cual cada organización campesina presentó sus peticiones de compra, así como el número de sus integrantes demandantes. El compromiso se centró en desalojar los terrenos que tenían invadidos, y se comprarían tierras para el número de campesinos ya pactado, desocupando las tierras que no fueran destinadas a beneficiados, existían casos en que las organizaciones apenas alcanzaban a justificar 100 hectáreas, teniendo invadidas 400, por lo cual las organizaciones tenían la obligación de abandonar las restantes 300 hectáreas.

En la adquisición de tierras se acordó que a los propietarios con demasías¹⁵⁴ sólo se pagaría lo asentado en las escrituras, sobre 150 mil hectáreas compradas se han encontrado 5 mil hectáreas de demasías.

Desde luego el procedimiento fue mucho más cuidadoso que en los primeros acuerdos de 1994. Se exigió un censo con plena justificación de que los beneficiados fueran gente de campo, la información se cruzó con el Registro Agrario Nacional, para detectar la duplicidad de beneficiados con otra acción agraria.

Los avalúos fueron realizados por valuadores bancarios, pero la negociación de compra de la tierra la hicieron directamente los campesinos. A petición expresa, se permitió la adquisición de menos hectáreas a un costo superior a los 4 mil pesos, siempre y cuando no excediera de los 20,000 pesos pactados.

El convenio es con Banrural el cual lleva a cabo la operación de adquisición, para posteriormente escriturar a nombre del grupo (los integrantes). Un dato interesante en esta situación es que el título de la tierra queda inscrita en el Registro Público de la Propiedad del municipio correspondiente y no en el Registro Agrario Nacional, es

decir, la tierra permanecerá bajo el régimen de propiedad privada y no social. La tierra adquirida es entregada formalmente ante la presencia de al menos 50 por ciento de los integrantes del grupo.

5.3 Acuerdos Agrarios con Organizaciones Campesinas

Al hacer un balance de las respuestas a las demandas agrarias en la entidad, se concluyó que éstas surgieron y se resolvieron en forma desordenada, sin previsión ni control en los procedimientos. La compra de tierras, que pretendió resolver nuevas demandas agrarias, sentó un precedente negativo y dio lugar a prácticas irregulares, adicionalmente el crear expectativas en ciertos grupos y organizaciones, obligó a replantear nuevas estrategias al inicio del nuevo gobierno federal y estatal.

La administración entrante marcó como objetivo fundamental identificar y atender las causas de la problemática agraria expresada principalmente a través de las invasiones. Para este efecto, se instauró la Mesa Interinstitucional Agraria (MIA), en la que participaban, por parte del gobierno, la Coordinación Estatal de la Secretaría de la Reforma Agraria, la Delegación Estatal de la Procuraduría Agraria y la Secretaría de Desarrollo Agrario de Chiapas, y por la otra parte, todas las organizaciones campesinas, indígenas y de poblados que presentaban alguna demanda agraria.

El método de atención de la MIA consistió, en primera instancia, en el análisis ordenado de todas y cada una de las demandas a fin de, con base en el conocimiento singular y preciso, poder dar la respuesta más adecuada y satisfactoria.

¹⁵⁴ Demasías significa el exceso de tierra no registrada en la escritura o título de propiedad.

El primer desprendimiento de este análisis fue la clasificación de las invasiones según sus antecedentes y sus causas, abriéndose 4 tipos según sus factores de origen:

1. Las invasiones que responden a factores sociales: involucran a grupos demandantes de tierra que obtuvieron una respuesta negativa o cuya resolución de acción dotatoria o de ampliación no ha sido definitiva; en general por haber obtenido superficies menores o de otra calidad a la solicitada.
2. Las invasiones de carácter económico: Estas obedecen a la falta de opciones de trabajo diferentes al cultivo de la tierra, por lo que ésta se convierte en la única fuente de ingreso económico para las familias.
3. Las invasiones de tipo político: Surgidas de intereses de determinados grupos que, enarbolando la bandera de la lucha agraria, han tratado de desestabilizar la paz en la entidad.
4. Las invasiones de "tipo colectivo": Efectuadas por vividores y arribistas que, aprovechando la coyuntura, buscan hacerse de un beneficio al cual no tienen derecho.

El análisis de los antecedentes agrarios de cada asunto y la tipificación de las invasiones permitieron establecer, en forma conjunta, los tipos de problemas agrarios presentes en la entidad, resultando los siguientes:

- a) Rezago agrario:¹⁵⁵ compuesto por los asuntos que, instaurados bajo el amparo de la Ley Federal de Reforma Agraria, estaban pendientes de ser resueltos por el órgano jurisdiccional competente. Tales asuntos podían corresponder a acciones de dotación, ampliación, creación de nuevos centros de población ejidal, restitución o reconocimiento y titulación de bienes comunales.

- b) El número de asuntos identificados fue de 85, que se encontraban en diferentes instancias de la Secretaría de la Reforma Agraria, y debían ser puestos en estado de resolución para ser turnados al Tribunal Superior Agrario.
- c) Controversias de interés: Derivadas casi siempre por problemas de límites y colindancias entre sujetos agrarios. Esta problemática ha tratado de ser resuelta vía la conciliación, a través de la intervención de la Procuraduría Agraria.
- d) Demanda social agraria: Generada por deficiencia en el reparto agrario, es decir por casos de resoluciones presidenciales no ejecutadas, mandamientos gubernamentales no satisfechos y sentencias negativas del Tribunal Superior Agrario entre otros. En sí se trata de la inconformidad de grupos campesinos ante la respuesta gubernamental a sus demandas.
- e) Ejidos en mancha urbana: En este caso los problemas son de ventas ilegales y asentamientos irregulares en tierras ejidales aledañas a las ciudades.

Con base en este diagnóstico, el método de atención se siguió dando en el sentido de alcanzar acuerdos, necesidad planteada desde las primeras reuniones de la MIA. Estos acuerdos permitirán, en un marco de corresponsabilidad, establecer los compromisos para todos los involucrados. Así, los convenios se materializaron como el método de atención a las necesidades y demandas de los distintos grupos, y como solución pacífica a los problemas, teniendo como base, entre otros aspectos, la común aceptación de que la tierra no podía ser la única alternativa de solución.

¹⁵⁵ Este rezago administrativo agrario en Chiapas, al igual que en otras entidades del país, tiene como meta el concluir al finalizar 1997. El rezago agrario en tribunales estará finiquitado para el término de la

Los Acuerdos Agrarios siguieron el proceso señalado a continuación:

1. Presentación del paquete de asuntos agrarios por parte de las organizaciones campesinas.
2. Análisis de cada uno de los asuntos entre los representantes de la Mesa Interinstitucional Agraria, la organización campesina y los poblados.
3. En su caso, investigación interinstitucional sobre la documentación necesaria para sustentar la definición jurídica o social del problema planteado.
4. Aportación de pruebas o evidencias sobre la queja, denuncia o inconformidad de los grupos o poblados.
5. Organización y sistematización de fichas agrarias para cada uno de los asuntos planteados.
6. Consolidación y revisión de una primera minuta de trabajo global.
7. Presentación de propuestas para cada uno de los asuntos incluidos en la minuta.
8. Análisis individual de las propuestas vertidas por las distintas partes.
9. Presentación y discusión final de las diferentes propuestas y acuerdos.
10. Firma de los Acuerdos Agrarios.

Los Acuerdos Agrarios derivaron en tres grandes líneas de respuesta y en tres tipos de compromisos relacionados directamente con el tipo de respuesta. Las líneas de respuesta son:

- a) Gestión, asesoramiento o coadyuvancia en procesos pendientes de tipo jurídico o administrativo. Procesos de tipo jurídico son aquellos cuya resolución depende del Tribunal Superior Agrario y son parte de la conclusión del rezago agrario. Los procesos administrativos se refieren a la ejecución de resoluciones

pendientes de cumplimentar y al ordenamiento y regularización de la propiedad rural.

- b) Conciliación sobre controversias agrarias. Ya sea por límites o colindancias dentro o fuera de los núcleos agrarios, o por posesiones de buena o mala fe.
- c) Adquisición de tierra mediante un fideicomiso de garantía. Se ha procurado que éste sea el último recurso para atender aquellos grupos que tienen una demanda social agraria y que, por deficiencia del reparto o por respuesta insatisfactoria de la autoridad en la materia, no alcanzaron tierra.

Los compromisos relacionados con el tipo de respuesta son:

1. Los gobiernos federal y estatal se comprometen, según el tipo de respuesta, a agilizar los procedimientos jurídicos y administrativos que tengan las demandas planteadas; a llamar a los grupos en conflicto a la amigable conciliación para la solución de sus controversias; o a financiar la adquisición de una determinada superficie de tierra.
2. Las organizaciones campesinas se comprometen a no realizar más invasiones y a desocupar aquellos predios que no sean susceptibles de adquisición.
3. Los poblados se comprometen, a través de un acta de Asamblea, a dar por concluida y satisfecha su demanda social agraria, a integrar los expedientes con la documentación requerida y a realizar la búsqueda y negociación de la tierra.

La toma de estos Acuerdos han arrojado hasta el 30 de julio de 1997, los siguientes resultados:

En el marco de los acuerdos agrarios se establecieron 2,100 compromisos con organizaciones campesinas. De éstos, resultaron no procedentes el 43.9 por ciento y el resto se clasificó en nueve rubros según la acción a la que se encaminaron.

De los 1,178 precedentes, el 74.3 por ciento se concentró en la atención vía fideicomisos y el 9.7 por ciento en los casos de prescripción positiva, juicio de amparo, deslindes, gestiones ante el Tribunal Unitario Agrario, peritajes, etc. El resto comprometió su atención vía la conciliación agraria, la regularización de predios, carpetas básicas y otras actividades de índole agraria. Cabe señalar que sólo se han establecido 15 compromisos relativos a proyectos productivos.

Distribución regional de los acuerdos agrarios:

Región 1 Centro	55,299
Región 2 Altos	14,361
Región 3 Fronteriza	35,985
Región 4 Fraylesca	28,350
Región 5 Norte	16,434
Región 6 Selva	52,267
Región 7 Sierra	3,770
Región 8 Soconusco	27,776
Región 9 Itsmo-Costa	8,949
Total	243,191 Hectáreas acordadas

Distribución regional a detalle de los acuerdos agrarios:

Región 1 Centro 22.73%

- Total de municipios = 22
- Municipios en acuerdos = 18
- Superficie en acuerdos = 55,299 Has
- Monto en Acuerdos = \$ 221'214,201.00
- Benef. en acuerdos = 13,243 personas
- Grupos en acuerdos = 288 Grupos

Región 2 Altos 5.90%

- Total de municipios = 16
- Municipios en acuerdos = 13
- Superficie en acuerdos = 14,361 Has
- Monto en acuerdos = \$ 57'442,311.00
- Benef. en acuerdos = 3,591 personas
- Grupos en acuerdos = 85 Grupos

Región 3 Fronteriza 14.79%

- Total de municipios = 8
- Municipios en acuerdos = 8
- Superficie en acuerdos = 35,985 Has
- Monto en acuerdos = \$ 143'938,343.00
- Benef. en acuerdos = 8,475 personas
- Grupos en acuerdos = 157 Grupos

Región 4 Fraylesca 11.65%

- Total de municipios = 4
- Municipios en acuerdos = 4
- Superficie en acuerdos = 28,350 Has
- Monto en acuerdos = \$ 113'400,766.00
- Benef. en acuerdos = 6,512 personas
- Grupos en Acuerdos = 105 Grupos

Región 5 Norte 6.75%

- Total de municipios = 22
- Municipios en acuerdos = 16
- Superficie en acuerdos = 16,434 Has
- Monto en Acuerdos = \$ 67'537,687.00
- Benef. en acuerdos = 4,676 personas
- Grupos en acuerdos = 100 Grupos

Región 6 Selva 21.49%

- Total de municipios = 22
- Municipios en acuerdos = 11
- Superficie en acuerdos = 52,267 Has
- Monto en Acuerdos = \$ 209'071,222.00
- Benef. en acuerdos = 13,886 personas
- Grupos en acuerdos = 263 Grupos

Región 7 Sierra 1.56%

- Total de municipios = 8
- Municipios en acuerdos = 5
- Superficie en acuerdos = 3,770 Has
- Monto en Acuerdos = \$ 15'079,640.00
- Benef. en acuerdos = 829 personas
- Grupos en acuerdos = 18 Grupos

Región 8 Soconusco 11.42%

- Total de municipios = 16
- Municipios en acuerdos = 14
- Superficie en acuerdos = 27,776 Has
- Monto en Acuerdos = \$ 110'240,243.00
- Benef. en acuerdos = 6,643 personas
- Grupos en acuerdos = 144 Grupos

Región 9 Itsmo-Costa 3.67

- Total de municipios = 3
- Municipios en acuerdos = 3
- Superficie en acuerdos = 8,949 Has
- Monto en Acuerdos = \$ 35'766,429.00
- Benef. en acuerdos = 2,343 personas
- Grupos en acuerdos = 48 Grupos

Los resultados de los Fondos 94 y 95 del "Programa Fideicomiso" expresan una superficie demandada de 509,906 has., de las cuales se acordaron con los demandantes 243,191 has. y fueron autorizadas por el Comité Técnico 209,227, lo que significa el 86% de la superficie acordada. De la superficie autorizada, se ha pagado el 79.64 por ciento y se ha entregado 163,425 hectáreas, para beneficiar a 60,000 campesinos.¹⁵⁶ El monto pagado es de 973,690,042 pesos, que al tipo de cambio actual, representa aproximadamente 138 millones de dólares americanos.

Para 1994 existían 445 expedientes agrarios que no se habían enviado al Tribunal Agrario por diferentes razones, sin embargo, para mediados de 1997, solamente quedan 38 expedientes pendientes de ser turnados. Para este año, en Chiapas se concluyó oficialmente el reparto agrario, con la complementación de los trámites de envío de expedientes a los tribunales correspondientes, que además coincide con la promesa oficial de terminar con el rezado agrario administrativo en todo el país. La celeridad con la que se ha actuado en el envío de los expedientes pendientes, muestra la preocupación gubernamental de resolver, lo antes posible, añejos conflictos de grupos organizados de campesinos, básicamente indígenas, en donde no habían sido escuchadas sus demandas de resolución a la tenencia de la tierra.

Hasta este punto se han cumplido las expectativas gubernamentales, dentro de la estrategia de controlar el conflicto de manera directa por la vertiente de invasión de tierras. Los resultados presentados muestran que las políticas públicas aplicadas han tenido un relativo éxito al disminuir la presión social, al encontrar los grupos sociales peticionarios de tierras una canalización y resolución a sus demandas. La adquisición de tierras por parte del gobierno ha permitido centrar las denuncias sociales de los campesinos de la región a otros aspectos, como es el apoyo al desarrollo, a través de la aplicación de programas que ayuden a producir más y

¹⁵⁶ Datos al 30 de julio de 1997 proporcionados por la delegación estatal de la Procuraduría Agraria.

mejor la tierra, no solo para aquellos que se les ha dotado, sino para todos los sujetos agrarios del estado de Chiapas.

A pesar de lo controvertido de las políticas públicas aplicadas en la solución del conflicto, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional ha avalado indirectamente los resultados obtenidos por los gobiernos federal y estatal, cuando ha modificado los pronunciamientos de los integrantes del movimiento armado, dejando marginalmente la petición de distribución de tierras como la bandera que inicialmente enarbó para conseguir el apoyo de los indígenas y hombres del campo inconformes con la incertidumbre jurídica y expectativas en la obtención de una porción de tierra que cultivar.

TERCERA PARTE: EL DESARROLLO REGIONAL DE CHIAPAS

Antecedentes

Como parte de la estrategia en las políticas públicas para recuperar el control de la gobernabilidad en la región, ya explicamos el mecanismo para desactivar los conflictos originados por las invasiones de tierra por parte de los campesinos en el estado. Por otro lado, la segunda vertiente de la estrategia consiste en erosionar las bases sociales de los simpatizantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, al instrumentar el reforzamiento de los programas sociales de la región. El mantener estas políticas de desarrollo tienen como finalidad, además de la mencionada, la de evitar en la medida de lo posible la recurrencia de los conflictos sociales.

La estrategia de apoyar el avance de los programas estructurales en Chiapas, inyectándoles más presupuesto de lo que históricamente se les ha determinado, detuvo la descomposición económica de la región, que no es reciente, ya desde la década de los ochenta, América Latina vivió una crisis económica y financiera de grandes proporciones, señalada por la mayoría de los analistas como la peor, después de la depresión de los años treinta. A partir de ese momento el nivel de bienestar de sus habitantes decreció por debajo de lo alcanzado a fines de los setenta y desafortunadamente esta tendencia regresiva continúa hoy en la mayoría de estos países. Lo anterior elevó los índices de marginación y pobreza que ya se contaban, aumentando la incertidumbre social con las consecuencias impredecibles en la región. Debido a las altas sumas de endeudamiento de estos países y las presiones de los gobiernos capitalistas a los que no convenía una moratoria de pagos, la única propuesta vigente para enfrentar esta coyuntura crítica descansó en las fórmulas neoliberales de ajuste y reestructuración, que impulsan e imponen organismos

financieros internacionales, públicos y privados, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la banca transnacional.

El gobierno de México se ha sometido a las políticas económicas neoliberales impuestas desde entonces por los organismos internacionales. Hoy en día, se encuentra en etapa de instrumentación el paradigma de un estado limitado y pasivo, en muchos aspectos liberador de importaciones; que promueve tasas reales de cambio; que asigna los recursos de su presupuesto en función a su recaudación fiscal, siguiendo las señales de precios sin distorsiones y de ventajas comparativas; que impulsa los incentivos a la entrada del capital extranjero y sobre todo aprueba un mercado libre, como instrumento que permite ser el promotor del desarrollo del país; que junto con los mercados externos deja el desarrollo regional apoyado en la liberación comercial global y la desatención de los factores y características estructurales, institucionales y políticos que configuran, en buena medida, la naturaleza y funcionamiento de las economías de países en vías de desarrollo.

Dentro de las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional se encuentra la liberación del campo mexicano para permitir la inversión privada, ya sea nacional o extranjera, para lo cual son necesarios los mecanismos que permitan su privatización para entrar en un mercado donde la tierra sea parte fundamental en el desarrollo de su entorno. Pese a esto, en los últimos cinco años, desde que se modificó la Constitución y específicamente el Artículo 27, se ha dado la oportunidad de la privatización de la tierra sin que los campesinos o las comunidades acepten o tomen la enajenación de la misma. En este tenor, sólo el 0.39 por ciento de los ejidos que se han certificado a la fecha han asumido el dominio pleno de la tierra, con lo que se da respuesta a los que suponían se privatizaría la propiedad social apenas tuviesen la oportunidad.

Aunque el paradigma neoliberal fomenta la compra-venta de suelo social y se opone en lo posible a la intervención del estado en la economía y desarrollo regional, en el caso de Chiapas ha sido necesaria una estrategia de mayor intervención, inclusive que en el resto de las entidades del país, buscando la posibilidad de contener las repercusiones del conflicto originado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Esto ha propiciado la oportunidad de opciones emprendidas por los gobiernos locales y federales de desarrollo agrario para el estado de Chiapas.

6.- PANORAMA GENERAL DEL ESTADO

Para entender la importancia que revisten los apoyos focalizados a alguna entidad o región, debe conocerse la situación de ésta, que implícitamente dejará ver sus requerimientos y el entorno en que se desenvuelve. Con este motivo, se exponen a continuación las principales características del estado de Chiapas en los aspectos más relevantes de su condición, a saber: los demográficos, indígenas, servicios, aspectos laborales, económicos, de infraestructura y agrarios; contextualizándolos, en algunos casos, en el ámbito nacional.

a) Aspectos Demográficos

México tiene una población de 93 millones de personas cuya edad media es de 19 años y donde predominan las mujeres en una relación de 103 a 100 con respecto a los hombres. El crecimiento de esta población, que en la actualidad se ubica preferentemente en zonas urbanas (75 por ciento), pasó de una tasa de 3.4 por ciento en 1970, a 1.7 por ciento en la actualidad; el número de hijos por mujer descendió de 3.6 por ciento en 1970 a 2.8 por ciento en 1995, aunque siguen prevaleciendo diferencias en estos indicadores entre zonas urbanas y rurales y entre niveles de educación.

Pobre en grandes influencias migratorias que han caracterizado la demografía de otros estados, Chiapas ha permanecido durante mucho tiempo con una población relativamente estacionaria; en este siglo, las inmigraciones principales han tenido por centro la zona costera abierta de las plantaciones, y más recientemente las zonas selváticas no colonizadas. En conjunto el estado siempre ha estado relativamente poco poblado; teniendo a mediados de este siglo (1950) 907,026 habitantes y

actualmente 3,584,786 ¹⁵⁷ habitantes, es decir menos del 4 por ciento de la población nacional.

Para 1995, la tasa global de fecundidad de Chiapas se mantuvo como la más alta a escala nacional con un promedio de 3.7 hijos, que contrasta con el promedio nacional de 2.8. Esa descendencia, está en función de una serie de aspectos socioculturales, como son el nivel educativo de las mujeres, su participación económica y el conocimiento y uso de métodos anticonceptivos.

La esperanza de vida en 1995 a escala nacional promedió 72.9 años. Sin embargo, la esperanza de vida es diferencial entre hombres y mujeres con 69.7 años para los primeros y 75.1 años para las últimas. En tanto en Chiapas la esperanza de vida para los hombres es de 68.4 años y para las mujeres 74.7.

La diferencia entre la media nacional y la del estado de Chiapas, sobre todo en el caso de las mujeres es debida principalmente, a la mortalidad materna, ya que mientras en el Distrito Federal de cada 100 nacimientos 97 son atendidos en clínicas, en Chiapas sólo 22 partos ocurren en algún centro de salud, presentándose como causa de muerte materna, la hemorragia del embarazo, la toxemia, complicación del puerperio y aborto entre otras causas obstétricas indirectas.¹⁵⁸

El porcentaje de población no nativa en la entidad es inferior a la media nacional que reporta un 19.4 por ciento, el porcentaje en Chiapas alcanza un 15.3 por ciento, principalmente por la migración en los últimos años de centroamericanos y guatemaltecos. El saldo neto migratorio -que es la diferencia entre el número de inmigrantes (personas no nativas de la entidad) y el número de emigrantes (personas

¹⁵⁷ INEGI, Censo de Población y Vivienda 1995.

¹⁵⁸ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Mujeres y hombres de México, INEGI 1997.

nativas de la entidad que residen fuera de ella)- de Chiapas es marginalmente negativo.

El éxodo migratorio indígena dirigido hacia el exterior de sus fronteras regionales, ha posibilitado la reproducción social y económica de cientos de comunidades y se ha convertido en el motor que genera los cambios más significativos en la distribución poblacional.

La migración no se reduce a un problema de orden laboral o económico, se genera esencialmente por la desventajosa relación de los indígenas con la sociedad en su conjunto. El deterioro ecológico de los territorios que habitan; la escasez y erosión de las tierras; la ausencia de tecnología adecuada a las condiciones del entorno ecológico; los procesos de crecimiento poblacional; el caciquismo y los conflictos políticos y sociales, son algunas de las causas que los orillan a salir temporal o definitivamente de sus lugares de origen.

Por otro lado, el estado de Chiapas, como otros estados fronterizos del sur, es importante zona de tránsito para numerosos indígenas provenientes de Centroamérica que tienen por destino el norte del continente. Una considerable cantidad de ellos se ha quedado a residir temporal o definitivamente en el país y otros mantienen una presencia cíclica en virtud del trabajo periódico que efectúan en algunos sitios como las fincas cafetaleras del Soconusco. Su presencia y condiciones en que laboran, han propiciado el desplazamiento de mano de obra local y mayor presión sobre los recursos al asentarse en tierras chiapanecas.

La dinámica migratoria se ha dado al interior de la entidad existiendo una zona expulsora de población: Los Altos, por su alta densidad demográfica, y regiones receptoras como Selva y Fronteriza, durante los últimos años la presión demográfica

en estas regiones ha ido en aumento y ha sido un factor importante en el problema agrario.

b) Aspectos indígenas

Para 1995, el INI ¹⁵⁹ estimó en el ámbito nacional, una población indígena de 10 millones de personas, con 59 lenguas diferentes y un elevado número de variables dialectales. Esta población se concentra en 12 estados de la república, sobresaliendo Oaxaca, Veracruz y Chiapas. La proporción de indígenas respecto a la población de la entidad chiapaneca es de 35 por ciento, mientras que en Oaxaca alcanza el 53 por ciento.¹⁶⁰

La población indígena tiene una serie de características físicas, sociales, culturales y una lengua propia que la distingue del resto de la población y en ocasiones la segrega. Para cuestiones de conteo poblacional, el INEGI ¹⁶¹ utiliza el criterio lingüístico, es decir, el hecho de hablar o no una lengua indígena. Conjuntamente se aplica el criterio de la edad, relacionándolo con la etapa en la que el individuo alcanza a dominar un idioma; por ello se capta a la población hablante de lengua indígena a partir de los 5 años de edad.

El Censo de Población y Vivienda de 1995 registró a escala nacional 5.5 millones de hablantes de lengua indígena, cantidad que representa el 6.8 por ciento del total de la población de 5 años y más. En el estado de Chiapas la población hablante de lengua indígena de 5 años y más alcanzó el 25.1 por ciento de una población de 3,584,786 habitantes.

¹⁵⁹ Instituto Nacional Indigenista.

¹⁶⁰ Información proporcionada por reportes del Instituto Nacional Indigenista y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Hombres y Mujeres de México, INI 1997.

¹⁶¹ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Censo de Población y Vivienda de 1995.

Del total de población indígena captada en el ámbito nacional por el conteo, el 14.7 por ciento era monolingüe. En 1990, apenas el 60 por ciento de la población indígena de 15 años y más era alfabeta y en consecuencia más del 40 por ciento no sabían leer ni escribir. Por sexo las diferencias eran notables dado que mientras el 70.1 por ciento de los varones eran alfabetas, menos de la mitad, 48.1 por ciento de las mujeres indígenas contaban con esa herramienta.¹⁶²

Las actividades productivas de los indígenas se concentran en el sector primario y se destinan fundamentalmente al autoconsumo, aunque también participan en la producción de cultivos comerciales, tales como el café. La falta de satisfacción de las necesidades básicas de la familia a través de estas actividades, ha motivado la búsqueda de recursos principalmente mediante la migración, empleándose como jornaleros o en ramas como la construcción y los servicios. De esta forma establecen una economía familiar diversificada que constituye una importante estrategia para su reproducción.

En la realización de actividades agrícolas y debido a la ausencia de infraestructura para el acopio, almacenamiento y comercialización de sus productos, es recurrente la venta de sus escasos excedentes (en el caso de productos de autoconsumo) o del total de la producción (en el caso de cultivos comerciales) a los intermediarios locales integrándose al mercado de una manera desventajosa.

La realización de actividades pecuarias o silvícolas por su cuenta se realiza casi exclusivamente con fines de autoconsumo, aunque regularmente participan como asalariados en la ganadería y la explotación forestal a gran escala. Estas dos

¹⁶² Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Censo 95 de población y vivienda 1995, INEGI 1995.

actividades han impactado fuertemente las regiones indígenas, la primera por el sobrepastoreo y la ampliación de las fronteras pecuarias, proceso que ha implicado la tala injustificada de grandes extensiones de bosques y selvas y, la segunda, por la extracción desmedida de recursos forestales sin programas básicos de ordenamiento y regeneración de los ecosistemas.

La aguda pobreza y la alta marginalidad aún permanecen como signos estructurales de la vida de los pueblos indígenas en todo el país y especialmente en Chiapas que es la entidad con mayor grado de marginación. Se resienten de manera grave las consecuencias de la descapitalización del campo, la falta de inversión productiva, la baja productividad, la transferencia desigual de recursos y las escasas posibilidades de agregar valor a sus productos. Esta situación se agrava por su casi nula posibilidad de acceso a esquemas de financiamientos tradicionales, principalmente crédito, al carecer de garantías y en algunos casos documentación que avale la propiedad de sus tierras.

Al nivel de ingresos, la mayoría de la población indígena que labora percibe menos de 2 salarios mínimos,¹⁶³ aunque debe subrayarse que de ésta, casi una cuarta parte labora sin paga, principalmente en sus parcelas, y es importante la proporción que obtiene menos de 1 salario mínimo.

Otro problema es el enorme rezago en materia de registro civil que se relaciona con la carencia de recursos, la discriminación, la falta de reconocimiento en los códigos civiles de las entidades federativas, de las formas de identificación de las personas por parte de sus comunidades, las condiciones de aislamiento geográfico y las

¹⁶³ Este es uno de los 9 parámetros utilizados por CONAPO para determinar niveles de marginación. Un salario mínimo diario es de 27 pesos, equivalente a un poco más de 3 dólares.

limitaciones de cobertura del Registro Civil para atender las necesidades de la población en sus lugares de residencia.

La carencia de documentos que los acrediten como ciudadanos, es un elemento importante del aislamiento, el analfabetismo y la imposibilidad para acreditar sus derechos agrarios e incorporarse a empleos bien remunerados, así como la exclusión del ejercicio de sus derechos y participación política.

Sumando a las condiciones anteriores, el desconocimiento del orden jurídico nacional y de la ley por parte de los indígenas, dificultan enormemente el ejercicio de sus derechos y obligaciones, por lo tanto de su inserción en el desarrollo.

La demanda de justicia de la vida indígena está en función a su reconocimiento como sujetos de derecho colectivo y se les dote de la autonomía necesaria para ejercer su libre determinación. Esto es, el derecho a una territorialidad que garantice el espacio material para el desarrollo de su cultura; a ejercer formas propias de organización social y política; al uso de sus lenguas, a la práctica de sus sistemas de creencias y de conocimientos; a la definición de sus estrategias para la satisfacción de sus necesidades; al reconocimiento a sus sistemas normativos, de regulación y sanción; al uso y disfrute de sus recursos naturales y a la participación en los diversos ámbitos de representación política y órdenes de gobierno.

Esta demanda enfrenta, entre otros obstáculos, que aunque la ley determina la protección de las tierras de las comunidades indígenas, no todos los pueblos indios tienen sus tierras bajo este régimen de propiedad. Un buen número de ellos fue dotado con ejidos y otros más detentan codueñazgos, copropiedades o son poseedores de terrenos nacionales a cuyos miembros se les han titulado porciones de terreno en lo individual. A pesar de no ser reconocidas al nivel de propiedad

como comunidades, estas superficies conforman un mismo territorio en el que existen sistemas de cargos, autoridades tradicionales, proyectos comunitarios y formas específicas de organización política y social que los identifican como verdaderas comunidades. A este problema debe sumarse el de los núcleos agrarios indígenas que enfrentan indefinición y conflictos de límites ejidales o comunales.

c) Aspectos de Educación

En los últimos años a escala nacional se ha reducido el analfetismo significativamente ya que en 1970 de cada 100 hombres de 15 años y más, 22 eran analfabetas y 30 de cada 100 mujeres se encontraban en la misma situación. En 1995 sólo 8 varones y 13 mujeres de cada 100 son analfabetos.

Sin embargo en Chiapas corresponde para 1995 el 19.2 por ciento y el 32.7 respectivamente para hombres y mujeres, que sitúan el porcentaje de analfabetismo de la entidad en condiciones de hace 27 años al nivel nacional.

Desde luego, el arraigo de la cultura indígena ha sido un factor importante en la incidencia del analfabetismo a pesar de los programas bilingües, ello se ve reflejado en el porcentaje de la población que asiste a la escuela entre los 6 y los 14 años, ya que en tanto a escala nacional se reporta un 92.9 y 91.4 para hombres y mujeres respectivamente, en Chiapas se tiene un 85.8 de los niños y 82.7 de las niñas, siendo los porcentajes más bajos de asistencia escolar para ambos sexos en el ámbito nacional.¹⁶⁴

Esta relación se mantiene entre la población de 15 a 24 años que asiste a la escuela ya que en tanto la nacional reporta un 31.0 y un 27.9 por ciento para hombres y

mujeres, en Chiapas el porcentaje indica el 28.4 para hombres y tan solo un 20.6 para las mujeres, reflejando la costumbre de las regiones indígenas de incorporar a las mujeres al trabajo doméstico.

El promedio de escolaridad para el estado de Chiapas corresponde a 5.5 años para los hombres y 4.4 años para las mujeres, ocupando el último lugar al nivel nacional en este aspecto, el promedio nacional indica 7.5 y 7.0 años para hombres y mujeres respectivamente.

d) Aspectos de Salud

Los servicios coordinados de salud pública atienden en el estado de Chiapas a un 65 por ciento de la población que habita en el medio rural y áreas urbanas y sub urbanas marginadas, ya sea por medio de clínicas y hospitales de la Secretaría de Salud (SS) o del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). El Instituto Nacional Indigenista (INI), la Subsecretaría de Asuntos Indígenas del gobierno del estado y los consultorios municipales ofrecen una cobertura de tan sólo el 10 por ciento.

Otra expresión de retraso y no-acceso a los beneficios del desarrollo, es la condición de salud que enfrentan los indígenas: en 1991 las principales causas de enfermedad entre ellos fueron de origen infeccioso, la persistencia de las llamadas “enfermedades de la pobreza”, sobre todo con la aparición del cólera y con la permanencia de enfermedades residuales, tales como la tuberculosis, bocio endémico, tétanos neonatal, tracoma, oncocercosis, leishmaniasis, paludismo y dengue.¹⁶⁵ A esto se añade otro problema que merma la salud y la economía de

¹⁶⁴ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Mujeres y Hombres de México. INEGI 1997.

¹⁶⁵ Datos de la Secretaría de Salud y el Consejo Nacional de Población.

miles de familias indígenas y que hasta hoy no ha sido atendido adecuadamente: el alcoholismo.¹⁶⁶

La desnutrición es otro grave problema, el cual se puso en evidencia en casi todos los estados del territorio, sin ser Chiapas la excepción. El caso de los niños es el más grave presentándose las tasas más elevadas de desnutrición en los albergues del sur del país: Chiapas tiene una tasa superior al 62 por ciento.

e) Aspectos Laborales

En México la población en edad de trabajar asciende a poco más de 60 millones, de éstos, el 58 por ciento es población económicamente activa (PEA) y el resto inactiva. En 1990 la PEA se dividió por géneros, en un 30 por ciento mujeres, 70 por ciento hombres; y por sectores, 22 por ciento se ubicó en el sector primario, 29 por ciento en el secundario y 49 por ciento en el terciario. Cabe señalar que en 1970 la PEA del sector primario ascendía a 42 por ciento.¹⁶⁷

En 1995 se consideró para Chiapas al 54.0 por ciento de la población como económicamente activa (PEA), con una desagregación por sexo de 73.5 por ciento PEA masculina y 26.4 PEA femenina.

La distribución porcentual de la PEA según sector de actividad indica que el 49.4 por ciento está dedicada a actividades primarias, el 13.9 a actividades secundarias y el 36.3 se desempeña en el sector terciario, el resto, en actividades no suficientemente especificadas.

¹⁶⁶ Op.cit.

En el sector primario es un hecho ampliamente estudiado que las mujeres participan en muchas de las tareas que éste demanda; sin embargo, la división social del trabajo, presenta estas actividades como una extensión del trabajo doméstico, lo que contribuye a que no se cuantifique adecuadamente. El caso de Chiapas es extremo y ejemplo de esta situación, ya que indica un 89.9 por ciento de participación masculina y solamente un 10.1 por ciento de colaboración femenina en tales actividades.

En el sector secundario participa un 28.9 por ciento de PEA femenina y un 71.1 por ciento de PEA masculina. El sector terciario de servicios, indica una ocupación por sexo del 44.8 por ciento de hombres y un 55.2 por ciento de mujeres, ya que en función de sus actividades requiere una mayor participación femenina.¹⁶⁸

f) Aspectos económicos

La economía del estado de Chiapas descansa principalmente en las actividades primarias, básicamente la agricultura, la cual se desarrolla en una extensión de 1,070,000 hectáreas. Destacan por su importancia, 73 por ciento, las que se destinan a la producción de granos básicos, el resto de la superficie agrícola se utiliza para producir oleaginosas, hortalizas, forrajes y frutales. Una vez satisfecha la demanda interna, Chiapas es el estado que provee el mayor volumen de maíz a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y garantiza el abasto del cereal a los estados de Yucatán, Quintana Roo, Campeche, Oaxaca, Sur de Veracruz, Guerrero, Tlaxcala y el Distrito Federal. Con una producción de 1,500,000 toneladas

¹⁶⁷ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, XI Censo General de Población y Vivienda 1990, INEGI 1991.

¹⁶⁸ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Conteo 95 de Población y Vivienda, 1995, INEGI 1995.

de maíz, ocupa el tercer lugar nacional, lo que sitúa a la entidad como el principal granero del sureste de la República Mexicana.¹⁶⁹

La producción de azúcar es de importancia a pesar de los problemas surgidos en los últimos años, privatización de ingenios y caída en la zafra, así como el café que paulatinamente ha ido superando la drástica caída de su precio de principios de los noventa y los diversos problemas de índole agraria que se sucedieron a raíz de 1994.

La ganadería en Chiapas es también actividad destacada por su participación en la economía, tanto en el ámbito local como nacional; su inventario ganadero es de 3,500,000 cabezas que permiten una importante producción de carne y de leche que dan abasto al centro del país, sin embargo, esta actividad ha representado un constante problema al enfrentar a los demandantes de tierra con los ganaderos, quienes basan su actividad en sistemas extensivos principalmente.

El potencial pesquero de Chiapas ha sido hasta la fecha insuficientemente explotado si consideramos sus 88,000 kilómetros cuadrados de mar patrimonial, sus 76,000 hectáreas de estanques naturales, y 100,000 hectáreas de aguas continentales.

La industria del estado es aún incipiente, se concentra principalmente en las regiones Centro, Altos y Fronteriza, donde se localizan especialmente plantas lecheras, de mosaicos, beneficiadoras de café, elaboración de refrescos, tabiquerías y una gran gama de artesanías. Las ciudades con mayor industria son Tuxtla Gutiérrez, Chiapa de Corzo, San Cristóbal de Las Casas y Comitán.

La segunda zona industrial del estado comprende las regiones Soconusco, Istmo y Costa, donde se localizan las ciudades de Tapachula, Huixtla, Tonalá, Pijijiapan y

¹⁶⁹ Anuario Estadístico Agrícola, 1996.

Arriaga, concentrándose fundamentalmente plantas despepitadoras de algodón, beneficiadoras de café, molinos de trigo, fábricas de alimentos, textiles, refrescos, muebles y mosaicos.

La gran industria del estado está representada por el sector paraestatal federal, Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE). PEMEX extrae del subsuelo chiapaneco 34 millones de barriles de crudo al año y cuatro millones de metros cúbicos de gas natural, además de operar a toda su capacidad el Complejo Petroquímico de Cactus. Estas cifras corresponden a los pozos en explotación localizados en la región Norte y comprende los municipios de Reforma, Juárez, Pichucalco y Ostuacán. La exploración para localizar nuevos yacimientos se lleva a cabo en dos grandes áreas denominadas San Fernando y Marqués de Comillas, ambas del municipio de Ocosingo de la región Selva.

La CFE opera grandes plantas hidroeléctricas que forman parte del complejo hidroeléctrico del Grijalva, en conjunto generan un total de 10,655 millones de kilowatts, con lo cual se abastece en gran parte el consumo nacional de energía eléctrica. En años próximos se pondrán en operación la quinta hidroeléctrica denominada Itzantún, con lo que se complementará el sistema hidroeléctrico del Grijalva.

En los últimos años, la tendencia de inversión en el sector secundario se ha visto desacelerada por el clima de inestabilidad, al respecto, las entidades tanto estatales como particulares han diseñado programas para ingresar de lleno a la manufacturación de productos, fortaleciendo así su economía y ofreciendo mayores alternativas de desarrollo económico.

El sector comercio y servicios ocupa el segundo lugar de importancia dentro de las actividades económicas del estado, empleando poco más del 36 por ciento de la PEA. En esta actividad destacan por su importancia los servicios bancarios, de transportación y de hotelería. Existen en Chiapas cerca de 12,000 establecimientos que incluyen las diversas ramas de comercio y servicios, los cuales se localizan en su gran mayoría en las nueve cabeceras regionales que integran el estado.¹⁷⁰

Chiapas es uno de los estados mexicanos con más atractivos para el turismo nacional e internacional. Sin embargo, esta riqueza turística no ha sido apropiadamente explotada como destino turístico de primer nivel y prácticamente se ha convertido en los últimos años en destino de turismo marginal (turismo mochilero) que deja muy pocas utilidades a la región. Por otra parte, la publicidad negativa sobre la región ha ahuyentado aún más al gran turismo a pesar de los esfuerzos para ofrecer como zona segura los destinos turísticos de Chiapas.

g) Aspectos de Infraestructura

En Chiapas existe un sistema carretero que comunica a los principales centros urbanos de la entidad y se localiza la carretera Panamericana que es el eje de la transportación terrestre entre Centroamérica y Norteamérica, ambos sistemas son transitables todo el año. Sin embargo, aún hay extensas regiones principalmente en el municipio de Ocosingo, que carecen de vías terrestres sobre todo a través de la selva, esto obliga a utilizar el servicio aéreo para acceder a varias comunidades. En esta misma zona, las condiciones de la precipitación pluvial mantienen casi o totalmente intransitables gran parte del año las brechas existentes entre algunas comunidades rurales. En el resto del estado, existe una adecuada red de caminos vecinales y terracerías que mantienen comunicadas a las comunidades.

¹⁷⁰ Secretaría de Gobernación y Gobierno del Estado, Los Municipios de Chiapas, 1988.

Chiapas cuenta con dos aeropuertos internacionales ubicados uno en la ciudad de Tapachula y otro en Tuxtla Gutiérrez, dispone también de un aeropuerto militar que es utilizado para vuelos domésticos entre la ciudad de México y Tuxtla Gutiérrez; además, el estado cuenta con aeródromos en los principales municipios que rodean al municipio de Ocosingo en los cuales se da servicio de taxis aéreos a la selva principalmente, y al resto del estado. En la actualidad se construye un aeropuerto de mediano alcance en las cercanías de la ciudad de San Cristóbal de las Casas, el cual dará servicio a toda la región de los Altos.

A pesar de contar con un extenso litoral, el estado de Chiapas no cuenta con una gran infraestructura marítima y prácticamente todo el movimiento de la región se desplaza por los puertos de Oaxaca, aunque actualmente Puerto Madero está tomando cierta relevancia.

Los servicios de telecomunicaciones mantienen integradas a todas las regiones de Chiapas con el resto del país, en los últimos años mediante la radiotelefonía y la telefonía satelital, prácticamente ya no hay comunidad de mediano tamaño que no esté comunicada, sin embargo, ante la dispersión de los asentamientos, característica de muchas regiones indígenas, el teléfono más próximo sigue estando muy alejado en varias comunidades.

Las zonas urbanas cuentan con todos los servicios, sin embargo, el crecimiento de los “cinturones de miseria” -asentamientos recientes de migrantes de origen rural-, han ido ganando terreno al otorgamiento de los servicios que pueden ofertar las ciudades, tal es el caso de los asentamientos de los expulsados Chamulas en San Cristóbal de las Casas, que paulatinamente están acabando con los recursos forestales de los alrededores de la ciudad, y de las colonias populares en Tuxtla en donde los asentamientos irregulares afectan ya el Parque Nacional del Sumidero.

En cuanto a la vivienda, más del 50 por ciento de las ubicadas en regiones indígenas no cuentan con electricidad; el 68 por ciento carece de agua entubada; el 90 por ciento no tiene acceso a instalaciones de drenaje y el 76 por ciento tiene piso de tierra.

h) Aspectos Agrarios

Sobre la propiedad ejidal para el año de 1991,¹⁷¹ existían en la entidad 193,741 ejidatarios, distribuidos en 1982 ejidos, la mayoría con dimensiones entre las 500 y 1,500 hectáreas, únicamente el 3 por ciento del total de estos ejidos tenían una dimensión superior a 5,000 hectáreas pero sin rebasar las 10,000, la sumatoria de la superficie total de los ejidos era de 3,079,027 hectáreas con una superficie parcelada del 66 por ciento. El promedio del número de integrantes de la familia ejidal era de cinco personas.

Igualmente se reportaron 90 comunidades agrarias reconocidas con 54,790 comuneros, en una superficie de 986,220 hectáreas. El 80 por ciento de estas comunidades varía entre las 500 y las 5,000 hectáreas, únicamente el 11 por ciento sobrepasa las 10,000 hectáreas. La superficie promedio por comunero fue de 18 hectáreas en tanto la superficie parcelada sólo alcanza las 4.4 hectáreas al nivel individual.

De los 2,072 núcleos agrarios, el 59.9 por ciento dispone de luz eléctrica, el 39.6 por ciento cuenta con agua potable entubada, únicamente el 9.3 por ciento tiene carretera pavimentada y el 67.5 por ciento camino de terracería.

La agricultura representa la principal actividad en el 87.7 por ciento de los núcleos y la ganadería en el 11.9 por ciento, en tanto que la actividad forestal es representativa únicamente en dos ejidos que se dedican uno a la actividad forestal, y otro a la recolección.

El principal destino de la producción de los ejidos y comunidades agrarias con superficie de labor, 80.5 por ciento del total, es la venta en el ámbito local y nacional principalmente, en tanto el 19.5 por ciento restante, dedica su producción exclusivamente al autoconsumo.

Únicamente el 17.2 por ciento de los ejidos y comunidades cuenta con equipo de tracción agrícola pero sólo el 50.0 por ciento de éste está en condiciones de funcionamiento.

La utilización de crédito por parte de los ejidos y comunidades agrarias alcanzó el 47.6 por ciento de éstos, pero únicamente el 6.4 por ciento de los que tuvo apoyo financiero, aseguraron su producción contra siniestros.¹⁷²

Por otro lado, la propiedad privada en el estado detenta una superficie de 2,500,841 hectáreas, con una mayor concentración en la región del Centro y la Selva, en donde se encuentra el 41.1 por ciento de la pequeña propiedad de la entidad.

La actividad productiva de estos sujetos agrarios es la ganadería y la cafecultura; las tierras que poseen son generalmente de buena calidad sobresaliendo la de agostadero, poseen además, la cultura de la gestión financiera y la infraestructura necesaria para obtener elevados niveles de producción.

¹⁷¹ INEGI, VII Censo Ejidal de 1991.

¹⁷² Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, VII Censo Ejidal 1991, INEGI 1991.

7.- PROGRAMAS NACIONALES

Una vez conocidos los antecedentes y el panorama general de Chiapas, comprenderemos el por qué de las políticas públicas instrumentadas en programas de carácter social como parte de la estrategia de desactivación de los conflictos en la región, adoptadas por gobierno federal ante la necesidad de recuperar el control y la gobernabilidad de la zona, para lo cual se reforzaron e implementaron programas que a continuación presentaremos. Estos se investigaron, clasificaron, sistematizaron y representaron, señalando su ámbito y objetivos más importantes y que se encuentran disponibles para el avance del desarrollo del campo chiapaneco. Es importante remarcar la importancia de los siguientes capítulos que representan quizá, la aportación más relevante de la investigación, al encontrar información que se encontraba dispersa en los programas dedicados al apoyo social y económico de los indígenas y sujetos agrarios del estado de Chiapas y a escala nacional.

Aunque la implementación de políticas públicas orientadas al impulso y refuerzo de estos programas de apoyo al desarrollo del estado, tienen la finalidad específica de mermar y erosionar las bases simpatizantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. La valoración de la gestión ha tenido éxito, aunque éste sea cuestionado en su sustentabilidad, ya que los resultados pudieran ser un paliativo a la respuesta de una solución integral y profunda a un rezago histórico de la estructura social y económica de la región.

La mayoría de los programas que se presentarán tienen un inicio anterior al conflicto armado en Chiapas, sin embargo a raíz del conflicto y después de que este estado mostró sus lacerantes diferencias sociales en comparación con otras partes del mundo y el mismo país, los gobiernos federales y estatales crearon programas

inspirados en el combate a la pobreza, buscando mitigar ese fenómeno social no solo en Chiapas, sino en diferentes regiones de la república mexicana.

7.1 Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas¹⁷³

Este programa de índole nacional, parte del reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho y de una necesaria visión integral del desarrollo que debe considerar a la cuestión indígena no sólo como algo cultural, sino con diferentes ángulos como el político, el productivo, el del bienestar social, los derechos humanos, los recursos naturales, las corrientes migratorias, etc.¹⁷⁴

En este sentido el Programa se enfoca en la atención de las necesidades básicas de los indígenas en el impulso del desarrollo regional autogestivo; el fortalecimiento de la organización social y la capacitación; la promoción de sus culturas, lenguas, manifestaciones artísticas y sistemas tradicionales de conocimientos; la procuración de justicia; la atención de los migrantes; y en la necesidad de contar con información confiable, verídica y oportuna que sirva de base para la planeación del desarrollo regional y la toma de decisiones, de las diversas instituciones.

El gobierno Federal tendrá un papel normativo y promotor para enfrentar la compleja problemática que hoy les aqueja. Fomentará la coordinación entre las diversas instituciones y órdenes de gobierno e impulsará la participación de la sociedad para superar su rezago histórico. En este sentido, los indígenas, a través de diversos foros, han formulado las siguientes demandas:

¹⁷³ Enmarcado igualmente en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, del Gobierno Federal.

¹⁷⁴ Gobierno de México, Programa de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1995-2000, 1995.

1. Foros de Consulta Popular para el desarrollo de los Pueblos Indígenas.¹⁷⁵

- a) Garantizar el reconocimiento de los derechos políticos de las comunidades indígenas;
- b) adecuar el cuerpo jurídico y el aspecto judicial al carácter pluricultural de la nación;
- c) incluir la dimensión ambiental en el diseño de las políticas y los programas de desarrollo;
- d) fomentar la autosuficiencia en los proyectos productivos; y
- e) emprender acciones que garanticen un sistema educativo adecuado a sus necesidades y particularidades culturales.

2. Consulta Nacional sobre Derechos y Participación Indígena.¹⁷⁶

- a) Mejorar los niveles de salud y bienestar;
- b) impulsar el reconocimiento y respeto de las diferencias culturales, lingüísticas y étnicas, así como del derecho de asumir su propia identidad;
- c) asegurar su participación en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como el manejo de los recursos naturales y en la conservación de su patrimonio histórico y cultural;
- d) fomentar la inversión productiva y el desarrollo en las regiones indígenas; y
- e) garantizar que las tierras que actualmente ocupan los pueblos indígenas sean inembargables e imprescriptibles.

Con base en lo anterior, son prioritarias para el desarrollo de los pueblos indígenas:

¹⁷⁵ Efectuado en abril de 1995 en todo el país por el Gobierno Federal.

3.- Las acciones orientadas al desarrollo productivo y sustentable.

- a) Impulsar la transformación sustentable de las comunidades indígenas para que, sobre la base de un manejo integral de los recursos naturales de su territorio, reestructuren sus relaciones con el resto de las actividades económicas, aprovechen de mejor manera sus riquezas naturales y culturales y den lugar a una base de incremento del ingreso que posibilite su mejoramiento social;
- b) instrumentar el ordenamiento ecológico concertado como base del fortalecimiento de la capacidad de gestión y control de las comunidades indígenas sobre su territorio y como forma de incorporación tanto del conocimiento institucional como del saber y cosmovisión de los pueblos indígenas en la planeación del manejo adecuado del territorio; y
- c) reforzar la organización comunitaria dotándola de instrumentos de apoyo a la gestión y administración de recursos financieros; fomentar un desarrollo tecnológico que articule la tecnología autóctona con los avances técnicos modernos y generar programas de capacitación que fortalezcan el conocimiento y manejo de la biodiversidad.

4.- El bienestar social: Salud.

- a) Promover la incorporación de servicios;
- b) incrementar la vigilancia epidemiológica;
- c) otorgar el paquete básico de servicios de salud a la población que carece de servicios regulares; e
- d) impulsar el reconocimiento a las aportaciones de la medicina indígena tradicional.

¹⁷⁶ Realizados a finales de 1995 por los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, efectuados en el Archivo General de la Nación (Palacio de Lecumberri).

5. La educación y alfabetización:

- a) Promover una educación bilingüe e intercultural;
- b) otorgar becas, fomentando que retornen a prestar sus servicios a sus comunidades de origen; y
- c) abatir los elevados índices de analfabetismo.

6. La vivienda y las obras de infraestructura social:

- a) Impulsar la construcción, habilitación y rehabilitación de las viviendas, respetando los materiales y formas tradicionales de apropiación del espacio;
- b) mejorar las condiciones de la vivienda en lo que se refiere a obras de infraestructura sanitaria; y
- c) ampliar obras de servicios públicos.

7. Los derechos humanos:

- a) Impulsar una campaña permanente y sistemática por la defensa de lo pluricultural, la tolerancia y en contra de la discriminación de los pueblos indígenas;
- b) asegurar mediante diversas vertientes de acción, la impartición de la justicia y el respeto a los derechos humanos de estos pueblos; e
- c) impulsar el mejoramiento de las condiciones de vida y socioculturales de las mujeres.

8. La cultura:

- a) Impulsar el reconocimiento y la creación de nuevos espacios para la producción, recreación y difusión cultural, y fomentar la enseñanza y preservación de las lenguas, tradiciones y manifestaciones artísticas.

9. La migración:

- a) Atender a los migrantes en las ciudades, a través de proyectos productivos. Comercialización y procuración de justicia, y procurar su acceso a los servicios de salud;
- b) proponer modelos de atención para jornaleros agrícolas en materia de alimentación y nutrición; salud y prevención de riesgos en el trabajo; organización y capacitación, educación y recreación; y
- c) promover la inversión productiva y el bienestar social en las zonas de alta marginación y de fuerte expulsión.

Con base en las demandas y puntos prioritarios antes expuestos, el Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, se fija como objetivo: contribuir al libre desarrollo de los pueblos indígenas de México buscando abatir las condiciones de pobreza y avanzar en la construcción de nuevos equilibrios políticos, mediante el establecimiento de una nueva relación con el Estado sustentada en la pluralidad, la tolerancia y el respeto. Sus líneas estratégicas son:

- 1.- El reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

La renovación del marco constitucional debe ser la base para generar instrumentos legales, políticas y acciones que den sustento a la nueva relación entre el Estado y

los pueblos indígenas. En este sentido, el compromiso del Gobierno Federal consiste en la promoción de un orden jurídico que permita el ejercicio pleno y la vigencia de los derechos indígenas.

La reforma constitucional debe partir del reconocimiento como sujeto del derecho colectivo de los pueblos indígenas y de sus comunidades para determinarse por sí mismos y tener la potestad plena para su desarrollo autónomo. Reconocer jurídicamente sus formas propias de organización social y política, además de garantizarles el acceso y administración de recursos públicos para el impulso de su desarrollo.

2.- La federalización de la acción indigenista.

La mayor capacidad de atención de la población y la promoción de un desarrollo regional equilibrado, sin visión sólo sectorial, será más viable a través de la división de competencias entre el gobierno federal, los gobiernos locales y las comunidades.

Por lo anterior, el programa busca fortalecer la transparencia y coordinación de acciones y programas con los gobiernos estatales y transferir y descentralizar con un ordenamiento claro, funciones y recursos a otras instancias del gobierno federal y a las comunidades organizadas. Los fondos de desarrollo social municipal y la participación en los consejos de desarrollo municipal, serán una vía que permitirá ampliar el campo de acción.

3.- La participación y gestión comunitaria.

Partiendo de una atención local de sus necesidades, se fomentará que sean las propias comunidades quienes propongan programas y proyectos específicos para su

desarrollo, para lo cual se promoverá la incorporación en las legislaciones locales y federal, de los mecanismos idóneos que propicien su participación en la planeación del desarrollo en todos los niveles desde el nivel intracomunitario, hasta el regional y estatal.

Principales acciones en este sentido:

- a) Fortalecer la organización social, política, económica y de derechos humanos de los pueblos y comunidades;
- b) proporcionar asistencia técnica que fortalezca sus capacidades para participar en la planeación local-municipal-estatal; y
- c) concertar apoyos nacionales e internacionales con centros académicos, organismos no gubernamentales, o fundaciones que proporcionen a las comunidades asesoría, asistencia técnica y recursos según sus necesidades.

4.- La reforma de la práctica institucional. Para proporcionar ésta, será necesario básicamente:

- a) Contar con facultades de ley y mecanismos institucionales para la promoción y defensa de los derechos indígenas;
- b) promover el trabajo coordinado de las diferentes dependencias de gobierno; y
- c) promover la atención a los diversos problemas de las comunidades indígenas con modelos que reconozcan sus prácticas culturales, con personal preparado y recursos suficientes.

5.- La participación social. En este sentido la propuesta es convocar a los siguientes actores sociales:

- a) A las organizaciones que deseen tomar parte en la práctica de las políticas públicas con una agenda y prioridades sociales definidas;
- b) a las sociedades de interés privado y empresarial dispuestas a emprender proyectos y financiar actividades culturales, de salud y productivas en las zonas indígenas; y
- c) a la población en general para la construcción de una nueva ética nacional que acepte y reconozca la diversidad cultural con tolerancia y respeto.

Las 5 líneas estratégicas antes señaladas, serán atendidas a través de las Líneas de Acción que se enumerarán en los párrafos siguientes, considerando que estas se desenvolverán de manera inmediata en las regiones en donde 70 por ciento o más de su población es hablante de lengua indígena ya que estas son las que mantienen los índices más altos de pobreza y marginación, presentan elevados índices de dispersión, difícil acceso, carecen de infraestructura social básica y presentan bajos índices de empleo y fuerte expulsión de mano de obra. Este es el caso de Los Altos y la Sierra de Chiapas.

En virtud de que las coordinaciones interinstitucionales e intergubernamentales constituyen los lineamientos centrales del quehacer público, las líneas de acción del Programa consideran las actividades que ya se realizan o están en proceso de coordinación¹⁷⁷ son, básicamente:

1.- Satisfacción de necesidades.

Conlleva a articular acciones en el ámbito de educación salud y alimentación de manera integral; al desarrollo de la infraestructura social municipal básica y al

¹⁷⁷ Por parte del Instituto Nacional Indigenista y el conjunto de la Administración Pública.

mejoramiento de las condiciones de vivienda. En cada una de estas materias la acción institucional ha sido, o contempla, lo siguiente:

a) Alimentación.

En 1990 el Instituto Nacional Indigenista, INI, dio inicio a un programa de atención nutricional en zonas indígenas de extrema pobreza consistente en la distribución de alimentos y apoyo al cultivo de básicos. El programa propone continuar con estas acciones.

b) Salud.

En este rubro se ampliará la cobertura y la calidad de los servicios con el fortalecimiento de la infraestructura de servicios de salud, del impulso a la participación comunitaria y del diseño y puesta en práctica de mecanismos adecuados de supervisión asesoría y evaluación permanentes. Se pondrán en marcha, conjuntamente con las comunidades y las instituciones que integran el Sistema Nacional de Salud, los Programas Regionales de Salud que toman en cuenta los aspectos culturales, territoriales y epidemiológicos, además de los recursos comunitarios para la salud. Asimismo, a través de la coordinación interinstitucional se pondrá un mayor énfasis en el sector materno infantil.

c) Educación.

Con el ánimo de conseguir una mayor eficacia en la conclusión de la educación primaria, se fomenta un Programa de Coordinación Nacional de Educación Indígena que asegure el acceso de esta población, incluida la migrante, a los diferentes niveles escolares. Asimismo se busca garantizar la impartición de una educación bilingüe e intercultural. Cabe señalar que desde los años setenta, el INI creó los albergues escolares indígenas, sobre estos, se plantea convertirlos en centros de desarrollo comunitario, mediante la participación de los padres de familia, las comunidades sede, las instituciones de gobierno y los organismos no

gubernamentales. Por otro lado se promoverán las becas a jóvenes indígenas que realizan estudios en el nivel medio, medio superior y técnico.

d) Vivienda.

En coordinación con la SEDESOL,¹⁷⁸ se continuarán las acciones de mejoramiento de vivienda y se fomentará que se respeten además la función y el valor simbólico de los materiales, el diseño y la distribución espacial tradicional. Estas acciones seguirán propiciando la coordinación con los gobiernos de los estados, instituciones federales y municipales, así como la concertación con diversas organizaciones para la obtención de financiamientos.

e) Infraestructura.

Se contempla la ampliación de obras de servicio público, infraestructura de comunicación e infraestructura educativa. Se impulsará la instalación de servicios urbanos básicos en aquellas localidades consideradas dentro de las regiones de mayor pobreza. Por otra parte, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 de la SEDESOL, que considera 65 ciudades medias y pequeñas como de atención prioritaria para el desarrollo urbano, tiene contemplado actuar en La Selva, Los Altos y Sierra Madre de Chiapas.

2.- Desarrollo regional y sustentable.

Buscando aumentar la producción y generar oportunidades de empleo que permiten elevar permanentemente el ingreso de las familias con menores recursos, los programas de apoyo a la producción y el empleo deberán sustentarse en esquemas que permitan, por un lado, capitalizar a aquellos grupos sociales que no tienen acceso a financiamientos y por otro, aprovechar los recursos naturales bajo criterios de sustentabilidad.

a) Apoyo al desarrollo autogestivo.

Considerando que es prioritario fomentar las iniciativas orientadas a la producción y el empleo; se promueve la inversión productiva y se busca la coordinación interinstitucional y la concertación con las organizaciones y comunidades para lograr el financiamiento a proyectos productivos autosostenibles. Los fondos regionales para el desarrollo de los pueblos indígenas, cuyos inicios datan desde 1990, seguirán recibiendo financiamiento, pero también se promoverá que las organizaciones y comunidades cuenten con otras fuentes de apoyo para impulsar los proyectos y acciones que juzguen convenientes, estas vías pueden ser los fondos revolventes y las cajas de ahorro.

b) Desarrollo sustentable.

En coordinación con la SEMARNAP,¹⁷⁹ se impulsará el uso y aprovechamiento adecuado de los recursos naturales a partir de proyectos productivos de desarrollo sustentable. De igual forma, se busca establecer un programa de ordenamiento junto con instituciones gubernamentales e importantes sectores de la sociedad, que considere la diversas características naturales y culturales de las regiones indígenas, a fin de superar el creciente deterioro de los recursos naturales. Con el Programa de Apoyo Forestal del Trópico, se pretende apoyar proyectos productivos como: propagación y comercialización de plantas medicinales, en Ocosingo y Oxchuc.

c) Apoyo a la capacitación.

Tradicionalmente el INI ha brindado este apoyo, la propuesta actual es diseñar instrumentos de capacitación, con la participación de otros agentes, que permitan al productor desempeñar en mejores condiciones esta actividad.

¹⁷⁸ La Secretaría de Desarrollo Social maneja el programa de Vivienda 1995-2000 para todo el país.

d) Apoyo en la lucha contra las drogas.

En aquellas zonas donde la pobreza puede orillar a los productores, al cultivo de estupefacientes, se llevarán a cabo actividades de capacitación técnica, administrativa y de gestión, así como inversiones productivas y el desarrollo de infraestructura básica.

e) Apoyo a la producción y comercialización de artesanías.

Para un importante número de indígenas, el ingreso proveniente de esta actividad es básico en el presupuesto familiar, por lo cual, se buscará fortalecerlo a través de acciones que mejoren la calidad, presentación, abaraten los insumos, protejan sus fuentes de materia prima pero, sobre todo, les permita apropiarse de todo el proceso hasta la comercialización, por lo que se ha establecido un convenio con FONART.¹⁸⁰

f) Apoyo a las mujeres indígenas¹⁸¹

Se promoverán proyectos que les permitan mejorar sus condiciones de vida, ya sea en el ámbito laboral como el de bienestar social, procurando elementos como el educativo y el financiamiento.

3.- Capacitación y organización social.

a) Fomento a la organización social indígena.

En este ámbito, se trabajará para lograr la apertura de espacios de participación para las organizaciones indígenas que sean reconocidas como interlocutoras para la puesta en marcha de programas y proyectos. Asimismo el INI continuará con su labor de capacitación a organizaciones para dotarlas de elementos que fortalezcan sus actividades productivas y gestivas.

¹⁷⁹ Dentro del Programa de Medio Ambiente 1995-2000 y el Programa Forestal y de Suelo 1995-2000 de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

¹⁸⁰ Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías.

b) Capacitación técnica.

Esta se solicitará ante diversas instancias del sector público y privado para mejorar los procesos productivos y la calidad de sus productos.

4.- Promoción cultural. En este rubro sobresalen el:

a) Fortalecimiento del patrimonio cultural.

Para lo cual se cuenta con fondos para la promoción del patrimonio cultural de los pueblos indígenas en los rubros de defensa de lugares sagrados, preservación del ceremonial, y rescate y fomento de técnicas tradicionales para elaboración de artesanías entre otras.

b) Fortalecimiento de las lenguas indígenas.

Se promoverá la creación del Centro Nacional de Lenguas Indígenas, institutos y academias que divulguen y desarrollen las lenguas indígenas y elaboren traducciones de documentos científicos y culturales. Asimismo se procurará el uso de estas lenguas en trámites y declaraciones oficiales.

c) Apoyo a los canales de comunicación indígenas.

En el actual marco de federalización de los medios radiofónicos, se fortalecerán las instancias que permitan la participación de las comunidades en la planeación y desarrollo del trabajo de las emisoras, partiendo de los positivos resultados que hasta la fecha han arrojado las radiodifusoras operadas por el INI.

d) Fortalecimiento de los sistemas de conocimiento tradicionales.

Esta acción se centrará en la medicina tradicional, el Programa promoverá el reconocimiento de sus aportaciones a fin de que en el ámbito de la medicina institucional sea reconocida y fomentada su práctica.

¹⁸¹ La Secretaría de Gobernación cuenta con la Alianza para la Igualdad: Programa Nacional para la Mujer 1995-2000, en el cual se tiene un apartado especial para apoyo a la mujer indígena.

5.- Procuración de justicia. Buscando posibilitar el acceso de los indígenas a la jurisdicción del Estado, fomentar la revisión de la legislación para elaborar propuestas que incluyan la dimensión de lo pluricultural y promover el reconocimiento de las autoridades tradicionales, su lengua y sus sistemas normativos en el derecho positivo vigente, el Programa considera, entre otras, las acciones siguientes:

a) Adecuación del marco jurídico.

El programa propone que el marco jurídico vigente sea adecuado a fin de garantizar los derechos culturales, políticos y sociales de los indígenas. En las entidades federativas con población indígena se fomentará la derogación de normas que atenten contra el carácter pluricultural.

b) Defensoría, asesoría y gestión penal.

Se impulsarán acciones¹⁸² para atender a los indígenas que se encuentran en centros penitenciarios. Asimismo se concertarán acciones con el Poder Judicial tendientes a garantizar una impartición de justicia basada en las particularidades sociales y culturales, en los términos establecidos por la ley en la materia.

c) Formación de defensores y traductores indígenas.

Se planea seguir con esta acción iniciada en 1989 para continuar con la difusión del conocimiento jurídico común y el relativo a sus derechos específicos.

d) Apoyo jurídico agrario.

Desde 1992, los núcleos agrarios indígenas han sido dotados de asesoría, defensoría y representación ante los Tribunales Agrarios, en los conflictos y controversias que se suscitan con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley Agraria y en los que son parte; para esto, existe una estrecha coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria y

¹⁸² Junto con el Programa de Prevención y Readaptación Social 1995-2000 de la Secretaría de Gobernación.

los Tribunales Agrarios. De igual forma, se impulsará la regularización de la tenencia de la tierra.¹⁸³

e) Registro civil.

Se continuarán con las acciones de acercamiento del registro civil a la población, iniciadas en 1990, y se buscará que en los códigos civiles de las entidades federativas, la autoridad indígena tenga la capacidad de realizar el registro de los nacimientos en los pueblos y comunidades donde tenga influencia.

6.- Apoyo a los indígenas migrantes. Siendo su objetivo atender tanto a la población migrante temporal como a la permanente, se trabajará en dos vertientes:

a) Apoyo a los indígenas en las ciudades.

En las ciudades predominantemente receptoras de migrantes, Distrito Federal, Guadalajara, Querétaro, Mérida, etc., el INI continuará con su programa de apoyo y capacitación sobre proyectos productivos, comerciales y procuración de justicia, iniciado en 1989.

b) Apoyo a los jornaleros agrícolas.

Junto con el Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas de la SEDESOL, se realizan acciones de apoyo a: la alimentación, salud, educación, justicia y bienestar de los jornaleros agrícolas de origen indígena. En las zonas de expulsión, se realizan acciones que fortalecen la estructura comunitaria a partir de programas de bienestar social cultura y capacitación.

Tanto en zonas de expulsión como de atracción, se dará continuidad a programas específicos como atención primaria a la salud, proyectos productivos a través de los fondos regionales y leche subsidiada.

¹⁸³ En coordinación con el Programa Sectorial Agrario 1995-2000 de la Secretaría de la Reforma Agraria.

7.2 Programa Nacional de Combate a la Pobreza

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), encargada de la política de desarrollo social en el país, con el principal objetivo de superar la pobreza, desempeñar su acción a través de las tres vertientes que describiremos a continuación:¹⁸⁴

1.- Construcción de infraestructura social municipal:

Encaminada como su nombre lo dice a la construcción de infraestructura de tipo social, es decir redes de agua potable, drenaje, urbanización, reparación y construcción de escuelas, tiene como principal característica que son las autoridades municipales quienes determinan en buena medida las necesidades de la comunidad, lo que permite una mayor participación de los beneficiados al ser la autoridad municipal el nivel de gobierno más cercano a ellos y por lo tanto, el más receptivo y comprometido.

2.- Programas de apoyo para aumentar la productividad y el ingreso: Destinados a atender prioritariamente a la población en extrema pobreza, tales programas son:

- a) Programa de Empleo Temporal.
- b) Fondo Nacional de Empresas Sociales, el cual maneja a su vez el Programa de Empleo Productivo, el Programa de Cajas Solidarias y el de apoyo con capital de riesgo para la constitución de Empresas Sociales.

¹⁸⁴ SEDESOL, Rompe el círculo de la pobreza, reto del siglo XX, periódico El Nacional, 16 de junio de 1997.

3.- Programa para la educación, la salud y la alimentación (PROGRESA): Con una visión integral, este programa tiene el propósito de garantizar el adecuado desarrollo de los niños desde que nacen hasta que concluyen la secundaria. Atenderá inicialmente a 400 mil familias ampliándose paulatinamente la meta a 4 millones de familias¹⁸⁵ en el año 2000.

El PROGRESA busca romper el círculo vicioso de la pobreza, atacando de raíz los problemas claves del retraso para que la población infantil de zonas indígenas y rurales tengan mayores y mejores elementos para aspirar a condiciones laborales y de ingreso más equitativas. Este programa se instrumenta en algunos casos con la participación de las autoridades comunitarias, por ejemplo en zonas indígenas.

Como ya se señaló, la política de desarrollo social tiene como principal objetivo, la superación de la pobreza, y en este sentido, centra sus acciones en aquellas zonas con altos índices de pobreza y marginación. Buscando puntualizar su desempeño y asegurar en la medida de lo posible que la inversión fluya a aquellas regiones más necesitadas, la SEDESOL delimitó 91 regiones prioritarias, que en algunos casos pueden ser sólo un municipio o una región económico-social, pero que en el caso de Chiapas abarca a toda la entidad, por lo que la atención de los programas de la Secretaría se encuentra presente en todo el estado.

Bajo esta misma perspectiva se desarrollan programas sociales de otras dependencias como el Programa de Atención al Rezago Educativo (PARE) de la SEP, los Fondos Regionales y los Albergues para niños indígenas del INI y el Programa IMSS - Solidaridad que centran su actuación en las regiones prioritarias.

Por último, cabe señalar la opinión del titular de la SEDESOL sobre la integración de las comunidades indígenas a la política del desarrollo social que, al respecto, comenta: “ se debe de reconstruir y valorar las bases materiales, sociales y culturales para que las comunidades indígenas ejerzan de manera plena sus derechos con dignidad, justicia y equidad, en un marco de respeto y diálogo que den paso a una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado”.

7.3 Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE):

Este programa permite la expedición de documentos que acreditan los derechos de los campesinos sobre las tierras de los ejidos.

De carácter gratuito, tiene como objetivo dar certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, mediante el reconocimiento y acreditación de la propiedad ejidal y de los derechos individuales correspondientes, a través de la expedición y entrega de los certificados y títulos respectivos.

El PROCEDE se aplica en todo el país siendo la incorporación a éste, voluntaria para los núcleos ejidales, requiriéndose de la organización, acuerdo y decidida participación de sus integrantes en la realización y coadyuvancia de labores de campo y toma de decisiones. Los certificados expedidos por el PROCEDE, no quitan validez a los documentos que poseían los ejidatarios, la Ley Agraria en su artículo 4º transitorio, reconoce la validez de los documentos expedidos de acuerdo con las disposiciones establecidas en la legislación que fue derogada y ampara los

¹⁸⁵ Cifra manejada por varios estudios sobre pobreza con número total de familias en esta condición.

derechos de los ejidatarios al acreditarlos como titulares de las tierras que trabajan y habitan. Inclusive, los documentos anteriores sirven de base para la expedición de los nuevos certificados y títulos que se otorgan mediante el PROCEDE.

La instrumentación del PROCEDE, requiere de la concurrencia de las dependencias gubernamentales vinculadas con la cuestión agraria, así, participa como responsable de la coordinación para llevarlo a cabo, la Secretaría de la Reforma Agraria, quien también aparta la documentación básica de las acciones agrarias y asesora en la solución de conflictos. La Procuraduría Agraria, es encargada de la organización práctica del Programa, promueve su aplicación, orienta y coadyuva en la solución de conflictos y en todo momento vigila que todas las acciones sean conforme a derecho.

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, es el encargado de los trabajos técnicos, siendo su responsabilidad la elaboración de los productos cartográficos. La formalización de los acuerdos de la Asamblea del ejido, la cual decide la delimitación, destino y asignación de las tierras, corre a cargo del Registro Agrario Nacional el cual a su vez, expide los certificados parcelarios, los de derechos sobre tierras de uso común y los títulos que amparan la propiedad de los solares urbanos.

La expedición de estos documentos, resultado último del PROCEDE, da certeza y seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra, pero también respalda y facilita la asociación, la inversión o cualquier otra transacción permitida por la ley ya que a partir de su obtención, el ejidatario no sólo tiene un documento que lo acredita como tal, sino que, en el caso del certificado parcelario, éste estipula los siguientes datos: Número del certificado; Superficie, medidas y colindancias de la parcela; Nombre del ejido, municipio y estado; Nombre del titular, edad, origen, estado civil, ocupación y domicilio; Fecha del Acta de Asamblea; Datos de inscripción en el

Registro Agrario Nacional, RAN; Lugar y fecha de expedición y Nombre y firma del Delegado del RAN en el estado.

Además, en el reverso contiene el Plano de la parcela, superficie, medidas, colindancias y la clase de tierra.

Los certificados de derechos sobre tierras de uso común presentan el mismo contenido que los certificados parcelarios; en los de derechos sobre tierras de uso común, en lugar de la superficie, sólo se presentan los porcentajes a los que tienen derecho los ejidatarios.

Al reverso presenta el Plano de las tierras de uso común del ejido y sus colindancias.

Los títulos de propiedad de solar urbano presentan la siguiente información: Número de título, lote, manzana y zona; Superficie, medidas y colindancias; Nombre del poblado, municipio y estado; Nombre del titular, edad, origen, estado civil y ocupación; Fecha del Acta de Asamblea; Datos de inscripción en el Registro Agrario Nacional; Lugar y fecha de expedición; Nombre y firma del Delegado Estatal del RAN.

En el reverso, el documento incluye el Plano del lote, superficie, medidas, colindancias, tipo de área y uso del suelo.

Cabe señalar que para el caso de Chiapas, la meta de trabajo para el presente año, es certificar y titular 127 ejidos, habiéndose ya realizado este trabajo en 307 durante el periodo 1993-1996.

El universo de atención de la Delegación de la Procuraduría Agraria en Chiapas para el PROCEDE, contempla una superficie de 7,388,700 hectáreas, correspondiendo 3,254,647 hectáreas a núcleos ejidales; 822,641 de tierras comunales y 107,286 hectáreas a terrenos de colonias.

La atención para este Programa es proporcionada en 8 residencias de la Procuraduría Agraria que atienden en 111 municipios a 1972 núcleos agrarios. El avance operativo del PROCEDE en Chiapas indica para el mes de julio de 1997 que el 88 por ciento de los ejidos tienen realizado el diagnóstico, fase inicial de los trabajos, y 18 por ciento de estos núcleos han sido certificados y titulados.

De acuerdo a las cifras, existe una diferencia importante entre los ejidos con diagnóstico y los ejidos con anuencia para la operación del Procede, la certificación y titulación, lo que puede revelar por un lado cierto grado de resistencia de los núcleos agrarios para aceptar el programa, dado en general el clima de incertidumbre que se ha vivido en el estado en relación a la tenencia de la tierra, pero también la presencia de conflictos dentro y fuera de los núcleos lo que resta celeridad a la operación del Programa.¹⁸⁶

¹⁸⁶ Fuente: Procuraduría Agraria, Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE).

7.4 Programa de Incorporación al Suelo Social (PISO)

Para el crecimiento de las 116 principales ciudades y las 4 zonas metropolitanas del país, de las cuales 65 por ciento serán de origen ejidal y comunal, y buscando romper un círculo vicioso clásico en los núcleos agrarios colindantes con las manchas urbanas, el de invasión-regularización, se crea PISO,¹⁸⁷ como un instrumento que permite desarrollar los mecanismos de conversión de suelo considerados en el marco legal agrario.

La legislación agraria aporta los medios para que las tierras ejidales o comunales sean desincorporadas del régimen de propiedad social sin recurrir a la expropiación; la Asamblea de un ejido puede por ejemplo, decidir aportar tierras de uso común a una sociedad inmobiliaria o autorizar la adopción del dominio pleno sobre tierras parceladas.

Dentro de los objetivos de PISO, está contar con el suelo legal suficiente en cada ciudad para satisfacer a tiempo, ordenadamente, y a costos adecuados, las necesidades de vivienda, equipamiento urbano y desarrollo regional. No es un programa de compraventa de suelo, es un programa de inducción y promoción, siendo su principal propósito promover que los ejidos o comunidades que tengan suelo susceptible de incorporación al desarrollo urbano, si lo desean, lo oferten a quien lo requiera en condiciones que los hagan partícipes de los beneficios del cambio de uso y cuidando que se cumplan las disposiciones legales.

¹⁸⁷ Considerando lo señalado en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 del requerimiento de aproximadamente 150,000 hectáreas para el desarrollo de las urbes en todo el país.

Participan en PISO, con carácter normativo, las Secretarías de Desarrollo Social (SEDESOL) y de Reforma Agraria (SRA); como coordinadora nacional, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), y como rectores del programa los gobiernos de los estados así como consejeros representantes municipales, estatales y federales relacionados con la regularización del suelo, la vivienda, el desarrollo urbano y el medio ambiente.

La estrategia de instrumentación prevé la firma de un convenio para el desarrollo del Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano con los gobiernos estatales y la integración en la entidad de un Comité Estatal de Incorporación de Suelo.

En su operación sólo participarán los municipios que tengan autorizados o inscritos sus programas de desarrollo urbano; los núcleos agrarios que tengan certificados sus derechos agrarios o bien que a solicitud del Comité Estatal se realicen las acciones necesarias para la incorporación de suelo. Sólo podrán participar como adquirentes de tierra o socios de los campesinos en Inmobiliarias Ejidales, aquellas personas que cuenten con una solvencia moral plena.

En todos los casos de incorporación, el Comité Estatal, antes de aprobar las operaciones, deberá contar con la aprobación del municipio respectivo y cuidar que se garantice la introducción de la infraestructura y los servicios urbanos básicos, existiendo la posibilidad de acudir al financiamiento fiscal ordinario.

Los métodos de incorporación de suelo social al desarrollo urbano, son los siguientes:

- a) Expropiación concertada para áreas de crecimiento de poblados en regularización,
- b) expropiación concertada para incorporación de suelo urbano para vivienda social y popular,
- c) aportación de tierras a sociedades inmobiliarias,
- d) adquisición de dominio pleno y comercialización autogestionaria, y
- e) adquisición de dominio pleno y comercialización institucional.

De acuerdo a los planes de desarrollo urbano, los requerimientos de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda para el periodo 1996-2000 en el estado de Chiapas, con relación a sus principales ciudades son: San Cristóbal de las Casas, 142 hectáreas; Tuxtla Gutiérrez, 492 hectáreas; Tapachula, 167 y Comitán, 103 hectáreas. Por otra parte, se tienen contempladas para los municipios de Palenque, Villa las Flores, Ocosingo y Chiapa de Corzo, la incorporación de un total de 542 hectáreas.

De esta forma los planes de desarrollo urbano al año 2000 tienen un requerimiento total de 1446 hectáreas. Para 1997, la meta de incorporación es de 301 hectáreas, lo que sería la propuesta inicial para ser acordada con el gobierno del estado, para los años subsecuentes las metas son: 393 hectáreas para 1998, 380 hectáreas para 1999 y 372 hectáreas para el año 2000.

Del total de 1446 hectáreas programadas, se tienen contempladas 894 hectáreas para uso habitacional. En este momento existen disponibles 265 hectáreas, para utilizarse de manera inmediata en acciones de vivienda, lo que permitirá aliviar la demanda existente de este recurso y aminorar la presión sobre tierras con otro uso.

7.5 Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000: (PRONAFIDE)

Objetivos del PRONAFIDE:¹⁸⁸

- a) Lograr un crecimiento económico anual de más de 5 por ciento,
- b) generar más de un millón de empleos al año,
- c) aumentar el nivel real de los salarios,
- d) fortalecer la capacidad del Estado para atender las demandas sociales, y
- e) evitar crisis económicas recurrentes.

Las estrategias de financiamiento establecidas en el PRONAFIDE y que permitirán obtener los recursos para abatir los rezagos sociales son:

- a) Promover el ahorro del sector privado,
- b) consolidar el ahorro público,
- c) fortalecer y modernizar el sistema financiero, y
- d) aprovechar el ahorro externo como complemento del ahorro interno.

A escala social, el PRONAFIDE establece las siguientes metas como resultado de la aplicación de la política social y económica del Gobierno:

1. Diez millones de mexicanos que viven en las localidades más pobres del país y que hace 3 años carecían de servicios de salud, estarán protegidos con el paquete básico,
2. nueve de cada 10 niños de cinco años asistirán a la escuela,

3. nueve de cada 10 niños que ingresen a la primaria la concluirán,
4. tres de cada cuatro jóvenes que inicien la secundaria, la terminarán,
5. los programas para apoyar a los niños más necesitados, a las escuelas con mayores rezagos y a las comunidades más pobres, se extenderán a más regiones e incluirán la educación preescolar y la secundaria,
6. la matrícula de educación media superior habrá aumentado en casi un tercio más, con respecto a 1994,
7. la matrícula de educación superior se incrementará en una cuarta parte más, en comparación con 1994,
8. se impulsará un programa integral de alimentación, salud y educación para atender a los 4 millones de familias que se encuentran en extrema pobreza y que en su mayoría viven en el campo,
9. se ampliará la red de abastecimiento de agua potable para 5 millones de familias que se encuentran en zonas urbanas y para 5 millones de mexicanos en zonas rurales,
10. se llevará el drenaje a casi 10 millones de personas del medio rural que carecen del servicio,
11. se tratará un volumen de aguas residuales 650 por ciento mayor al tratado en 1995,
12. el suministro de energía eléctrica cubrirá a 97 por ciento de la población,
13. se edificarán 1.3 millones de viviendas nuevas y se mejorarán 2.2 de las ya existentes.

Para el campo, el PRONAFIDE señala como objetivos:

- a) Aumentar la rentabilidad de sus productos,

¹⁸⁸ Presentado el 3 de junio del presente año, el PRONAFIDE marca el rumbo de la política económica nacional la que, a parte de considerar su crecimiento, debe tener un rostro humano para que los beneficios

- b) crear más empleos,
- c) lograr que la producción agropecuaria crezca por arriba de la población,
- d) fomentar sus exportaciones, y
- e) combatir la pobreza rural.

Para posibilitar el logro de lo anterior, en 1997 los campesinos recibirán:

- a) 7 mil 593 millones de pesos a través de PROCAMPO,
- b) 2 mil 417 millones de pesos a través de programas de la Alianza para el Campo,
y
- c) 3 mil 500 millones de pesos para apoyar la comercialización.

En general, se aumentarán las fuentes de financiamiento para todos los productores estando a su disposición este año cerca de 57 millones de pesos, 30 por ciento más que el año anterior, y en el marco del Programa de Apoyo a Deudores del Campo, que ha beneficiado a 66 por ciento de la cartera susceptible de atención, se mantendrán las tasas más bajas del mercado financiero.

De esta forma, las principales expectativas del sector de aquí al año 2000 son:

1. Elevar la producción de granos básicos a 37 millones de toneladas,
2. aumentar en un millón de toneladas, la producción de proteína animal en el rubro de Ganadería de carne,
3. producir 5 millones más de litros diarios de leche,
4. sembrar 700 millones de plantas de café en predios de menos de 5 hectáreas y elevar la productividad en predios de menos de 5 hectáreas de 4 hasta 20 quintales / hectárea,

5. registrar un crecimiento anual de más de 6 por ciento en la producción avícola,
6. alcanzar en 1997, una producción superior a las 4.5 millones de toneladas de azúcar.

7.6 Programas para el desarrollo del campo Chiapaneco.

Con el ánimo de apoyar el desarrollo de los sectores sujetos de atención por parte de las dependencias gubernamentales, se generan un conjunto de programas destinados a establecer básicamente las líneas de acción a instrumentar en su campo de atención, casi siempre tendientes a la solución de problemas y situaciones de retraso o desventaja, o el aprovechamiento de potenciales, con la finalidad de incorporar al mayor número de mexicanos, sobre todo los más desprotegidos o cuyas actividades productivas resienten amenazas debido a factores como el mercado, al ritmo de desarrollo y condiciones de bienestar alcanzadas por algunos sectores del país.

En este marco surgen, y se analizan a continuación, programas que por su área de atención resultan importantes de considerar dentro de un conjunto de oportunidades de posible acceso por parte del sector rural chiapaneco. Estos programas son los siguientes:

Alianza para el campo. Este se conforma en sí por un conjunto de programas y proyectos instrumentados por diversas dependencias con injerencia en el campo, bajo un concepto de atención integral.

Sus objetivos: aumentar progresivamente el ingreso de los productores, incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico, producir suficientes alimentos básicos y fomentar las exportaciones, tienen como marco de referencia los de la Alianza para la Recuperación Económica: hacer crecer

la economía y crear empleos, los señalados en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: impulsar el ahorro, la inversión y el empleo, y los establecidos para el sector agropecuario entre los que destacan: recuperar la rentabilidad, hacer crecer la producción más rápido que la población y combatir la pobreza.

Dentro de este conjunto de programas y proyectos se consideran y presentan a continuación aquellos que por sus características pudieran estar al alcance de la población del medio rural de Chiapas, preponderantemente campesina e indígena, con régimen de propiedad de tipo social y bajos niveles de producción.

Asimismo, existen programas diseñados ya en forma específica para el estado, los cuales contienen planteamientos específicos y relacionados a cuestiones concretas del estado. Éstos programas, de corte de mediano plazo, contienen acciones inmediatas para la solución de problemas apremiantes.

Los 46 programas que a continuación presentaremos están orientados para el campo chiapaneco. Para facilitar la comprensión se enmarcan en un formato simple que los resume y los mismos fueron divididos en programas crediticios, subsidiarios y sociales.

7.6.1 Programas Crediticios

DEPENDENCIA	PROGRAMA/ PROYECTO	DESCRIPCIÓN	REQUISITOS
FIDEICOMISO RIESGO COMPARTIDO FIRCO	DE Fomento Lechero	Promueve la producción de leche, mediante el óptimo aprovechamiento de los techos tecnológicos y de los recursos existentes, a través de un apoyo económico para el	El apoyo los pueden recibir productores agropecuarios, ejidatarios, colonos, comuneros, entre otras figuras dedicadas a la producción lechera, presentando su acreditación como productor

			desarrollo de proyectos como: la adquisición de materiales de construcción; y/o rehabilitación de infraestructura básica, sufraga costos de asistencia técnica.	de leche, el proyecto productivo requisitado y carta con el compromiso de efectuar las inversiones y trabajos complementarios estipulados en el proyecto.
FIDEICOMISO DE RIESGO COMPARTIDO FIRCO	DE	Establecimiento de praderas	Promueve el incremento del nivel tecnológico en la producción y aprovechamiento.	El apoyo los pueden recibir productores agropecuarios, ejidatarios, colonos, comuneros, entre otras figuras dedicadas a la producción pecuaria, presentando su acreditación como productor pecuario, el proyecto productivo requisitado y carta con el compromiso de efectuar las inversiones y trabajos complementarios estipulados en el proyecto.
FIDEICOMISO DE RIESGO COMPARTIDO FIRCO	DE	Ferti-irrigación	Instalación de sistemas de Ferti-irrigación que permitan aplicar agua y fertilizantes en forma eficiente.	El apoyo los pueden recibir productores agropecuarios, ejidatarios, colonos, comuneros, entre otras figuras dedicadas a la producción agropecuaria, presentando su acreditación como productor agricultor, el proyecto productivo requisitado y carta con el compromiso de efectuar las inversiones y trabajos complementarios estipulados en el proyecto.
FIDEICOMISO DE RIESGO COMPARTIDO FIRCO	DE	Mecanización	Promueve la adquisición y reparación de tractores a través de apoyos económicos para la adquisición de tractores sembradoras de precisión y refacciones para reparaciones mayores.	El apoyo los pueden recibir productores agropecuarios, ejidatarios, colonos, comuneros, entre otras figuras dedicadas a la producción agropecuaria, presentando su acreditación como productor agropecuario
FONDO DE CAPITALIZACIÓN E INVERSIÓN DEL SECTOR RURAL FOCIR	DE	Capitalización de las agroasociaciones	Apoya la inversión productiva mediante la identificación y promoción de proyectos detonadores en esquemas de alianzas estratégicas que propicien la participación empresarial y una mayor capitalización de los productores a través de su asociación, conforme al nuevo	Llenado de formulario con los datos del promotor, proyecto y estructura organizacional.

		marco jurídico vigente.	
SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL SEDESOL	Fondo de desarrollo social municipal	El fondo está orientado para atender y ampliar la cobertura de servicios básicos como son: agua potable, alcantarillado, electrificación, infraestructura educativa básico, salud, construcción y conservación de caminos rurales entre los más importantes.	Las acciones a considerar en el Fondo, deberán fundamentarse en la identificación y priorización de las necesidades comunitarias y deben ser decididas en el seno del Consejo de Desarrollo Municipal.
SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL SEDESOL	Crédito a la palabra	Este Programa tiene como propósito brindar apoyos a los campesinos temporaleros que siembran en tierras de baja productividad y/o alta siniestralidad.	Ser productor de bajos ingresos, no recibir crédito bancario, sembrar en tierras de baja productividad y/o alta siniestralidad, demostrar que los apoyos sean destinados a las labores agrícolas, tener arraigo en la localidad, cuando se trate de productores que hayan participado en el Programa haber devuelto la totalidad del apoyo con anterioridad.

7.6.2 Programas de Subsidios

DEPENDENCIA	PROGRAMA/ PROYECTO	DESCRIPCION	REQUISITOS
AGROASEMEX	Subsidio al costo de la prima del seguro.	Subsidio del 30% del costo de la prima del seguro agrícola y ganadero.	Suscribir con AGROASEMEX pólizas de aseguramiento.
BANRURAL	Crédito a proyectos apoyados por la Alianza para el Campo.	Subsidio hasta el 50 por ciento en créditos refaccionarios complementarios.	Podrán ser beneficiados, los clientes preferentes, los acreditados que mejoren su capacidad de pago y solicitantes nuevos elegibles.
CONASUPO	Compras nacionales 1997 maíz y frijol	Establecer precios para incentivar la producción nacional de granos básicos con el establecimiento de precios regionales y que compiten con los precios de los particulares, logrando con ello mejorar los precios de compra a los campesinos.	Acudir a la Delegación Conasupo, donde se comprará el maíz y el frijol a los productores o asociaciones de productores a un precio de indiferencia en zona de producción.
CONASUPO	Paquete de abasto rural (harina)	Está orientado a la población rural de escasos recursos y consiste en proporcionar harina en paquete doble envase y es comercializado por DICONSA.	El paquete rural de harina lo puede adquirir los habitantes de zonas rurales en las tiendas de agrupaciones o tiendas rurales de Diconsa o a través de los Comités de Abasto.
SUBSECRETARÍA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA	Programa: Ganado mejor	Tiene por objeto abatir el costo de adquisición de sementales de registro, fomentar la producción de ganado de alta calidad y promover el uso de la inseminación artificial y apoyar la adquisición de vaquillas de doble propósito.	Ser productor o grupo de productores cuyos hatos incluyan el número de vientres mencionados en cada uno de los apoyos del Programa. Asegurar el ganado con la empresa Agroasemex.
SUBSECRETARÍA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA	Mejoramiento genético	Los apoyos servirán para la adquisición de pie de cría de buena calidad genética en sementales bovinos, ovi-	Ser productor o grupo de productores pecuarios y comprobar poseer el número de vientres establecidos, contar con las instalaciones

		nos, caprinos, y porcinos; vientres bovinos ovinos y caprinos; y abejas reinas, así como para la compra de semen y termos criogénicos.	necesarias, participar en los programas de asistencia técnica. Asumir el compromiso, por escrito, de mantener en exploración el ganado por la duración del ciclo productivo. Ser una organización de productores y contar con un centro de inseminación artificial para la componente de sementales porcinos. Ser apicultor y contar con el número de colmenas establecido, para el beneficio de abejas reina.
SUBSECRETARÍA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA	Programa: Oleaginosas en su componente cocotero	Está dirigido a la producción de plantas de cocotero híbridos provenientes de la huerta madre, a la adquisición de plantas híbridas resistentes al amarillamiento letal del cocotero; y a la renovación y manejo de plantaciones para la producción de Copra a través de la fertilización.	Ser productor o pertenecer a un grupo de productores, presentando propuesta técnica y carta compromiso para efectuar las inversiones y/o trabajos complementarios.
SUBSECRETARÍA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA	Programa del cacao	Los apoyos están dirigidos al manejo y renovación de plantaciones de cacao, así como al otorgamiento de la asistencia técnica.	Para productores, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios dedicados a la producción del cacao quienes deberán entregar solicitud de participar en el programa, proyecto productivo que señale la ubicación del predio y su potencial productivo y constancia de participación en las campañas fitosanitarias, expedidas por el Comité regional de Sanidad Vegetal.
APOYOS Y SERVICIOS A LA COMERCIALIZACIÓN AGROPECUARIA ASERCA	Apoyos directos al campo PROCAMPO	Es un apoyo directo al ingreso de alrededor de tres millones de productores, se otorga por hectárea independientemente del tipo y tamaño del predio.	Los beneficiarios del programa son aquellos productores que se encuentran en legal explotación de la superficie elegible. Se considera superficie elegible a la que ha sido sembrada con algunos de estos cultivos: maíz, frijol, trigo, algodón, soya, sorgo, arroz, cártamo o cebada.

<p>APOYOS Y SERVICIOS A LA COMERCIALIZACIÓN AGROPECUARIA ASERCA</p>	<p>Cobertura de precios de productos agrícolas</p>	<p>Su objetivo es proteger el ingreso de los productores mediante el uso de instrumentos financieros de manejo de riesgos.</p>	<p>Son sujetos del Programa todos los productores de maíz, trigo, sorgo, soya y algodón, individuales o asociados legalmente, que cumplan con los requisitos establecidos en los lineamientos publicados en el Diario Oficial de la Federación del 5 de agosto de 1996.</p>
<p>SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA. SRA</p>	<p>Fondo para el desarrollo agrario</p>	<p>Consiste en promover la creación de Fideicomisos de garantía y administración que propicien que la tierra ejidal circule y las parcelas se compacten dentro de un mismo ejido, sin que se degraden los principios sociales y de convivencia en que se basa la reforma agraria y combatir las desventajas estructurales del minifundio.</p>	<p>No señala.</p>

7.6.3 Programas Sociales

DEPENDENCIA	PROGRAMA/ PROYECTO	DESCRIPCION	REQUISITOS
SUBSECRETARÍA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA	Programa de estudios y proyectos agropecuarios	Facilita los medios para incrementar la productividad en las superficies destinadas para la explotación agropecuaria.	Podrán participar los productores agropecuarios legítimamente reconocidos, quienes deberán presentar la solicitud para participar de los beneficios del programa y carta compromiso para efectuar las inversiones y/o trabajos complementarios.
SUBSECRETARÍA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA	Programa: Impulso a la producción del café	Fomento a la producción de viveros comunitarios, de plantas de café de variedades precoces, de alta productividad y otorgando asistencia técnica a los cafecultores en todas las fases de la cadena productiva.	Para productores, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que tengan en posesión hasta 10 hectáreas de café, hayan recibido y pagado en un 100 por ciento el crédito de fomento a la cafecultura y no tengan adeudos vencidos y que su solvencia moral sea avalada por su comunidad.
SUBSECRETARÍA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA	Programa: Kilo por kilo	Inducir el uso de semillas certificadas de variedades mejoradas en aquellas zonas en donde no se utilizan las variedades referidas en zonas temporaleras.	Para productores, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios dedicados a la producción agropecuaria quienes deberán entregar solicitud de participar en el programa y carta compromiso para operar el Programa bajo los lineamientos establecidos.
SUBSECRETARÍA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA	Mejoramiento a la productividad de los suelos	Fomentar el uso de mejoradores de suelos agrícolas, con el propósito de mejorar las propiedades físico-químicas del suelo.	El productor entregará solicitud, los productores beneficiados serán los responsables de la aplicación de los mejoradores, para lo cual aportarán la mano de obra y la maquinaria necesaria.
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL SDS	Equipamiento rural	Mediante la transferencia de tecnología apropiada, la extensión, la capacitación y la asis-	Se apoya a productores cuya economía agropecuaria sea de transición con predios de hasta veinte hectáreas

		tencia técnica, elevar el ingreso neto de los productores, producción y productividad. Este programa contempla apoyos para: Fomento agrícola, fomento pecuario, parcelas demostrativas de canastas tecnológicas, fondo de microempresas agropecuarias, parcelas de demostración, huertos, frutales y hortalizas.	equivalentes en temporal con elevado uso de tracción humana o animal. Se requiere el compromiso de los productores para participar en los programas de capacitación y talleres sobre el uso de la tecnología mencionada.
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL SDS	Sistema nacional de capacitación y extensión rural integral SINDER	Promueve el uso de tecnologías modernas, rentables y adecuadas a las condiciones de las unidades de producción, según los diferentes estratos agrotecnológicos y los niveles de desarrollo productivo de la población objetivo, mediante un servicio profesional privado.	El universo de atención lo constituyen productores cuya economía agropecuaria es predominantemente de transición, ubicados en microregiones compactas.
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL SDS	Desarrollo de la población indígena	Impulsar el desarrollo de la población indígena, respetando su cultura, mejorando el bienestar de la familia, fomentando la participación comunitaria y una ordenación territorial, así como acciones de promoción económica.	El proyecto se encuentra en proceso de instrumentación, bajo la normatividad y los criterios del programa alianza para el campo.
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL SDS	Recovencción del sector agropecuario	Aumentar la productividad y competitividad de las actividades agrícolas con apego a la utilización racional de los recursos naturales, modernizar la planta productiva actual y fomentar la creación de empleo. Elevar los niveles de ingreso del medio rural.	El proyecto se encuentra en proceso de instrumentación, bajo la normatividad y los criterios del programa alianza para el campo.
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL SDS	Programa nacional del hule	Apoyos para la creación de jardines de multiplicación, producción de planta, establecimiento de plantaciones, cosecha, capacitación y	Presentar contrato de prestación de servicios de asistencia técnica autorizado, presentar perfil técnico para el establecimiento de plantaciones de hule.

		asistencia técnica.	
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL SDS	Programa "Mujeres en el desarrollo rural"	Integrar la participación de las mujeres rurales en los beneficios de la Alianza para el Campo a través de sus programas de capacitación y extensión y equipamiento rural.	Solicitar apoyo y elaborar conjuntamente con el personal del programa el tipo de asistencia técnica que mejor se adapte a las necesidades de la unidad de producción.
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL SDS	Esquema de organización para la comercialización integral de la producción agropecuaria y artesanal	Es la organización de los productores agropecuarios y/o artesanales en el nivel micro regional, orientada a la comercialización de sus productos en los centros mayoristas de distribución y abasto nacionales y extranjeros en las mejores condiciones del mercado.	Para integrar una unidad de comercialización, se deberá contar con un estudio técnico-financiero de viabilidad primaria (perfil) así como aprovechar la estructura jurídico asociativa.
APOYOS Y SERVICIOS A LA COMERCIALIZACIÓN AGROPECUARIA ASERCA ASERCA	Apoyo al desarrollo de mercados	En torno a las políticas de integración de sistemas de comercialización regionales, se continúa difundiendo entre los productores hortofrutícolas del país, el esquema para la formación de empresas comercializadoras de carácter regional e integral.	Disponibilidad abierta. Se distribuye a través de direcciones regionales de ASERCA.
COMISIÓN NACIONAL DE SANIDAD AGROPECUARIA	Salud animal	Los apoyos se orientan a la operación de las campañas zoonosanitarias, contra la fiebre porcina, enfermedades de Aujeszky, tuberculosis, brucelosis, garrapata, rabia paralítica bovina, salmonelosis, aviar, influenza aviar y Newcastle.	Pueden participar todos los productores pecuarios legalmente reconocidos.
SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL SECOFI	Proyectos específicos por producto, región o mercado	Promover de manera selectiva proyectos específicos (proyecto piloto) por producto, región, sector o mercado que tengan un efecto demostrativo y multiplicador	Participan en este Programa productores del campo y las micro, pequeñas y medianas empresas interesados en comercializar productos agropecuarios o agroindustriales con potencial exportador.
SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO	Convenio de financiación México-Unión Europea	Fomentar las agroexportaciones mexicanas hacia el	Son sujetos de este Programa las micro, pequeñas y medianas empresas, que cuen-

INDUSTRIAL SECOFI		mercado europeo.	ten con proyectos comerciales de inversión atractivos para el mercado europeo.
SECRETARÍA DE COMERCIO FOMENTO INDUSTRIAL SECOFI	DE Y Programa de agroasociaciones	Promover, en un marco jurídico y administrativo de certidumbre y transparencia, la asociación entre el sector productivo del campo con el sector industrial y/o comercial mexicano y extranjero.	Son sujetos de este Programa los productores del campo, las micro, pequeñas y medianas empresas interesados en participar en la integración de cadenas productivas.
SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA. SRA	Conclusión del Rezago Agrario.	El concepto de rezago agrario se refiere, de manera exclusiva, a lo normado por los transitorios tercero del decreto que reforma al 27 Constitucional y tercero de la Ley Agraria. Está constituido por los expedientes legalmente instaurados relativos a restitución y dotación de tierras bosques y agua, ampliación de ejidos, creación de nuevos centros de población ejidal, reconocimiento y titulación de bienes comunales, conflictos por límites y segregación de presuntas propiedades particulares enclavadas en bienes comunales	El Cuerpo Consultivo Agrario, deberá llevar a cabo el siguiente mecanismo de desahogo: Remitir los expedientes relativos a las acciones de dotación, ampliación del ejido, creación de nuevo centro de población ejidal, reconocimiento y titulación de bienes comunales al Tribunal Superior Agrario en estado de resolución, enviar las solicitudes de segregación de presuntas propiedades particulares enclavadas en bienes comunales al Tribunal Superior Agrario en el estado en que se encuentren.
SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA. SRA	Minutas de asuntos planteados por las organizaciones campesinas	Desahogar hasta su finiquito las minutas de asuntos planteados por las organizaciones campesinas en términos de la ley y con amplio sentido social.	No señala.
SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA. SRA	Capacitación y fortalecimiento de la organización de los sujetos agrarios	Son el conjunto de acciones en materia de capacitación y organización que contribuyen a elevar el potencial productivo y social de la población campesina.	No señala.
PROCURADURIA AGRARIA. PA	Procuración de justicia agraria	Cuenta con varios subprogramas.	La Procuraduría Agraria actualmente cuenta con una estructura territorial que cubre toda la República Me-

			<p>xicana a través de 32 Delegaciones Estatales y 123 residencias ubicadas en los municipios que requieren mayor atención agraria. Cabe destacar que todos los servicios que presta la institución son de carácter gratuito.</p>
<p>PROCURADURIA AGRARIA. PA</p>	<p>Subprograma: Asesoría jurídica</p>	<p>La asesoría jurídica es el desahogo, por escrito o de manera verbal, de las consultas que formulen los sujetos agrarios sobre el ejercicio de sus derechos individuales o colectivos y sobre la asociación de los campesinos con terceros, para garantizar el correcto ejercicio de sus derechos individuales o colectivos y sobre la asociación de los campesinos con terceros, para garantizar el correcto ejercicio de sus derechos o bien para defenderse de actos contrarios a la ley.</p>	<p>Presentar solicitud de atención de manera verbal o por escrito a cualquier oficina de la Procuraduría Agraria. Esta institución actualmente cuenta con una estructura territorial que cubre toda la República Mexicana a través de 32 Delegaciones Estatales y 123 residencias ubicadas en los municipios que requieren mayor atención agraria. Cabe destacar que todos los servicios que presta la institución son de carácter gratuito.</p>
<p>PROCURADURIA AGRARIA. PA</p>	<p>Subprograma: Conciliación y arbitraje</p>	<p>Dentro de los mecanismos que la Ley Agraria otorga a la Procuraduría Agraria para apoyar a los campesinos y obtener la justicia agraria de manera pronta y expedita, se encuentra la conciliación, que constituye la vía preferente en la solución de controversias de carácter agrario. El objetivo es atender en forma expedita las controversias agrarias a través de la conciliación y en su caso, el arbitraje dando preferencia al trato personal y directo al campesino y sus organizaciones.</p>	<p>Presentar solicitud de atención de manera verbal o por escrito a cualquier oficina de la Procuraduría Agraria.</p>

<p>PROCURADURIA AGRARIA. PA</p>	<p>Subprograma: Representación legal</p>	<p>Se refiere a la defensa de los sujetos agrarios en los conflictos que se relacionan con la aplicación de la Ley Agraria y la afectación de sus derechos ante los Tribunales Agrarios y cualquier otro órgano jurisdiccional. Las principales causas que dan origen a la representación legal, son las controversias entre los miembros de núcleos agrarios, entre estos y sus órganos de representación en la constitución y funcionamiento de parcelas con destino específico, conflictos por límites, sucesión de derechos y querellas por la posesión y restitución de tierras.</p>	<p>Presentar solicitud de atención de manera verbal o por escrito a cualquier oficina de la Procuraduría Agraria.</p>
<p>PROCURADURIA AGRARIA. PA</p>	<p>Subprograma: Atención a denuncias por incumplimiento a la Ley</p>	<p>Los asuntos de quejas y denuncias, son aquellos que manifiestan los sujetos agrarios por acciones indebidas cometidas por los servidores públicos en la tramitación de los procedimientos administrativos que conforme a las leyes en materia agraria les compete atender, ya sea obstaculizando los trámites realizados por los propios sujetos agrarios o bien desestimando sin fundamento sus peticiones.</p>	<p>Presentar solicitud de atención de manera verbal o por escrito a cualquier oficina de la Procuraduría Agraria.</p>
<p>PROCURADURIA AGRARIA. PA</p>	<p>Subprograma: Recomendaciones por violaciones a la legislación y a los derechos agrarios</p>	<p>Se refiere a las quejas y denuncias que se formulan en relación con cualquier acto que viole los derechos agrarios, disposiciones legales en materia agraria o que lesionen los intereses de los campesinos</p>	<p>Presentar solicitud de atención de manera verbal o por escrito a cualquier oficina de la Procuraduría Agraria.</p>

<p>PROCURADURIA AGRARIA. PA</p>	<p>Programa de desarrollo agrario</p>	<p>Cuenta con dos subprogramas.</p>	<p>Presentar solicitud de atención de manera verbal o por escrito a cualquier oficina de la Procuraduría Agraria.</p>
<p>PROCURADURIA AGRARIA. PA</p>	<p>Subprograma: Capacitación agraria</p>	<p>La Procuraduría Agraria coordina esfuerzos de capacitación con las dependencias del sector agrario y con las instituciones públicas afines como instituciones de educación superior y media superior para otorgar servicios de capacitación a organizaciones campesinas a nivel nacional, estatal y municipal, asimismo se imparte cursos de capacitación para la organización económica y para el desarrollo social. La Dirección General de Capacitación cuenta con un catálogo de publicaciones adecuadas al tipo de cursos que deberán desarrollarse, así como apoyos de audio y video de los diferentes temas a tratar. En materia de capacitación se enmarca en temas esencialmente jurídicos.</p>	<p>Presentar solicitud de atención de manera verbal o por escrito a cualquier oficina de la Procuraduría Agraria.</p>
<p>PROCURADURIA AGRARIA. PA</p>	<p>Organización agraria</p>	<p>A través de la organización agraria se plantea proporcionar asesoría sobre los procesos de organización y capacitación campesina, con el propósito que los sujetos agrarios que contempla la Ley se consoliden primeramente en su organización económica y social interna, para que posteriormente dichos sujetos puedan participar en figuras asociativas superiores y celebrar todo tipo de actos y contratos permi-</p>	<p>Presentar solicitud de atención de manera verbal o por escrito a cualquier oficina de la Procuraduría Agraria.</p>

		<p>tidos por la ley para el mejor aprovechamiento de sus tierras y demás recursos naturales, incluyendo el cambio de uso de las tierras para destinarlas a proyectos de desarrollo urbano. También se brinda asesoría en sus gestiones para apoyar sus procesos productivos, la comercialización y la industrialización de sus productos y recursos, así como la obtención de obras y servicios para el desarrollo comunitario y bienestar social. Es decir la organización agraria se vincula al ejercicio de los derechos y obligaciones de los núcleos agrarios y sus integrantes, destacando la actualización jurídica, elección de órganos de representación y vigilancia, elaboración y modificación de reglamentos internos o estatutos comunales.</p>	
--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

8.- PROGRAMAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS.

Este capítulo tiene como finalidad presentar los programas internacionales de apoyo al desarrollo de Chiapas, que como respuesta a los acontecimientos del primero de enero de 1994, diferentes organismos internacionales han instrumentado, con nuevos apoyos y reforzado otros que ya venían operando dentro de los convenios que México ha suscrito. Estos programas de apoyo ofrecidos por los organismos financieros internacionales y naciones del mundo, se han incrementado a raíz del levantamiento del EZLN, dando la apariencia que este movimiento fue un catalizador para orientar recursos en una región que los necesitaba. También es una forma de participar por parte de la comunidad mundial en la búsqueda de una solución pacífica al conflicto.

Las diferencias existentes entre niveles de desarrollo de los países del orbe, cuyo origen histórico tiene varias explicaciones como el colonialismo y la ubicación geográfica, representa en la actualidad más que un reto teórico, un reto práctico en el que tanto los países pobres como los ricos deben conjugar esfuerzos y recursos.

La participación de los países ricos en el reto para el desarrollo de los países pobres, no sólo se da bajo un sentido solidario, sino bajo la clara idea que las presiones internas de estos países traspasan sus fronteras y repercuten en los mismos países desarrollados, hacia donde se dirigen, por ejemplo, importantes flujos migratorios de trabajadores, en su mayoría descalificados, con el afán de emplearse y obtener un ingreso para enviar a sus lugares de origen.

Las endebles economías de los países en vías de desarrollo no sólo son incapaces de retener a su población laboral y crear fuentes de empleo, sino también muestran una

incapacidad comercial que facilite el intercambio de mercancías con otros países, las cuales podrían ayudar a satisfacer los requerimientos de sus poblaciones en aspectos médicos o técnicos, estas mercancías tendrían un poder adquisitivo más elevado, y provocarían una derrama de recursos en los países fabricantes.

La presión ejercida por las poblaciones en vías de desarrollo y la necesidad de los países ricos de ayudarlas, ha generado el establecimiento de instrumentos de ayuda y cooperación internacional que buscan atemperar el problema creciente de la pobreza, debido en buena medida al modelo económico impuesto a los países pobres, el neoliberalismo, y subsanar, en la medida de lo posible, la falta de recursos que enfrentan estos países para proyectos sociales o de reformas democráticas que en lo inmediato resultan caros e improductivos para sus débiles economías.

Esta parte tiene como finalidad el hacer una revisión de los programas y objetivos que persigue la cooperación internacional que favorece a Chiapas, el concepto que reviste ésta, y cómo es ejercida por dos entidades internacionales, la Unión Europea (UE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La selección de estas entidades está en función del significado que tiene como proveedoras de cooperación y apoyos económicos para América Latina (AL) y por lo tanto para México.

Sobre la UE, cuyo flujo de recursos ha crecido hacia AL, se plantearán que aspectos considera en la cooperación que brinda fundados en dos directrices. La ayuda al desarrollo de los países menos avanzados y el desarrollo de las inversiones europeas. Asimismo se exponen las condicionantes que establece para brindar su apoyo y las acciones que instrumenta para fomentar su cumplimiento.

Un panorama del significado de la cooperación y de la ayuda oficial al desarrollo de la UE para AL se presenta considerando los cambios cuantitativos y cualitativos que

tales operaciones han tenido en últimas fechas como resultado de los procesos de apertura y democratización que llevan a cabo los países latinoamericanos, cuyas economías emergentes los hacen ahora más atractivos para el intercambio comercial y la inversión europea.

Este examen se realiza igualmente para el caso específico de México y sus relaciones en el ámbito de cooperación con la UE quien se ha fijado especialmente en el país, dados los cambios estructurales pero sobre todo por su inserción en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, cuyas implicaciones en las relaciones UE-México se explicitan con la reciente firma de un acuerdo económico, comercial y de cooperación política, cuyos antecedentes, propuestas de contenidos y avances se abordan en este documento.

Con relación al BID, importante entidad financiera para el desarrollo de AL, se presentarán sus orígenes, accionistas, funciones y prioridades de su apoyo, vinculadas a la reforma social, a la reducción de la pobreza, la modernización y la integración económica y la protección del medio ambiente.

Los campos de inversión y los grupos o entidades prioritarios para el Banco son descritos en los apartados correspondientes al igual que las características de las entidades receptoras y los proyectos financiados; sin dejar de hacer un breve recuento de la inversión ejercida desde su constitución y algunos instrumentos especiales con los que cuenta el BID, (Fondos Especiales).

En forma específica, se abordará el programa de apoyo que ha focalizado a México, “La Facilidad de Financiamiento de Pequeños Proyectos y Cooperación Técnica para Grupos Marginados del Sureste”, sobre el cual se señalarán sus objetivos, las entidades convocadas, los requisitos y criterios de apoyos.

8.1 Objetivos de la cooperación.

Los objetivos de la Cooperación Internacional hacia los países en vías de desarrollo se centran en el combate y erradicación de la pobreza, lo cual representa también uno de los principales propósitos de los gobiernos de los países afectados por ese problema.

A pesar de la implementación de políticas internas y de la recepción de apoyos externos, los países del Tercer Mundo han visto no sólo acrecentarse el número de personas en condiciones de pobreza, sino también el sesgo que separa a los ricos de los pobres en estos países. Los modelos de desarrollo pues, lejos de resolver el problema, lo han hecho más palpable y radical.

Esta situación ha cuestionado tanto los modelos económicos de los países en vías de desarrollo como los sistemas de ayuda de los países ricos. Sobre el primer aspecto, se demandan políticas de desarrollo que incluyan y ponderen el desarrollo social, partiendo de que el crecimiento económico por sí solo no mejorará los niveles de vida sino va aparejado por una estrategia equitativa de distribución de los ingresos y la atención a los servicios de salud y educación, por ejemplo.

A tal efecto, en la cumbre de Desarrollo Social realizada en la ciudad de Copenhague en 1995, se negoció que “para lograr los objetivos marcados en la lucha contra la pobreza, aparte del importante esfuerzo que han de realizar los gobiernos de los países del Tercer Mundo, será necesario por parte de la Comunidad

Internacional un incremento de los recursos financieros así como una política de cooperación al desarrollo más efectiva”.¹⁸⁹

Lo anterior se torna más importante si se considera que una de las conclusiones a la que se llegó en esta reunión, expresa que la reducción de la pobreza requiere cantidades adicionales y substancialmente nuevas de recursos para el desarrollo humano, por lo que “las prioridades sociales requieren por parte de los organismos donantes recursos adecuados, especialmente durante los periodos de reforma y transición. Si se quiere que los países del Tercer Mundo tengan la capacidad de destinar una parte importante del presupuesto a partidas sociales, en su mayor caso improducivas, la comunidad internacional donante debe asegurar un constante flujo de recursos a los países en desarrollo, a la vez que han de expandir el acceso a los mercados de los productos exportados por estos países”.¹⁹⁰

En este contexto, y concentrándonos en dos importantes fuentes internacionales de apoyo, la Unión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo, abordaremos a continuación los ámbitos de la cooperación de estas instancias retomando, en forma específica, los objetivos de cada una o de sus herramientas, basando la importancia de su análisis en sus niveles de cooperación, es decir, la UE plantea una política de apoyo a México por rubros, pidiendo se prioricen las zonas o población en condiciones de pobreza según el tipo de ayuda, mientras que el BID instrumenta para este año, aparte de sus apoyos convencionales, un programa de atención destinado en exclusivo a zonas que por sus características las hacen prioritarias, focalizando los recursos a regiones e instancias precisas que incluyen el estado de Chiapas, lo que, dentro del contexto nacional, da especial relevancia a esta cooperación.

¹⁸⁹ Victor Aznar Kleijn, “La cooperación en la lucha contra la pobreza”, Año Internacional de Erradicación de la Pobreza, 1996.

8.2 Ámbitos de la cooperación.

8.2.1 La Unión Europea

La Unión Europea, (UE) tiene como origen el Tratado de Maastricht el cual la crea como una “entidad política, sin formalidad jurídica, que incluye a la Comunidad Europea y a otras políticas nuevas, como la Política Exterior y de Seguridad Común y la Cooperación en Asuntos Interiores y de Justicia”.¹⁹¹

La Unión Europea es una de las principales fuentes de recursos de cooperación para los países en vías de desarrollo (PVD), la cooperación que brinda, en contraposición al concepto ayuda, plantea más una situación de interdependencia e interés recíproco pero que, al estar enfocada a propiciar el desarrollo, connota una situación de desigualdad.

A principios de la actual década, se observó un mayor arribó de flujos a través de capitales privados de la UE, principalmente inversión extranjera directa (IED), a los PVD, dichos flujos fueron inclusive mayores a los flujos oficiales de los países donantes, incluida la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD). La situación anterior hizo que en conjunto los flujos recibidos por los PVD se hayan incrementando.

La afirmación anterior, cierta en lo general, revistió realidades diferentes al nivel de continentes y de países. Los flujos privados se centraron preferentemente en Asia y América Latina (AL) marginando a África. Mientras que dentro de AL por ejemplo,

¹⁹⁰ Op. Cit.

¹⁹¹ Euronotas, La Delegación de la Comisión Europea en México, mayo de 1997.

también hubo un arribó preferencial a países como Argentina, Brasil, Chile y México.

No obstante los montos, debe señalarse que en varios casos la importancia del flujo ha sido más de tipo cualitativo, en este aspecto, los recursos otorgados como forma de cooperación revisten gran importancia en función de su destino, normalmente opuesto al de la IED y de valiosa ayuda a los Gobiernos; así, la cooperación enfocada, por ejemplo, a la formación de recursos humanos, la investigación, la transferencia de tecnología y la creación de empresas conjuntas, fortalece y apoya los procesos de cambio político- económico emprendidos por los países de AL.

A pesar de la importancia que la AOD puede representar para AL y su proceso de desarrollo, cabe señalar que esta región no es prioritaria para la UE. No obstante, la cooperación que brinda la UE ha visto ampliarse sus posibilidades en latinoamérica, donde colabora con 20 países, dados los cambios políticos y económicos que han experimentado varios países del área, poniéndose inclusive en condiciones adecuadas para la integración regional lo que hace más atrayente la inversión extranjera.

Los aspectos que considera la cooperación de la UE para con los países de América Latina son los referentes a:

- a) las relaciones comerciales,
- b) la cooperación económica,
- c) el diálogo político,
- d) la asistencia técnica,
- e) medios sectoriales,
- f) la cooperación universitaria, y
- g) la ayuda alimentaria (para los países con mayores desventajas) y humanitaria.

Lo anterior bajo dos directrices fundamentales:

- 1) La ayuda al desarrollo de los países menos avanzados, y
- 2) el desarrollo de la inversiones europeas.

En este nivel, es pertinente señalar que la cooperación de la UE reviste ciertas condicionantes enmarcadas en enunciados de aplicación mundial que las justifican. El planteamiento central es que la ayuda contribuya al logro de 2 objetivos, por un lado, al desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho y, por otro, al respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

La triada: gobiernos democráticos, respeto de los derechos humanos y posibilidad de tener y mantener un desarrollo económico y social; justifica que los donantes condicionen su AOD a la no-violación sistemática de los derechos humanos y la no-interrupción de los procesos democratizadores que estén viviendo los países receptores.

Este contexto en los tratados de cooperación y de asociación se ha introducido a través de cláusulas de respeto a los derechos humanos y de afirmación de los procesos democráticos. El fomento y/o cumplimiento de las condicionantes se ejerce a través de dos tipos de acciones: positivas y negativas.

“Las acciones positivas consisten básicamente en la financiación de proyectos destinados a reforzar el Estado de derecho, a apoyar los procesos de transición democrática y a reforzar a la sociedad civil de los países en desarrollo”.¹⁹²

¹⁹² Ignacio Forcada Barona; El condicionamiento político de la ayuda oficial al desarrollo de la Unión Europea.

Las acciones negativas van “desde las gestiones confidenciales o públicas, hasta la suspensión de la cooperación, pasando por la modificación del contenido de los programas de cooperación o de los canales utilizados; el aplazamiento de las firmas o de las decisiones necesarias para la ejecución de la cooperación; reducción de los programas de cooperación cultural, científica y técnica; posposición de la celebración de una comisión mixta; suspensión de los contactos bilaterales a alto nivel; aplazamiento de nuevos proyectos; rechazo a tramitar iniciativas del país en cuestión; y embargo comercial”.¹⁹³

Estas acciones serán adoptadas en caso de violaciones graves y persistentes de los derechos humanos o de interrupción de los procesos democráticos “... graduadas en función de la gravedad de cada caso”.¹⁹⁴

La política de la UE es dar prioridad a la aplicación de acciones positivas, y de igual forma “el Parlamento Europeo... ha insistido reiteradamente... en que la Comunidad adopte, frente a las violaciones de la democracia y de los derechos humanos, una misma actitud”¹⁹⁵ hacia todos los países.

Volviendo a la cooperación de la UE hacia AL, debemos partir del hecho de que Europa provee más del 50 por ciento de la AOD bilateral a AL aunque sus países y regiones se benefician diferenciadamente, “Europa reviste singular importancia como donante para la región andina, cobra creciente significación en términos relativos para América Central y es prácticamente el único proveedor de fondos para los países del Cono Sur y Brasil”.¹⁹⁶ También ha destinado montos importantes a economías más avanzadas como Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay.

¹⁹³ Op. cit.

¹⁹⁴ Op. cit.

¹⁹⁵ Op. cit.

¹⁹⁶ IRELA; La cooperación europea hacia América Latina en los 90: una relación en transición; Dic. 1994.

Ante la presencia de otros países receptores, AL deberá “competir” por la ayuda “según sus propios atributos; el beneficio que puede ofrecer a los países donantes, siendo una zona en crecimiento y más avanzada en cuanto a la estabilización macroeconómica y la vigencia de la democracia; la corresponsabilidad y cofinanciación de los programas de ayuda; y la eficiencia en la ejecución de los proyectos”.¹⁹⁷

El avance de AL en la participación de la ayuda ha sido significativo considerando por ejemplo que en 1980 tenían acceso a 9 líneas presupuestarias, siendo la más importante la ayuda financiera y técnica (AFT) y para 1993 el número de líneas era superior a 20.

Asimismo emergen en AL otros sectores prioritarios de la ayuda a parte del sector rural de los países más pobres. Así, se incorporan ahora el medio ambiente, la lucha contra el narcotráfico; democratización y gestión pública, y las dimensiones humana, estructural y cultural del desarrollo.

Otros cambios registrados en la relación de cooperación entre la UE y AL han sido por ejemplo que la AFT no se limita a los países más pobres; la ayuda alimentaria decrece, sobre todo porque su envío se volvió más prioritario a zonas de África o a la antigua Yugoslavia; la participación de las ONG ha aumentado, y se han abierto nuevos rubros como la ayuda a refugiados.

La década de los 90 atestigua sobre todo una relación UE-AL dirigida a la cooperación económica en los ámbitos de energía, promoción comercial, integración regional, formación, ciencia y tecnología, y promoción de inversiones, resaltando el

papel fundamental del sector privado. En este marco general de cooperación, AL accedía en 1994 a 23 líneas de presupuesto de la UE en 5 rubros, a saber:

1. Cooperación financiera:

Asistencia financiera y técnica a los PVD de AL.

2. Cooperación Económica:

Carta Europea de la energía y cooperación energética con terceros países;

Ciencia y tecnología de los PVD;

Cooperación Científica Internacional;

Cooperación económica en los PVD de AL;

European Community Investment Partners;

Convenios de cooperación económica y comercial con terceros países; y

Ayuda a la formación para ciudadanos de PVD.

3. Ayuda humanitaria:

Ayuda alimentaria y acciones de apoyo;

Ayuda para la autosuficiencia de los refugiados y personas desplazadas de su lugar de origen;

Participación comunitaria en proyectos destinados a PVD realizados por ONG;

Cofinanciamiento de la adquisición de productos alimenticios o de semillas realizada por organismos internacionales y ONG;

Programas sanitarios y lucha contra el SIDA en los PVD;

Ayuda a las ONG que actúan en Chile;

Cooperación norte-sur en la lucha contra las drogas y la toxicomanía;

Ayuda a las víctimas de catástrofes en PVD y otros países terceros;

Ayuda alimentaria de emergencia a los PVD y países terceros víctimas de catástrofes o de crisis; y

¹⁹⁷ Op. cit.

Ayuda de emergencia para refugiados y personas desplazadas en los PVD y otros países terceros.

4. Medio ambiente:¹⁹⁸

Medio ambiente en los PVD; y Selvas Tropicales

5. Otras ayudas:

Factores humanos en el campo del desarrollo;

Ayudas específicas en el campo del desarrollo; y

Gestión y evaluación de la ayuda comunitaria.

De la AOD vertida por la UE a AL entre 1980 y 1992 (13,225 millones de dólares) en 20 países, han concentrado este apoyo; Perú en un 12.4 por ciento, Brasil 10.3 por ciento, Bolivia 9.7 por ciento y México con el 8.6 por ciento. De 12,833 millones de dólares destinados a grupos de países, el 36.7 por ciento fue para el Grupo Andino.

Más recientemente, en la conferencia sobre AL y la cooperación económica de la UE (5 y 6 de octubre de 1995) “se destacó el gran avance que han experimentado las relaciones entre la UE y AL en los dos últimos años” y “la nueva política de vinculación selectiva que está llevando a cabo la UE con las subregiones y principales países de AL, hecho que se manifiesta a través de la negociación de los futuros acuerdos entre la UE y el Mercosur, México y Chile”.¹⁹⁹

En esta misma conferencia, se habló también sobre los instrumentos de cooperación económica de la UE con AL, sobresaliendo lo siguiente:

¹⁹⁸ La protección del medio ambiente es uno de los principales aspectos de la política europea hacia AL.

¹⁹⁹ IRELA; Informe de Conferencia AL y la cooperación económica con la UE.

Entre los nuevos mecanismos de acción, cabe resaltar la cooperación descentralizada, promoviendo la corresponsabilidad de los agentes de la sociedad civil y la creación de redes; la definición de estrategias por países y sectores, y la evaluación sistemática de proyectos. En este contexto, las líneas de actuación prevén reforzar los lazos políticos, apoyar el libre cambio y la integración y obtener una cooperación más apropiada y mejor enfocada, así como más innovadora y flexible. Entre los ejes prioritarios de las nuevas estrategias de cooperación, se encuentran el apoyo institucional a la consolidación de los procesos democráticos, la lucha contra la pobreza y la exclusión social, el apoyo a las reformas económicas y la mejora de la competitividad internacional.

Un hecho importante en la evolución de los instrumentos birregionales de cooperación económica es el desarrollo de los llamados acuerdos de cuarta generación. Estos convenios, también denominados acuerdos interregionales de cooperación comercial y económica, contemplan la posibilidad de establecer zonas de libre comercio y se caracterizan por una mayor amplitud en el tratamiento de diversas materias.

De igual forma se destaca el Programa AL-INVEST de cooperación empresarial y fomento de inversiones como uno de los principales instrumentos comunitarios de cooperación para América Latina. Este programa supuso una importante innovación, por ser la primera vez que la UE se relacionaba con el sector privado en América Latina. AL-INVEST tiene por objeto fomentar el intercambio entre compañías de ambas regiones, haciendo los proyectos empresariales de América Latina más atractivos para las firmas europeas. Con este fin, se han creado 28 Eurocentros en América Latina, encargados de la organización de diversos seminarios y encuentros entre empresarios de ambas regiones. Estos encuentros se realizan a través de la red “Coopération Économique” (COOPECO), que cuenta con 200 miembros y agrupa a

la mayoría de los empresarios europeos interesados en invertir en América Latina. Tras casi dos años de operación (AL-INVEST se creó en 1994) la Comisión Europea ha canalizado 18 Mecus²⁰⁰ para diversos proyectos de cooperación empresarial, de los cuales 9 Mecus son cofinanciados por el sector privado.

La Comisión Europea ya ha aprobado el Programa AL-INVEST II, mecanismo más amplio y definido que el anterior, al que se asignarán 41 Mecus para el quinquenio 1996-2000; este monto, sumado a la cofinanciación del sector privado, ascenderá a un total de 85 Mecus.

Por otro lado, el Programa ECIP (European Community Investment Partners) es un instrumento financiero que favorece la creación de "joint ventures" con empresas de la UE en todo el mundo. ECIP cuenta con cuatro niveles de financiación de 27 Mecus. Por otra parte, los Estados miembros de la UE han aprobado recientemente el programa ALURE (Amérique latine - utilisation optimale des Ressources Énergétiques), orientado a la modernización de los sistemas energéticos de América Latina. Este programa cuenta con un presupuesto de 14 Mecus para un periodo de dos años, de los cuales la mitad corresponde a la cofinanciación del sector privado.

En el ámbito de la cooperación interuniversitaria destaca el programa ALFA (América Latina - Formación Académica), dotado de un presupuesto de 32 Mecus para un periodo de 5 años a los que se suman 8 Mecus cofinanciados por el sector privado. ALFA desarrolla su actividad a través de la creación de redes que actúan en tres niveles: cooperación en la enseñanza superior, intercambio de graduados e intercambio de estudiantes. Finalmente, es preciso mencionar los programas CANCER de lucha contra el cáncer en América Latina y "Force Rio", para la

²⁰⁰ Mecus = millones de Ecus. Ecu= Unidad de cuenta europea (por sus siglas en inglés).

formación y especialización de empresarios latinoamericanos, que abren un nuevo campo en la cooperación birregional.

En el transcurso de la conferencia también se analizó la situación actual del Banco Europeo de Inversiones (BEI), en lo relativo a sus programas de cooperación con América Latina. “A partir de 1993, el BEI ha extendido sus actividades de financiación a América Latina y Asia, con un presupuesto compartido de 750 Mecus para tres años. El BEI apoyó en su primer año de funcionamiento siete proyectos en Asia y América Latina, asumiendo un 50 por ciento de la financiación. Actualmente, el BEI ha adquirido compromisos firmes para llevar a cabo durante los próximos dos años proyectos de infraestructura en América Latina por un valor de 277 Mecus”.

Centrando el análisis en la cooperación UE-México, la cual se intensificó desde 1989, año en que se inaugura la Delegación de la Comisión Europea en México, y que se consolida en 1991 con la firma de un Acuerdo Marco de Cooperación (acuerdo de 3ª generación) que incorporaba aspectos comerciales, de cooperación económica y otros como el sector agropecuario y rural, pesca, medio ambiente y materia social; se tiene que desde 1990 los proyectos financiados por la Comisión Europea en México ascienden a poco más de 77.5 Mecus en diversos sectores como la cooperación económica, científica, tecnológica, energética, en materia de educación, cultura e información, salud y cofinanciación con ONG's para la ayuda al desarrollo.

En la actualidad sobresale la instrumentación de nueve áreas de cooperación con programas específicos, resaltando las siguientes:²⁰¹

²⁰¹ Información tomada de UE, Delegación en México de la Comisión Europea; Cooperación UE-México; abril de 1997.

1.- Educación:

- Programa Alfa (América Latina-Formación Económica): Permite realizar intercambios universitarios.

2.- Salud y temas sociales.

3.- Democratización y Derechos Humanos:

- Apoyo a los procesos de democratización y la promoción de los derechos humanos: sus actividades dependen del país pero en sí se enmarcan en cuestiones para la consolidación del Estado de derecho, promoción y defensa de los derechos humanos, ayuda a víctimas de la violencia y los conflictos armados, etc.

4.- Medio ambiente y selvas tropicales:

- Protección del medio ambiente: tiene como objetivo llevar a cabo el principio de desarrollo sostenible en el proceso de desarrollo.

5.- Energía.

6.- Refugiados y ayuda humanitaria.

7.- Cooperación económica:

- Encuentros empresariales: tiene como propósito la promoción comercial, dio inicio con el proyecto de apoyo al sector agroindustrial mexicano en 1991 y dado el éxito del intercambio entre empresarios se han realizado seis foros destinados a atender también otras áreas y se tienen programados tres más.
- European Community Investment Partners: provee financiamiento para la creación de coinversiones. El financiamiento puede ser para:

- a) La identificación de socios y/o proyectos;
- b) actividades previas a la puesta en marcha de una coinversión;
- c) los requerimientos de capital de la coinversión;
- d) el desarrollo de recursos humanos; y
- e) la preparación de una privatización o un “Build Operate Transfer”/“Build Operate Own”.

- México es el país que más se beneficia del ECIP y dentro del país se observa una preponderancia del sector agroindustrial.

- AL-Invest/Eurocentros: basado en encuentros empresariales sectoriales, acercamiento individualizado de empresas de ambas regiones y fomento de actividades entre los países de AL, pretende ofrecer a las empresas de la UE y de AL la oportunidad de convertirse en verdaderos socios. En México se ha aprobado la operación de tres Eurocentros de Cooperación Empresarial.

- Programas de seminarios sobre la UE y sus instrumentos de cooperación con México en el interior de la República Mexicana.

- Normalización y certificación: actualmente se lleva a cabo la tercera fase consistiendo en brindar ayuda directa a las instituciones mexicanas involucradas en cuestiones de normalización, certificación y metrología.

8.- Nuevas iniciativas:

- Apoyo a las exportaciones mexicanas hacia la UE: Este programa se basa en un estudio que identifica tanto la problemática de las exportaciones mexicanas para acceder al mercado europeo como un programa específico de apoyo que contempla las necesidades del sector exportador mexicano para incrementar sus ventas a Europa y los sectores a promover (agropecuario -frutas y verduras-,

agroindustria, productos pesqueros, materiales de construcción y artículos de regalo).

9.- Instituciones:

- Eurocam: Promueve el acercamiento entre la economía mexicana y europea y representa un instrumento de consulta y de información para el empresariado mexicano en relación a los mercados de Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Suecia y Gran Bretaña.

Por otro lado, cabe hacer mención del balance de las relaciones comerciales entre la UE y México que indica, por un lado, el nivel de intercambio entre ambas partes, y por otro, permite comparar la importancia de la UE en este intercambio en comparación con los socios comerciales de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): EE.UU. y Canadá.

Con un ligero repunte en 1996, el comercio entre la UE y México ascendió a 11,275.8 millones de dólares (mdd), siendo la relación deficitaria para México quien sólo exportó 3,535.2 mdd, pero importó 7,740.6 mdd de los 15 países miembros de la UE. Estos montos significan, para México, el 3.7 por ciento de sus exportaciones y el 8.7 por ciento de sus importaciones en 1996, pero también significan para la UE que su participación en el comercio de México cayó de 11 por ciento en 1990 a 6.1 por ciento en 1996, esto ante el incremento del intercambio comercial de México con EE.UU. y Canadá.

México exporta a la UE, principalmente, petróleo, 21.8 por ciento; motores de cilindrada superior a 1,000 cm³, 6.7 por ciento; cobre sin refinar, 4.4 por ciento, y partes y componentes para computadoras, 3.0 por ciento, con lo que suma más de la tercera parte del monto de sus exportaciones.

En contraposición, México importa de la UE, principalmente, leche en polvo o en pastillas, 2.6 por ciento; partes y accesorios de vehículos, 2.4 por ciento; partes para motor, 1.5 por ciento; partes para la fabricación de máquinas de escribir y calculadoras, 1.5 por ciento; máquinas y aparatos mecánicos, 1.3 por ciento, y ejes con diferencial para vehículos, 1.1 por ciento, el resto de los productos participan con menos del uno por ciento en el monto de las importaciones.

Cabe señalar que el sector automotor y el químico farmacéutico son claves en las relaciones comerciales entre México y la UE.

Retomando el hecho de que la UE ha perdido participación en el comercio de México, sobre todo ante los socios del TLCAN, es fundamental para las relaciones entre ambas partes, el establecimiento de acuerdos que faciliten el intercambio comercial y la cooperación. Inclusive, la firma de un acuerdo entre México y la UE le permitirá al primero diversificar sus mercados extranjeros, disminuir su dependencia del mercado estadounidense y, en la medida de lo posible, aminorar su déficit comercial con la UE. A esta última, le permitiría ampliar su participación sobre todo en el ámbito comercial con México.

A este respecto, México y la UE han venido trabajando en el establecimiento de un Acuerdo Político, Económico y de Cooperación destinado a reforzar los vínculos ya existentes, entre las partes sobre la base de principios de reciprocidad y de comunidad de intereses.

Como ya se mencionó, en abril de 1991 México y la UE firmaron un Acuerdo Marco de Tercera Generación sobre Cooperación, el cual se negoció justo en los momentos en que México, EE.UU. y Canadá habían dispuesto la instrumentación del TLCAN.

La disposición de ambas partes se dio, por un lado, por la preocupación que despertaron en la UE la negociación del TLCAN y la posibilidad de que el acceso de los productos y servicios europeos a los mercados norteamericanos pudiera verse restringido; y la necesidad manifiesta de México de buscar o ampliar mercados en el exterior para diversificar su comercio, considerando que la capacidad del mercado europeo representa la segunda en importancia en el proceso de globalización.

El 2 de mayo de 1995, se firmó una “declaración solemne sobre la relación estratégica entre México y la UE y la posibilidad de negociar un acuerdo de liberalización comercial, tomando en cuenta los productos sensibles y las nuevas reglas de la OMC”.²⁰²

Los motivos de la UE para signar un ALC con México se concretan en tres razones expresadas por el Sr. Delaye.

1. La desventaja para los productos europeos, ya que a partir de 1998 habrá una segunda ola de baja de aranceles (entre socios del TLCAN) que va a afectar, en el caso de Francia, un 40% de las exportaciones hacia México.
2. El tamaño del mercado mexicano que en el año 2000 se estima será de 100 millones de consumidores.
3. El hecho de que México tenga acuerdos con otras regiones lo convierte en una plataforma privilegiada de producción para otros mercados.

Debe mencionarse que dadas las condiciones anteriores, las de apertura y reformas instrumentadas en el país, en la actualidad la inversión proveniente de la UE en

México representa el 23% del total de la inversión extranjera total, lo que hace a la UE el segundo socio de México en este rubro.

Dentro de este contexto la propuesta del acuerdo considera:

I. La parte económica.

- a) Libre circulación de mercancías.
- b) Derecho de establecimiento y prestación de servicios.
- c) Movimiento de capitales.
- d) Compras públicas competencia y propiedad intelectual.

II. La parte de cooperación.

- a) Cooperación económica.
- b) Otros tipos de cooperación.

III. La parte política.

IV. Los aspectos generales.

- a) Medios de Cooperación.
- b) Solución de controversias.
- c) Marco institucional.

Se presentan a continuación los avances hasta junio de 1996, sobre el establecimiento del acuerdo entre las partes:

²⁰² Bruno Delaye, embajador francés en México, junio 1996.

I. La parte económica

Sobre una liberalización recíproca de los intercambios comerciales, ésta se desarrollaría conforme a las reglas de la OMC y tendría en cuenta la sensibilidad de ciertos productos englobando a los sectores industriales y agrícolas.

Las disposiciones relativas al derecho de establecimiento y a las prestaciones de servicios, en el primer caso cubrirían todos los sectores -a excepción de los transportes fluviales y aéreos, y con algunas restricciones para el transporte terrestre así como para otros sectores considerados sensibles-, y estarían basadas en el principio de no discriminación. El acuerdo contendría también cláusulas relativas a la movilidad del personal clave de esas empresas, a través de los aspectos migratorios que se analizarían en otros planos. En cuanto a la prestación de servicios, el acuerdo establecería la liberalización progresiva de los sectores siguiendo un calendario pre-determinado, así como el derecho de entrada temporal de las personas físicas. Una cláusula "stand still" sería prevista.

El acuerdo pretende una liberalización progresiva de movimientos de capitales y de pagos entre la Unión Europea y México con el objetivo final de una liberalización total. A fin de evitar la introducción de nuevas restricciones en este campo se tendría que prever una cláusula "stand-still". Sólo las restricciones basadas en las exenciones previstas en el Tratado de la UE, tales como el orden público, la seguridad pública, la salud pública y la defensa, podrían ser mantenidas después de la entrada en vigor de una liberalización total.

Este acuerdo debería cubrir aspectos tales como el acceso de residentes y no residentes a las divisas extranjeras, a las técnicas financieras disponibles, a la liquidación y la repatriación de sus inversiones y al derecho de invertir en proyectos de privatización. Además, dicho acuerdo debería prohibir la introducción de

discriminaciones fiscales que constituirían restricciones disfrazadas y un doble mercado de intercambio.

Compras públicas, competencia y propiedad intelectual. El acuerdo debería orientarse hacia una liberalización efectiva y recíproca de las compras públicas. Las partes se esforzarían por alcanzar un acuerdo que avance lo más ampliamente en el sentido del Acuerdo OMC relativo a compras públicas. En este sentido México tendrá que sujetarse a las cláusulas de este acuerdo mundial sobre adquisiciones del gobierno. Algunas cláusulas serían incluidas para regular las condiciones de competencia, la protección de la propiedad intelectual, industrial y comercial, así como medidas de restricción en caso de dificultades de una de las partes en la balanza de pagos.

II. La parte de la cooperación

El acuerdo cubrirá particularmente las áreas de la cooperación en materia industrial, de promoción y de protección de las inversiones, de servicios financieros, de pequeñas y medianas empresas, de normas de certificación y de reconocimiento de conformidad, de cooperación aduanera y de la puesta en marcha de la sociedad de la información.

El nuevo acuerdo formalizaría la cooperación en el área de la ayuda a poblaciones refugiadas de Centroamérica, así como la defensa y la promoción de derechos humanos y democratización (estos dos sectores han sido el objeto de acciones durante estos últimos años, sin haber figurado en el acuerdo de 1991).

III. La parte política

Esta concertación institucionalizaría los encuentros entre altos responsables mexicanos y europeos, encuentros que se han multiplicado en los últimos años. La

concertación se instrumentaría en forma de reuniones y de intercambio de puntos de vista regulares entre los responsables políticos, funcionarios y parlamentarios de ambas partes.

IV. Aspectos generales

Medios de cooperación. Las partes se comprometen a disponer, dentro de los límites de sus posibilidades y legislaciones respectivas, de los medios adecuados, incluyendo los medios financieros; en este punto México podrá beneficiarse de préstamos otorgados por el Banco Europeo de Inversión (BEI).

Solución de controversias. El acuerdo establecería un mecanismo de solución de controversias para las áreas de su competencia y compatibles con las normas en vigor de la OMC.

Marco institucional. La Comisión considera necesaria la puesta en acción de un mecanismo de seguimiento del acuerdo por vía de una Comisión mixta compuesta por representantes de Estados miembros y de la Comisión por una parte, y por otra de representantes de México.

Teniendo como base los planteamientos anteriores, el 23 de julio del presente año Los representantes de México y UE rubricaron en Bruselas los textos que servirán para negociar un acuerdo económico, comercial y de cooperación política entre ambas partes.

El embajador de México ante la UE y el Director General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea signaron el texto del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación y del Acuerdo Interino sobre Comercio y Aspectos relacionados con Servicios.

La rúbrica permitirá negociar un amplio convenio comercial con los 15 países europeos. A partir de este momento, la diplomacia mexicana comenzará una etapa de cabildeo entre los 15 parlamentos europeos para promover la aprobación legislativa del instrumento, que permitirá empezar las negociaciones comerciales en 1998. La negociación del acuerdo comercial podría llevar entre uno y dos años.

El acuerdo interino proporciona la posibilidad de comenzar a negociar los términos concretos de la liberalización comercial, pero los trámites de firma y ratificación no harán posible la apertura de las negociaciones antes de mediados del año próximo. Dentro del acuerdo rubricado, los negociadores asumieron el compromiso de que México y la UE disfruten de un recorte mutuo de barreras arancelarias y no arancelarias.

El acuerdo asegura la negociación simultánea de la liberalización de bienes, servicios, capitales, mercados públicos, competencia, y sienta las bases de la cooperación y una concertación política.

El acuerdo requiere del dictamen del Parlamento Europeo, el cual puede darse a finales de este año. La negociación propiamente dicha de la liberalización progresiva y recíproca podrá iniciarla la Comisión Europea, hasta contar con las directivas del Consejo de Ministros y hasta que se fije la fecha y el nivel del comienzo del desgravamen.

Hasta finales de este año, México gozará del sistema de preferencias generalizadas en virtud del cual puede exportar a los mercados comunitarios cantidades de productos con reducciones o sin derechos de aduana. En este contexto, la parte mexicana pide que la desgravación parta de este arancel preferencial.

Desde el punto de vista político, la cláusula democrática, que sustenta los acuerdos de la UE con países terceros en el respeto de los derechos democráticos y del hombre, México quiso complementarla con los principios de su Constitución Política, entre ellos la no-injerencia, la autodeterminación y la resolución pacífica de los conflictos.²⁰³

8.2.2 El Banco Interamericano de Desarrollo²⁰⁴

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fue constituido en 1959, como una institución financiera abocada a colaborar en los procesos de desarrollo económico y social de los países de Latinoamérica y el Caribe. Dentro de sus funciones contempla la promoción de la inversión de capitales públicos y privados en la región; la utilización de sus recursos y la movilización de fondos para proyectos de carácter económico y social de alta prioridad, y la estimulación de inversiones privadas que contribuyan al desarrollo económico, complementándolas cuando es necesario.

Constituyen el BID, como accionistas mayoritarios, 28 países de América Latina y el Caribe, y 18 miembros extrarregionales de Europa, Asia y Medio Oriente, quienes pretenden, al participar en el BID, estrechar sus relaciones con los países del área, abarcar más países de los que podrían a través de programas bilaterales y participar en forma específica en áreas del desarrollo, a través de políticas y programas de la institución.

A casi 40 años de su fundación, el BID ha apoyado el desarrollo económico y social de la región mediante préstamos que suman 77,000 millones de dólares (mdd); la

²⁰³ Información extraída del periódico La Jornada, 24 de julio de 1997, según declaraciones de diversas fuentes.

movilización de recursos adicionales para proyectos cuyo costo superará los 194,000 mdd; la promoción de una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo; la cooperación técnica, y el respaldo a la integración económica regional y subregional.

El BID, como organismo de apoyo al desarrollo, funda sus prioridades en la reforma social y la reducción de la pobreza, la modernización y la integración económica y la protección del medio ambiente. También le es prioritaria la reforma legislativa, judicial y fiscal de los países de la zona. En dichos países, apoya a los grupos de bajos ingresos con inversiones en educación, salud y microempresas, y complementa las reformas del sector público, respaldando la modernización de la infraestructura y las técnicas de producción.

Los apoyos que ha brindado el BID se han concentrado en un 33 por ciento en proyectos de infraestructura física, un 29 por ciento ha sido dedicado a sectores productivos, un 23 por ciento a sectores sociales y el restante 15 por ciento a la reforma del sector público, el financiamiento de exportaciones y otros préstamos.²⁰⁵

Para desempeñar su labor, el BID tipifica a los países según tamaño y niveles de desarrollo, dando prioridad a los menos desarrollados²⁰⁶ o de mercado limitado²⁰⁷ a través de ciertos instrumentos. Por otro lado, la institución procura que mínimamente la mitad de sus operaciones estén destinadas a respaldar de forma directa programas de reforma social y reducción de la pobreza.

²⁰⁴ La información tiene como fuente, documentos del propio Banco.

²⁰⁵ Cifras al 31 de diciembre de 1995.

²⁰⁶ Belice, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana.

²⁰⁷ Bahamas, Barbados, Costa Rica, Jamaica, Panamá, Suriname, Trinidad y Tobago y Uruguay.

Su apoyo a los latinoamericanos de bajos ingresos lo lleva a cabo a través de créditos para agricultores y microempresarios, el mejoramiento de servicios y la creación de empleos a través de grandes obras de infraestructura. La integración de otras áreas como el bienestar familiar, la mujer, los jóvenes, la nutrición y la capacitación laboral ha sido considerada por el BID en esta década.

En las áreas de transferencia y desarrollo de ciencia y tecnología, el BID procura que sus proyectos incorporen tecnología de bajo costo en el proceso productivo, fortalezcan las capacidades de los países para desarrollar y aplicar tecnología, y respalden la investigación y extensión destinada a la población en condiciones de pobreza.

Igualmente, el BID proporciona cooperación técnica para ayudar a los países en la preparación, financiamiento y ejecución de proyectos nacionales o regionales y a capacitar personal especializado.

Para apoyar al sector privado, el BID realiza préstamos para este sector a través de los sistemas financieros nacionales. Asimismo, puede destinar hasta el 5 por ciento de su cartera a préstamos para empresas privadas para proyectos de infraestructura; complementa este programa con garantías parciales para financiamiento de deuda y un programa de cofinanciamiento.

Por otro lado, existen países otorgantes de ayuda que han establecido dentro del BID Fondos Especiales para apoyar proyectos que benefician a los pobres. Existen veinte de estos fondos siendo el primero en ser constituido, por parte de EE.UU., el Fondo Fiduciario de Progreso Social. Japón estableció, por su parte, un fondo destinado a financiar cooperación técnica no reembolsable, pequeños proyectos y ayuda de

emergencia en casos de desastres naturales. De esta manera, otros países como España han contribuido a la creación de diversos fondos.

En otros aspectos, como el apoyo a la mujer, el BID, conjuntamente con países miembros, donantes y organizaciones de desarrollo, promueve el desempeño equitativo de la mujer en el ámbito social y económico. “Su Unidad de la Mujer en el Desarrollo contribuye a concentrar la programación en la capacitación técnica y en la formación vocacional, el cuidado infantil, la salud y la participación en el gobierno”.

De igual forma, a través de proyectos ejecutados por ONG's apoya a otros grupos vulnerables como los jóvenes a fin de que se vayan incorporando en forma productiva a la economía de sus países.

Para el medio ambiente, el BID no sólo valora el impacto y la sustentabilidad ambiental de los proyectos, sino que ha dado mayor importancia a su programa de protección a tal medio.

Con relación a la integración económica de la región, el BID la apoya “como una manera de expandir el comercio y aumentar la competitividad. La liberalización del comercio, la reforma aduanera, y los acuerdos comerciales regionales y subregionales son respaldados a través de proyectos financiados por el Banco con el objeto de atraer inversiones productivas y mejorar el acceso a los mercados internacionales”. Asimismo, apoya a grupos como la Asociación Latinoamericana de Integración, el Mercado Común Centroamericano, la Comunidad del Caribe, el Grupo Andino y el Mercosur.

La Corporación Andina de Fomento, el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Banco de Desarrollo del Caribe y el Fondo para el Desarrollo de la Cuenca del Plata, también pueden acceder a préstamos del BID.

Asimismo, el BID “financia programas globales de crédito y capacitación para microempresarios que no tienen acceso a fuentes convencionales de crédito. Los Fondos del BID son canalizados por medio de entidades públicas y programas privados sin fines de lucro, los cuales administran programas de crédito que ayudan a los microempresarios a emprender o ampliar sus negocios”. Estos programas globales tienen como origen el Programa de Pequeños Proyectos cuyos financiamientos por lo general no superan los 500 mil dólares por proyecto.

Por último, y en relación general a la operación del BID y los apoyos que brinda, se precisa que pueden obtener financiamiento de su parte tanto las entidades públicas como privadas de los países miembros de AL. Aunque debe señalarse que no se financian proyectos en un determinado país si el gobierno objeta el apoyo.

Para el caso de México, abordaremos en forma específica, dada su instrumentación focalizada, la Facilidad de Financiamiento de Pequeños Proyectos y Cooperación Técnica para Grupos Marginados del Sureste,²⁰⁸ enmarcada dentro de la estrategia del BID para México, la cual confirma el respaldo que da el Banco a la reducción de la pobreza, la creación de oportunidades de empleo, la mejora de la prestación de servicios sociales y una distribución geográfica más equilibrada del crecimiento económico.

²⁰⁸ Información sobre “La Facilidad”: BID; México, La Facilidad de Financiamiento de Pequeños Proyectos y Cooperación Técnica para Grupos Marginados del Sureste de México; Propuesta de Préstamo; 1996.

En el caso de los estados del sureste de México,²⁰⁹ a diferencia de la cooperación efectuada por la Unión Europea, el BID no había realizado inversiones importantes y busca ahora el desarrollo sostenible de la región, a través de una estrategia que permita diseñar mecanismos creativos para facilitar la participación de la comunidad en la planificación, preparación y ejecución de los proyectos.

Asimismo, como parte de su estrategia, promoverá la autonomía e independencia económica de las comunidades y el apoyo a actividades que sirvan de base para el desarrollo duradero y atraigan servicios financieros rurales.

Debe señalarse que la política del BID hacia el sureste mexicano parte de un diagnóstico que a grandes rasgos indicó que, a pesar de ciertas carencias, esta región tiene un gran potencial para el desarrollo en función de sus recursos naturales, humanos, agrícolas y agroindustriales, sumados a un rico acervo cultural e histórico, pero para que el desarrollo pueda darse son necesarios mínimamente:

- Una planificación estratégica a largo plazo,
- la solución a conflictos de tenencia de la tierra y el respeto a los derechos de propiedad,
- recursos financieros suficientes con una administración adecuada, y
- asistencia técnica que brinde capacidades para la planificación, el diseño y la ejecución de proyectos.

El BID seleccionó el Programa de Pequeños Proyectos (PPP), para iniciar sus trabajos en la región dados los resultados que éste ha alcanzado con grupos de bajos ingresos y microempresas en el país. Los préstamos del programa se focalizarán a las zonas más marginadas de los estados del sureste, a estos préstamos se sumarán

²⁰⁹ Incluye Oaxaca, Chiapas y Guerrero

donaciones para cooperación técnica, buscando así fortalecer la capacidad de los organismos ejecutores del PPP, mejorar el desempeño de las organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones de apoyo al desarrollo rural, y mejorar los sistemas de prestación de servicios sociales a escala local.

La forma tradicional de trabajo del PPP es a través de financiamiento directo a organizaciones privadas sin fines de lucro, para pequeños proyectos con un costo inferior a los 500 mil dólares. Ahora bien, la implementación de este programa en los estados señalados, estará acompañada de cambios en su operación dirigidos a establecer un nuevo sistema administrativo -la "Facilidad"- para la administración por el Banco del PPP y las operaciones de cooperación técnica complementaria.

Con la Facilidad se busca disminuir el tiempo de contestación de las solicitudes y el costo de la preparación de los proyectos a la mitad. La Facilidad introducirá:

- La delegación de la autoridad de aprobación en la Representación del Banco en México, y
- El agrupamiento de los pequeños proyectos en zonas geográficas relativamente pequeñas de determinadas regiones marginales.

La Representación del BID en México sólo podrá aprobar hasta 500 mil dólares para préstamos a pequeños proyectos y para donaciones paralelas para el fortalecimiento institucional, y hasta 500 mil dólares para proyectos independientes de cooperación técnica.

En resumen, "con la Facilidad se financiará un programa conjunto de pequeños proyectos y operaciones de cooperación técnica que beneficiarán a las poblaciones marginales y de bajos ingresos de las regiones geográficas focalizadas del sureste de

México. El programa tiene por objetivos los siguientes: 1) mejorar las posibilidades económicas y de generación de ingreso de los grupos marginales y de ingresos bajos mediante el desarrollo de empresas viables; 2) fortalecer las organizaciones e instituciones que respaldan su desarrollo, y 3) mejorar las comunicaciones entre los gobiernos locales y las comunidades”.²¹⁰

“El objetivo especial del programa es el financiamiento de aproximadamente veinte o más préstamos”.

En este marco general, el BID convoca a “las Organizaciones Comunitarias de Base, dedicadas a actividades productivas y a las Organizaciones de la Sociedad Civil, dedicadas a prestar servicios de apoyo al desarrollo comunitario, para que presenten propuestas de pequeños proyectos productivos y cooperación técnica que beneficien directamente a los grupos de bajos ingresos en las zonas de mayor grado de marginación en los estados de Oaxaca, Guerrero y Chiapas” bajo los siguientes lineamientos.²¹¹

1) Organizaciones elegibles

Instituciones que no persigan fines de lucro y que cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Estar legalmente constituida, registrada, en funcionamiento y autorizada para desarrollar las actividades contempladas en el proyecto propuesto.
- b) Tener capacidad jurídica para recibir financiamiento y para contraer deudas y obligaciones con una Entidad Multilateral como es el BID.

²¹⁰ BID; Facilidad de financiamiento de pequeños proyectos y cooperación técnica para grupos de bajos ingresos en el sureste de México; Convocatoria a presentar propuestas de pequeños proyectos productivos; México 1997.

- c) Haber estado en funcionamiento activo y comprobado, durante los tres años anteriores a la fecha de la presentación de la propuesta.
- d) Demostrar que realiza o patrocina programas que benefician directamente a por lo menos 100 asociados o beneficiarios.
- e) Tener como propósito formal y desarrollar sus actividades principales en el desarrollo económico y social comunitario de grupos de bajos ingresos.
- f) Demostrar solidez institucional y financiera y complementariamente, estar dispuesta a aceptar medidas que garanticen sus sostenibilidad en el tiempo.
- g) Que no cuenten con acceso a financiamientos de la Banca Comercial.

2) Proyectos elegibles

Localización:

Los proyectos deberán estar localizados en las zonas con mayor grado de marginación en los estado de Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

Grado de Desarrollo:

Se dará preferencia a las propuestas de pequeños proyectos productivos que beneficien a las comunidades de mayor marginación en los estados referidos anteriormente, determinados con base en el índice de marginación del Consejo Nacional de Población.

Actividad económica:

1. Se considerarán proyectos productivos en cualquier sector de actividad económica, incluyendo las actividades de comercialización y servicio.
2. Se dará preferencia a proyectos generados como iniciativas de autoayuda que contemplen la participación comunitaria en todas las etapas del proyecto.

²¹¹Op. cit.

3. Los proyectos deben generar oportunidades de empleo, mejorar la generación de ingresos y fortalecer la autonomía de la comunidad.
4. También se podrán contemplar proyectos de prestación de créditos a grupos de bajos ingresos para actividades productivas. En estos casos, las prácticas financieras y de control adecuadas y transparentes determinarán la elegibilidad de las organizaciones intermediarias.

Beneficiarios:

Los proyectos deben beneficiar directamente a las familias cuyos ingresos sean menores a dos salarios mínimos.

Viabilidad:

Todas las propuestas de pequeños proyectos deben ser económicamente viables al evaluarse a precios de mercado y demostrar factibilidad técnica, sostenibilidad y viabilidad financiera y social.

La organización deberá demostrar que las inversiones que efectúe producirán rendimientos de los activos productivos suficientes para cubrir todos los costos financieros directos, sufragar todos los costos de operación, incluidas las reservas pertinentes de tal manera que al menos se mantenga el valor real del capital social de la organización y de los recursos proporcionados por el Banco.

Los proyectos deberán contemplar planes realistas para el mantenimiento de las inversiones y la sostenibilidad en el tiempo de las actividades económicas objeto del proyecto.

3) Condiciones del financiamiento

- Monto:** El monto de los préstamos podrá ser de hasta el equivalente a 500 mil dólares, y preferentemente mayor del equivalente a 100 mil dólares.
- Moneda:** El financiamiento se desembolsará y será pagadero en pesos mexicanos.
- Plazos:** De hasta 15 años, dependiendo de la naturaleza del proyecto.
- Período de gracia:** Igual al período de ejecución, pero preferentemente no mayor a tres años.
- Destino:** Se podrá financiar necesidades de capital de trabajo, construcción y/o mejoramiento de instalaciones productivas, adquisición de maquinaria, herramientas y otros equipos.
- Período de Desembolsos:** Se preferirán proyectos cuyo período de inversión requiera menos de tres años.
- Tasa y comisiones:** De carácter concesional a las organizaciones. En el caso de organizaciones que presten servicios financieros, las tasas a los prestatarios serán de mercado.

En el campo de la cooperación técnica no reembolsable, la Facilidad podrá proporcionar recursos no reembolsables para financiar actividades de fortalecimiento institucional y/o capacitación que mejoren las posibilidades de éxito de los proyectos productivos, o para mejorar el entorno social y ambiental del área donde se ejecutarán los proyectos. Los ámbitos elegibles son:

1. Diseño y preparación de proyectos de acuerdo a los estándares del BID.
2. Fortalecimiento institucional y/o capacitación.

3. Fortalecimiento del patrimonio cultural indígena.
4. Colaboración técnica que contribuya a la resolución de conflictos entre/dentro de las comunidades.
5. Protección del medio ambiente.
6. Fortalecimiento de vínculos entre las organizaciones orientadas hacia la investigación y las comunidades que podrían beneficiarse con dichos conocimientos.
7. Iniciativas encaminadas a mejorar la prestación de servicios sociales esenciales o para ampliar su alcance a un número mayor de personas.

8.3 Los casos específicos de cooperación internacional para Chiapas

8.3.1 De la Unión Europea

Los casos específicos de cooperación de la UE hacia Chiapas son hechos ya realizados, puesto que la Comunidad Europea, por medio de la Delegación de la Comisión Europea en México, ha desarrollado dos programas que en común tuvieron como objetivo la ayuda humanitaria a segmentos de población afectadas por conflictos regionales, materializados en conflictos bélicos.

El primer apoyo se remonta a 1985 durante el éxodo de comunidades, principalmente indígenas, de Guatemala a territorio mexicano. La llegada a México de más de 46,000 refugiados que en lo general no contaban con herramienta alguna para insertarse en la vida económica del país, implicaba un gran problema social sobre todo en una región (específicamente Chiapas) en donde los recursos acusaban ya un importante deterioro, la demanda agraria representaba un problema de origen y la pobreza afectaba a gran parte de la población.

La migración guatemalteca concentrada en campamentos de refugiados, inicialmente en Chiapas y posteriormente en Campeche y Quintana Roo, empezó a contar con apoyos económicos de la Comisión Europea a partir de 1985. A la fecha han recibido 20 millones de ECUs que representan el 73 por ciento de la ayuda internacional remitida a estos refugiados.

Estos apoyos, aunque destinados a los refugiados guatemaltecos, beneficiaron indirectamente a Chiapas al destensar las presiones existentes sobre los recursos naturales y las fuentes de empleo principalmente.

En la actualidad, tras la decisión de las autoridades mexicanas para dar la residencia a cierto número de refugiados, la Comisión Europea estudia la posibilidad de desarrollar un programa de ayuda para dicha integración en Campeche y Quintana Roo, ante la imposibilidad de hacerlo en el estado de Chiapas por los problemas propios del estado.

En un segundo caso, a través del Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO), la UE llevó a cabo otra acción de cooperación para Chiapas a raíz del levantamiento del EZLN en los primeros meses de 1994. Apoyó a la población desplazada de la zona de conflicto y brindó soporte económico a los trabajos desarrollados por la Cruz Roja internacional como mediador entre el gobierno de México y el grupo guerrillero. La UE contribuyó con un total de 1 millón 50 mil ECUS.

En sus programas actuales de cooperación, la UE insta a concentrar los apoyos favorablemente en las regiones más pobres, entre ellas Chiapas, a través de las líneas de trabajo que instrumenta en el país. Asimismo, privilegia en estas zonas la cooperación a través de ONG's requiriendo sean complementadas éstas con la

presencia de ONG's europeas que enriquezcan y respalden las labores de sus similares mexicanas.

8.3.2 Cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo

Por parte del BID, se tienen contemplados apoyos al estado de Chiapas para este año a través del programa de Facilidad de Financiamiento de Pequeños Proyectos y Cooperación Técnica para Grupos de Bajos Ingresos en el Sureste de México.

Este programa, ya descrito anteriormente, pone énfasis dentro de sus criterios de elegibilidad en la atención a la población más marginada, al considerar que los proyectos deberán estar localizados en las zonas con mayor grado de marginación dentro del estado, dando preferencia a los proyectos que beneficien a las comunidades de mayor marginación²¹² y especificando que los beneficiarios deben ser familias cuyos ingresos sean menores a dos salarios mínimos.

Focalizado de hecho en tres estado mexicanos, Oaxaca, Guerrero y Chiapas, puntualizará su atención a las regiones más retrasadas de cada uno que, en el caso de Chiapas, corresponden a la Selva, el Norte, Los Altos y el municipio de las Margaritas.

Pensada su instrumentación a través de Organizaciones Comunitarias de Base y Organizaciones de la Sociedad Civil, se ha realizado ya para Chiapas el listado de todas las posibles organizaciones participantes. Con base en un estudio de "El Colegio de la Frontera Sur", se identificaron 2,100 organizaciones que actualmente prestan servicios productivos, sociales, culturales o ambientales y que tienen desde 30 hasta 6,000 integrantes.

De este listado, se ha procedido a estudiar la elegibilidad de las organizaciones para participar en el Programa de Pequeños Proyectos considerando como criterios que sean organizaciones:

- Legalmente constituidas o en proceso de constitución legal,
 - dedicadas principalmente a proporcionar servicios productivos y/o relativos a la calidad de vida,
 - activas y funcionando por lo menos los últimos tres años, y
- que proporcionen servicios en las zonas establecidas como de mayor marginación a un mínimo de 200 beneficiarios.²¹³

Con base en lo anterior, se detectaron 160 organizaciones posibles beneficiarias de las cuales, se calcula se apoyarán a 20 con financiamiento para pequeños proyectos y a unas 45 con operaciones de cooperación técnica.

Por último, cabe señalar que se está solicitando el apoyo del BID para ejecutar proyectos productivos que serían una opción de solución a conflictos agrarios en los tres estados ya antes mencionados. En el caso concreto de Chiapas, se contemplan dos asuntos cuyos conflictos están dispuestos a solucionar los interesados a cambio de proyectos productivos.

En el primer caso se solucionaría una sobreposición de tierras entre una entrega precaria de 1989 a un núcleo, y una ampliación de 1990 a otro. Este último está dispuesto a ceder las tierras en conflicto a cambio de recursos económicos para la ejecución de un proyecto productivo ganadero.

²¹² Con base en el índice de marginación del Consejo Nacional de Población.

²¹³ Se excluye a toda organización cuyo principal objetivo o actividad sea de proselitismo político, religioso o gremial. BID; Facilidad de Financiamiento de Pequeños Proyectos y Cooperación Técnica para Grupos Marginados del Sureste de México; Propuesta de Préstamos; 1996.

En el segundo caso, un núcleo agrario de 20 integrantes, recibió sólo 179 has. de una dotación de 963 por encontrarse el resto dentro de la reserva de la biosfera El Triunfo. La imposibilidad de aprovechar 784 has. los hace amenazar constantemente con invadir propiedades privadas. Abandonarían su demanda agraria a cambio de un apoyo económico para explotar café orgánico en 100 has.

9.- RESULTADOS DEL AVANCE DEL DESARROLLO REGIONAL, EN EL ESTADO DE CHIAPAS, EN EL PERIODO DE 1994-1997.

En el ámbito nacional,²¹⁴ en el primer trimestre, el PIB agropecuario creció 1.6 por ciento anual y se estima que tan sólo la producción de granos y oleaginosas aumentará en 1997, un 5.8 por ciento respecto a 1996. A tres años de la crisis económica de 1994, la producción agropecuaria presenta una leve recuperación productiva en algunos subsectores alimentarios, pero sigue enfrentando la falta de financiamiento y hasta 1996 arrastraba una carga financiera de 7 mil 172 millones de pesos en cartera vencida.²¹⁵

De acuerdo con productores agropecuarios el principal problema que enfrenta este sector es la falta de financiamiento de la banca comercial y la privada, lo cual será uno de los temas fundamentales que se analizaron durante la XIV Asamblea del Consejo Nacional Agropecuario en el mes de julio, en donde Martín Werner, subsecretario de Hacienda, señaló²¹⁶ que la banca de desarrollo participa con 80 por ciento de los recursos destinados al sector agropecuario, y ahora, el reto “fundamental” es que la banca privada invierta también para impulsar el desarrollo del agro, sobre todo porque la actividad sí es rentable.

En ese sentido mientras que en 1994 se destinaron 48.2 millones de pesos, el año pasado sólo llegaron al campo 31.3 millones, es decir, hubo una disminución real de 35 por ciento.²¹⁷ Y ha impactado de tal manera el crecimiento de la producción agropecuaria, que en renglones como la demanda de tractores se ha visto un ascenso

²¹⁴ Radiografía del agro, por Gabriela Tovar, Reforma, 21 de julio de 1997.

²¹⁵ Según informan la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y el Banco de México.

²¹⁶ Entrevista en el periódico El Nacional, 23 de julio de 1997.

²¹⁷ Información del Banco de México.

del 300 por ciento en un sólo año además de que la demanda de fertilizantes creció en 24 por ciento.

La producción de granos básicos observa un ligero incremento desde 1995, cuando se obtuvieron 28.8 millones de toneladas, mientras que el año pasado se alcanzaron 31.2 millones.²¹⁸

El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (Pronafide) prevé alcanzar 33 millones de toneladas para fines de 1997, lo cual representaría un aumento de 14.2 por ciento si se compara con la producción de 1994, cuando se cosecharon 28.9 millones de toneladas de granos básicos y oleaginosas.

En el sector pecuario, en lo que se refiere a producción de leche, hay ligeros crecimientos que representan un aumento de 264 mil litros de 1994 a 1996, cuando se lograron 7 millones 584 mil litros, aunque México sigue cubriendo alrededor del 30 por ciento de sus necesidades a través de las importaciones. La producción de carne de res ha presentado disminuciones después de la sequía en el país y mientras que hace 3 años se producían un millón 364 mil toneladas, el año pasado apenas se logró un millón 311 mil toneladas.

Para Chiapas, el Gobierno Federal²¹⁹ asumió el compromiso de seguir trabajando para elevar los índices de bienestar de la población, por lo menos igualándolos al promedio del resto de país.

²¹⁸ Datos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

²¹⁹ Convenio de Desarrollo Social 1997 del estado de Chiapas, que suscribió el Presidente Ernesto Zedillo y el Gobernador, Julio César Ruiz, en Tuxtla Gutiérrez, Chis., el 29 de junio de 1997, así como datos proporcionados por la Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Secretaría de Desarrollo Social y la Procuraduría Agraria.

Con los programas de la Alianza para el Campo se ha aumentado la productividad del sector rural y combatido la pobreza de las familias campesinas. De 1996 a 1997 se aumentó el presupuesto del programa de 110 millones de pesos a 210 millones de pesos, incluyendo los recursos aportados para el mismo propósito por CONAGUA²²⁰ y para el Fondo de Empleo Temporal. Este aumento de 110 a 210 millones de pesos representa un incremento real de alrededor del 80 por ciento.

Los resultados del Programa Alianza para el Campo muestran²²¹ que Chiapas ha vivido, entre 1995 y 1997, a pesar de los problemas, una expansión en su producción agropecuaria. En tres años la superficie sembrada se ha incrementado 22 por ciento; es decir, se ha logrado incorporar a la producción 263 mil hectáreas, es importante señalar que esas hectáreas significan más de la mitad de lo que se cultiva en todo el vecino estado de Tabasco.

Con 1.4 millones de hectáreas agrícolas, Chiapas se ha convertido en el tercer estado con más superficie cultivada en el país. El estado es el primer productor de café, plátano y palma de aceite, y se encuentra entre los primeros lugares en la producción de cacao, maíz y mango.

En estos resultados, se señala que Chiapas participa de manera muy importante en la producción nacional de carne, leche y miel; tiene grandes oportunidades en otros cultivos que se dan muy bien, como el hule, la matadamia y marañón, que tienen buenos mercados. Para fortalecer las capacidades de los productores para 1997, la Alianza para el Campo está invirtiendo 70 centavos de cada peso para programas en beneficio de los productores más rezagados. Para apoyar a los campesinos, están promoviendo cultivos más provechosos, con semillas mejoradas, con variedades más

²²⁰ Comisión Nacional del Agua.

²²¹ Informes de actividades de la Presidencia de la República en el estado de Chiapas, 1998

resistentes a plagas y a enfermedades, con asistencia técnica, con capacitación, con equipamiento y con la promoción de otros cultivos que pueden rendir mayores ingresos.

Por su importancia social y productiva, los programas de café y de cacao están recibiendo un fuerte impulso. Entre 1995 y 1997 se han rehabilitado y mejorado más de 45 mil hectáreas de cafetales. Para 1998 se rehabilitarán otras 30 mil hectáreas. Con ello se pretende alcanzar la mitad de las 150 mil hectáreas que se programó renovar en Chiapas con productores del sector social. Para sustituir las plantaciones más pobres se han producido 77 millones de nuevas plantas de café. Con 200 técnicos y 185 módulos demostrativos, poniendo al alcance de los productores las nuevas tecnologías que requieren.

El equipamiento y la infraestructura para la producción de café, se han fortalecido con cerca de 4,200 patios de secado y la rehabilitación de 21 beneficios secos y 20 bodegas. Con todo ello, avanza la meta impuesta en 1994 de elevar la productividad a por lo menos, 20 quintales de café por hectárea. Mientras que en los años de 1994 y 1995 la productividad de café alcanzaba, en promedio, 8 quintales por hectárea, entre 1996 y 1997, ya se alcanza un promedio de 11 quintales por hectárea.

La producción de cacao, que había bajado mucho, hasta casi desaparecer en algunas regiones, hoy tiene un repunte. A la fecha han sido apoyados 2,900 productores de 200 localidades, en 25 municipios, con asistencia técnica y renovación de plantas. Se ha trabajado en la renovación de 5 mil hectáreas y dando mantenimiento a otras 7 mil 500. A estos esfuerzos se deben, en parte, las 15 mil toneladas de cacao producidas en 1997, 20 por ciento más que en 1994.

En 1998, la Federación estará contribuyendo a la Alianza para el Campo en Chiapas con más de 185 millones de pesos, a los que se agregan otros 58 millones que aporta el gobierno del estado. Esta suma de 243 millones de pesos del programa, son 34 por ciento más en términos reales que en 1997. De manera adicional, el Gobierno Federal destinará otros 44 millones de pesos para el Programa de Empleo Temporal, para aliviar las necesidades de los productores cuando el trabajo escasea y sirve, al mismo tiempo, para realizar obras que son muy necesarias en sus propias comunidades.

Con el Programa PROCAMPO en 1997, se apoyó a los productores por cerca de 500 millones de pesos, aplicando apoyos para la comercialización de granos básicos en Chiapas por 350 millones de pesos. Para 1998, se ha programado que 290 mil productores chiapanecos recibirán 566 millones de pesos del Programa Procampo, para apoyar la producción en 900 mil hectáreas. Por su parte, Banrural está planeando ejercer este año 294 millones de pesos, para financiar con créditos a los productores agropecuarios del estado, con la promesa de aumentar esta cantidad si la demanda de financiamientos es más grande.

Para 1997, el gasto federal en educación para Chiapas²²² es de casi 3,360 millones de pesos. Entre 94 y 97 se habrán construido 7,605 espacios educativos nuevos en los niveles de educación básica; con ello se logra aumentar en más de 11 por ciento la matrícula en preescolar, primaria y secundaria, durante los últimos tres ciclos escolares. Está en construcción la Universidad Tecnológica de Ocosingo y muy pronto estará en construcción la Universidad Tecnológica de Palenque.

²²² Datos de la Secretaría de Educación Pública.

En salud²²³ se ha avanzado, pero todavía falta mucho por hacer. La eficacia a los servicios de la población no asegurada aumentará con la descentralización de la Secretaría de Salud que se está llevando a cabo. En diciembre de 96, la Federación transfirió al Gobierno estatal 191 clínicas y hospitales, 5,400 plazas de personal de salud y los recursos financieros para operar esos servicios. En 1997 se ha continuado ampliando la infraestructura de primero y segundo nivel mediante la conclusión de seis centros de salud con servicio de hospitalización en los municipios de Salto del Agua, Tecpatán, Pueblo Nuevo, Mal Paso, Simojovel y Chanal. 11 unidades auxiliares en nueve municipios; la construcción de 20 centros de salud, de los cuales siete se localizan en la Región Sierra y tres en la Región Selva Norte, y un hospital rural, éste con sede en la cabecera municipal de Tila. Todas estas obras se desarrollan en las regiones prioritarias del estado y permitirán aproximar la cobertura del servicio de salud al 90 por ciento de la población.

De los casi 3 millones de pobladores del estado, en 1994 una tercera parte no contaba con acceso al paquete básico de salud, para 1997, 650,000 chapaneos ya tienen esa forma de servicio y se programó para que los 400,00 restantes lo puedan tener antes de fin del siglo. Para 1998, se ha presupuestado 1,113 millones de pesos para el sector salud en el estado, lo que representa el doble de lo presupuestado en 1994.

En materia de vivienda y servicios se realizan 15 mil acciones para mejorar las condiciones de sanidad en zonas rurales de las regiones de Los Altos, Selva, Norte, Sierra y Las Cañadas. Se introducen sistemas de agua potable en 163 comunidades y se concluyen trabajos en 11 localidades más, beneficiando a casi 96 mil habitantes. Las obras se concentran en las regiones de la Sierra, Altos y zona Norte del estado, impactando de manera significativa comunidades rurales de alta marginación como

²²³ Datos de la Secretaría de Salud.

el Progreso, en el municipio de Bellavista; Sacumún, en Chalchihuitán, Nirnantíc, en Chamula; Joivey y Huayaquil, en Chilón; Ramón F. Balboa, en Ocosingo; Unión Juárez, en Sabanilla; Belisario Domínguez, en Salto del Agua o Independencia, en Tila.

Entre 1994 y 1997 se habrá llevado la electricidad a 1,354 comunidades más. Para apoyar el ingreso de las familias que viven en las zonas de mayor marginación, se está aumentando la generación de empleos temporales de 14,600 en 1996, a 83,600 en este año. Con este programa se emplea la mano de obra campesina y urbana para mejorar las condiciones de vida en sus comunidades.

Con los Programas de SEDESOL²²⁴ se desarrollan acciones y urbanización en los principales centros poblacionales de la ciudad. En Palenque se construye el boulevard Aeropuerto-Cabeza Maya. En Tuxtla Gutiérrez continúa la rehabilitación del estacionamiento subterráneo de la Plaza Central. En San Cristóbal de las Casas se realizan proyectos de pavimentación de calles y avenidas. En Comitán se contribuye a la remodelación urbana de su Centro histórico y la pavimentación de calles, y en Tapachula se construye la primera etapa del libramiento Sur, se avanza en la pavimentación de calles y en la prestación de servicios básicos de agua potable y drenaje y se concluirán este año seis puentes vehiculares, cuatro sobre el Río Tezcuyuapan y dos sobre el Río Cuatán, que ayudarán a resolver los problemas de vialidad.

La ampliación de la red de caminos y carreteras es uno de los pilares para avanzar en el fortalecimiento de la Infraestructura del estado y esto contribuye a romper la cadena de carencias en que se reproducen la pobreza y la marginación. Contar con un camino hace la diferencia, permite un desarrollo equilibrado de las regiones y

facilita que lleguen los servicios de salud, educación, electrificación y agua potable a las comunidades. Por ello, entre 1994 y 97 se impulsó la infraestructura carretera de Chiapas.²²⁵ En cada uno de estos tres años es el estado que ha recibido más inversión Federal para carreteras. Para 1997 se tiene programada una inversión por mil cinco millones de pesos para este rubro. Si sumamos a precios de 1997 las inversiones que se han hecho en 95, 96 y las que se harán en este año, resulta que en estos tres años, se habrá realizado una inversión en caminos y carreteras por cinco mil 570 millones de pesos.

Para fines de 1997, casi todas las cabeceras municipales de Chiapas están comunicadas por caminos pavimentados. Entre ellas es la que integra los municipios de Chamula, Xenal-ho y Panteló. Una de las obras más importantes que se está realizando es la carretera fronteriza del sur, con una longitud de 424 kilómetros entre la región de Palenque y los Lagos de Montebello a concluir antes de que termine 1998. Ya en 1996 se entregó 191 kilómetros de esta importante vía, y a finales de 97 se entregarán otros 98 kilómetros, entre los que está el tramo que va de Santa Elena a Flor de Café, y el ramal a Bonampak, que beneficiará a las comunidades indígenas de la región. Asimismo se concluyó la pavimentación de la carretera Comitán-Altamirano-Ocosingo.

También se puso en operación la carretera que va de Puerto-Café a Larráinzar, que beneficia, entre otros, a los productores de café y de legumbres. También está por terminar otras tres obras con las que se van a beneficiar a más de 30 mil habitantes de la región de Las Cañadas. Esas obras son la carretera de Margaritas, Cruz del Rosario, Vicente Guerrero, San Quintín; la que va de San Quintín a Ocosingo, pasando por el Carmen Pataté, y la tercera es el Puente de San Quintín.

²²⁴ Datos del Programa de las 100 Ciudades, SEDESOL, 1997.

²²⁵ Datos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En agosto de 1997 estará en operación un puente y 255 kilómetros de caminos reconstruidos beneficiando a las comunidades de los municipios de La Realidad, Guadalupe Tepeyac, Vicente Guerrero, Cruz del Rosario, El Carmen Pataté, San Miguel Patihuitz, Rómulo Calzada, la Sultana, La Soledad, Ramón Balboa y San Quintín. Para la carretera de Angel Albino Corzo a Ziltepec, se tiene una inversión este año por 50 millones de pesos, para llegar a 46 kilómetros pavimentados. Este tramo permitirá a más de 30 mil personas de la región una mejor comunicación con Motozintla, Tapachula y Tuxtla Gutiérrez. Además se ha destinando 125 millones de pesos más para la pavimentación de cuatro carreteras alimentadoras, las que van de Tila a Eli Mar, y de Petalcingo a Sabanilla, en la zona norte, y las que comunican a La Grandeza con Bellavista y con Bejuical de Ocampo en la Sierra.

Con esos recursos también se construirán otros once caminos rurales en las regiones selva norte y sierra; de esta forma se ha creado una mejor infraestructura de caminos más eficiente y moderna para el progreso de las comunidades de Chiapas; al complementar todas estas obras será uno de los estados que se beneficiarán con el recién creado Fondo de Infraestructura Carretera con el que se seguirá apoyando la construcción de los caminos rurales.

En la frontera, para dar más agilidad a la comunicación con Guatemala, pronto se iniciará la construcción del puente internacional Ciudad Hidalgo-Tecún Umán. Estas obras fortalecerán la integración de la zona fronteriza con Guatemala y facilitarán el despegue productivo y turístico de esta región donde se encuentran importantes atractivos naturales y arqueológicos del Mundo Maya. Con el propósito de apoyar el desarrollo turístico se ha creado un programa especial para comunicar diversas zonas arqueológicas en los estados del sureste. Para este fin, sólo en el estado se invertirán más de 20 millones de pesos durante 1997 además de la

inversión con la que se están modernizando y ampliando los aeródromos de Palenque.

Así mismo, las comunidades chiapanecas requieren de un esfuerzo especial para dotarlas de comunicación por teléfono. Con obras de telefonía rural quedarán comunicadas 535 comunidades chiapanecas en beneficio de casi 150 mil habitantes con alto nivel de marginación; esta cantidad de comunidades rurales con teléfono, es cuatro veces y media más que las que contaban con ese servicio en 1994. Además con la instalación de teléfonos por satélite en 55 presidencias municipales; se va a lograr, este año que todas las oficinas municipales cuenten con servicio telefónico.

Por otra parte, se da impulso productivo a las organizaciones sociales del Estado. El Fondo Nacional de Empresas Sociales, dispone este año de 78 millones de pesos para apoyar 400 proyectos productivos, entre ellos destacan 124 empresas artesanales que benefician a casi 2,900 socios de los cuales casi el 85 por ciento son mujeres tzentales y tzotziles. Además se apoya a 19 organizaciones cafetaleras, a 252 empresas agrícolas que producen cacahuete en Jiquipilas y Cintalapa; hortalizas en Palenque y La Fraylesca y flor de crisantemo en Los Altos, entre muchos otros proyectos.

Por tercer año consecutivo la aportación federal para el Convenio de Desarrollo Social formalizada con el Gobernador, es el presupuesto más alto para la superación de la pobreza entre todos los estados del país. Dichos recursos ascienden este año a más de 1,180 millones de pesos.

Del total del Convenio, una proporción muy significativa la ejercen los presidentes municipales del estado. En 1997, casi 700 millones de recursos federales y estatales serán canalizados por la vía de los ayuntamientos. Cabe destacar que esta inversión

ascendía en 1995 a 336 millones de pesos; es decir, en 2 años se duplicó la inversión del Fondo de Desarrollo Social Municipal. Dentro del gasto presupuestado para 1997, la inversión en obras públicas es casi 50 por ciento más grande, en términos reales, que la de 1994.

En relación con los recursos de inversión asignado²²⁶ solamente para Chiapas, fueron entre 1989 y 1993, del orden de los 6,000 millones de pesos; solo en 1994, se gastaron 6,899 millones; para 1995, 8,900 millones; para 1996, 13,603 millones; para 1997, 16,923 millones y para 1998 se han asignado 19,000 millones de pesos, lo que representa un incremento del 145 por ciento de gasto de inversión para Chiapas, en comparación con el presupuesto de 1994. Con esta inversión se pretende atender las demandas y necesidades sociales de los habitantes del estado de Chiapas.

Los resultados anteriores demuestran que la aplicación de las políticas públicas ha tenido un éxito en el avance del desarrollo en la región debido al refuerzo de los programas nacionales. Para el caso de los programas internacionales de apoyo al estado de Chiapas, no se tienen resultados concretos debido a que éstos apenas se están implementando y solo se tienen perspectivas, por lo expuesto en el capítulo correspondiente, de una exitosa intervención del apoyo de la comunidad internacional. Sin embargo, visto en su conjunto, el estado ha ido avanzando en un desarrollo económico y social, en la medida en que los recursos del gobierno federal han fluido en cantidades que no son comparables proporcionalmente a los presupuestos de los demás estado de la república mexicana.

El desarrollo en la región puede ser considerado como poco sustentable al no tenerse elementos de una estrategia política que involucre a todos los actores en el escenario del conflicto en Chiapas, aunque el avance pareciera dar el cimiento de un despegue

en la estabilidad, es necesario no perder en cuenta que de no haberse presentado la contingencia militar del EZLN, el desarrollo del estado tendría un avance diferente al que este documento presenta.

²²⁶ Informes del gobierno de Chiapas, tomado en el periódico Reforma de fecha 7 de junio de 1998.

10.- CONCLUSIONES

La historia de Chiapas se puede conocer en el vestigio de su civilización, cuyo estado actual de ruinas arquitectónicas refleja, paradójicamente, la situación del alcance de la modernidad, mostrando una herencia grande y orgullosa, que hoy se encuentra derruida por el tiempo y el abandono de quienes han explotado sus recursos.

Los levantamientos indígenas como el del EZLN, no son nuevos en el estado de Chiapas, se encuentran desde el momento mismo que se da el avasallamiento; como ejemplo se tienen los movimientos mayas y de tzeltales y tzotziles en la Colonia. En el transcurso del período colonial los lacandones organizaron entre 1553 y 1556, movimientos por el despojo de sus tierras y el trato recibido por los españoles. También en 1712, en la época Virreinal se presentó una rebelión tzeltal. Para principios de 1800, en la Región de los Altos de Chiapas se efectuó la rebelión más importante de toda la zona, ya que la mayoría de los pueblos tzeltales y tzotziles se organizaron pero finalmente fueron dominados, no antes de ocasionar muchas muertes²²⁷ y otra en 1868, sobre la región chamula en el pleno periodo Republicano.

Todos los movimientos registrados en esta zona, reflejan la ansiedad por pasar del sojuzgamiento a un trato más racional, ni siquiera demandan una modernidad porque no la entendían ni la conocían como tal por respeto a sus usos y costumbres. Los cambios que ha enfrentado el país fueron siempre sin considerar a la mayoría, es únicamente la minoría que impulsa la modernización de acuerdo a sus intereses y a la preservación del poder.

²²⁷ María Teresa Huerta y Patricia Palacios, *Rebeliones Indígenas de la época colonial*. SEP, INAH. Primera edición México, 1976, p. 13 6.

Para superar las desigualdades, cada vez más crecientes, analistas e investigadores reconocían en la reforma agraria la manera más adecuada para transformar la tenencia de la tierra ya que desde 1910, fecha en que se inicia la Revolución Mexicana 2,000 familias eran propietarias de más del 87 por ciento de la superficie de todo el país, ya para 1980, había más de 5,000,000 de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que usufructuaban el 90 por ciento del territorio nacional. Sin embargo, pese a que se alcanzó una amplia distribución de la propiedad social, el ritmo del crecimiento de la producción era inferior al crecimiento de la población y se asoció básicamente al rezago agrario y al minifundio; es decir no había tierras que trabajar y las que había, no contaban con un respaldo jurídico de la tenencia de la tierra y por ende existía una baja productividad agrícola. Esto propiciaba no cubrir siquiera el consumo interno del ejidatario, agregando la falta de modernización del campo debido a su incosteabilidad financiera.

La reforma al artículo 27 constitucional, externó el problema de las deficiencias e injusticia del reparto agrario no concluido, y al mismo tiempo se vislumbraba la negación de una oportunidad de tenerla para aquellos que no habían experimentado la oportunidad de poseer un pedazo de tierra. En este contexto podemos asegurar que para los sujetos agrarios de Chiapas se presentaban cambios que pondrían al estado a corto plazo en enfrentamientos sociales, derivados del salto histórico al que se les forzaba. Las reformas constitucionales estaban orientadas a estados sin rezago agrario, pero no para un Chiapas donde la cultura de su población giraba en torno a la tierra y los conflictos de su posesión, por lo que la existencia del reordenamiento de la propiedad no podía ser la solución al rezago del reparto de la misma.

Esta política agraria encaminada específicamente a partir de 1992, señala un punto crucial en las aspiraciones del gobierno para atenuar el atraso del campo mexicano, pero también, es un elemento que fomenta la crítica de aquellos campesinos de

Chiapas y del resto del país, que aún no están convencidos de la conclusión del rezago agrario, dado que son muchas las demandas de dotaciones y ampliaciones de tierras para ejidatarios, o para la creación de nuevas poblaciones; así como situaciones no contempladas que se han presentado y que representan un obstáculo para resolver el problema social más añejo de la población al beneficiar a determinados grupos de campesinos; o que a pesar de la resolución presidencial no fueron entregadas las tierras por prácticas corruptas o porque los propietarios afectados se protegieron mediante amparos; decretos presidenciales que afectan tierras de comunidades indígenas bajo el régimen de copropiedades o propiedades mancomunadas que no están reconocidas por los procedimientos agrarios vigentes y que su ejecución ha traído consecuencias sociales infinitamente mayores a las que se pretendía subsanar con el beneficio de la dotación de tierras.

A más de 5 años de la reforma agraria de 1992, quizá una de las más importantes en los últimos tiempos, el resultado económico y social que presenta el campo, es quizá el mismo que antes de ese año, sin embargo la seguridad en la tenencia de la tierra ha aportado una mayor libertad, democracia y justicia en el campo y ha asentado las bases para su modernización. En este sentido la política neoliberal exigía la apertura del agro para aumentar su productividad e intentar disminuir el rezago social sobre sus miembros; pero la política agraria que se implementó es muestra clara de la ansiedad del gobierno que aún bajo nuevas condiciones busca afianzar el poder transformando sus estructuras. Las autoridades, como resultado de una mala definición de los problemas y de una consecuente falta total de previsión de políticas públicas encaminadas a esa región, terminan agotando la relación tradicional con las organizaciones campesinas, permitiendo nuevos motivos y planteamientos que dieron sustento a las ideas del movimiento indígena.

Considerando que el país no presenta una situación homogénea en el campo, es difícil sacar conclusiones para todo el país y los resultados que se puedan analizar se presentan regionalmente como el caso de Chiapas, donde encontramos la frustración de una reforma agraria que hasta mediados de 1980, había tomado una dinámica que parecía alcanzar los niveles de reparto agrario comparables a los del resto del país y donde la esperanza de las promesas nunca alcanzadas de la reforma revolucionaria de 1917, parecía que tendría el resultado de los reclamos democráticos y de equidad jurídica. Para este estado es irónico que el péndulo de la formación o la tendencia de latifundios, regrese a su región cuando aún no se completó la distribución original, esto ha sido el punto básico del pronunciamiento de los dirigentes del EZLN sobre el levantamiento armado, así como uno de los elementos de descontento de los campesinos y comunidades que se han manifestado abiertamente sobre la conclusión del reparto agrario, la lenta resolución del rezago agrario y del malestar por la aplicación de la reforma del agro en Chiapas.

El movimiento armado impidió la aplicación de la nueva legislación del artículo 27 constitucional, ya que se generalizó la exigencia de indígenas y hombres del campo en la entrega de tierras por parte del gobierno, presionando a través de invasiones a propietarios particulares, con y sin el consentimiento de los dirigentes del EZLN, exacerbando el estado de derecho, no sólo en el estado de Chiapas, sino induciendo esta problemática social en los estados vecinos. Las organizaciones campesinas en Chiapas, que antes de la rebelión no pasaban de unos cuantos, intempestivamente llegaron a sumar más de 90 de las más importantes y entenderían que deberían aprovechar la coyuntura histórica y manifestarse por aquel elemento que les era familiar como es el derecho a la tierra. La primera práctica que ya habría dado resultados como forma de presión, fue la invasión de predios rurales, siendo de propiedad privada o social, que por conveniencia más de 60,000 demandantes se colocaron las capuchas y se declararon simpatizantes del Ejército Zapatista. Sobre

las invasiones y enfrentamientos entre campesinos y pequeños propietarios, y entre campesinos entre sí, la sociedad nacional en su conjunto y la comunidad internacional han solicitado una solución considerando que la violencia y la guerra no son las vías para encontrar el camino para el desarrollo económico y la reconciliación estatal.

A partir de enero de 1994, se perdió en el estado de Chiapas el control de la autoridad y los gobernantes estatales y municipales buscaron el apoyo del gobierno federal para recuperar la gobernabilidad en la zona. Se instrumentaron dentro de la nueva agenda de gobierno, una serie de políticas públicas para este fin, en coordinación con las autoridades locales, implementando la estrategia en varias vertientes, una de ellas implicaba la desactivación del conflicto agrario dotando de tierras a los campesinos que invadieron propiedades particulares. Ante tal situación el gobierno aplica políticas consistentes en compras de tierras como solución parcial, aunque esto generó vicios y distorsiones de gran magnitud. Las organizaciones campesinas hicieron de estas compras, una forma de control político y por consecuencia poder regional y corporativo, sin beneficiar a los campesinos. Para ello el gobierno implementa una acción correctiva en 1995, a través de los Fideicomisos para la obtención de tierras lo que le permitió controlar la demanda agraria. La adquisición rompe con el principio y el esquema del fin del reparto agrario, postulado en las reformas constitucionales de 1992, sin embargo, las autoridades han manejado estas compras de tierras a particulares como un logro de los campesinos y no de la autoridad, con el propósito de no repetir esta manera de conseguirlas en los demás estados de la república mexicana. Interesante es el hecho de que estas adquisiciones quedaran registradas en el Registro Público de la Propiedad local, como si se tratara de compras entre particulares; ante este hecho, el gobierno ha manifestado que las nuevas propiedades pasan a formar parte de tierras sociales del estado de Chiapas. Lo anterior podría ocasionar correcciones de nueva cuenta en un

futuro, por producirse problemas de carácter jurídico, debido a la indefinición del titular de las propiedades. Señalamos en el capítulo correspondiente que una forma de determinar el éxito de estas políticas públicas ha sido el aval indirecto del EZLN cuando ha modificado sus demandas originales, marginando la reivindicación de la tierra en sus últimas declaraciones. Como quiera que sea, la entrega que se tiene estipulada de 4 ó 5 hectáreas, según la calidad de la misma, no constituye remedio contra la pobreza, ni brinda oportunidad plena para el desarrollo; representa en realidad una medida de contrainsurgencia con el objetivo de recuperar la gobernabilidad en la región, pero que no derivará en la corrección de problemas estructurales. Con esta medida únicamente se compró paz para otros 5 años.

Para México es indispensable capitalizar y fortalecer los avances económicos, sociales y comerciales que ha logrado a pesar de las graves deficiencias y escollos de un profundo subdesarrollo resultado, en la mayoría de los casos, de causas históricas más que naturales. Aunando a esto, la mala implementación de políticas públicas que como ya se dijo, el gobierno tiene que intervenir posteriormente para corregir las consecuencias que de las primeras se derivan. Las diferencias sociales y regionales subsisten y se acrecientan; estudios sobre marginación muestran una tendencia en aumento en el país, las zonas rurales siguen mostrando graves carencias en relación con las urbanas y la población indígena ha sido históricamente más relegada.

Otra estrategia del gobierno a través de políticas públicas para controlar la situación en el estado, fue inyectar recursos económicos suficientes a través de programas sociales para cambiar la actitud de los simpatizantes del EZLN. Después de conocer los programas para el desarrollo de Chiapas, y algunos resultados de estos en el periodo 1994-1997, queda demostrado que efectivamente ha existido un avance en el crecimiento económico y social de la zona. Los resultados muestran que en el

período analizado, la superficie de cultivo se ha incrementado en un 22 por ciento; que el café ha aumentado en producción y productividad pasando de 8 a 11 quintales por hectárea en promedio estatal; que la infraestructura básica de la región está creciendo de manera significativa, entre otros avances. Sin embargo, es importante señalar que la derrama económica en la región que le ha permitido crecer económica y, en algunos aspectos, socialmente, ha sido resultado de una estrategia de Estado con el afán de recuperar la gobernabilidad en la región.

El gobierno manejó dentro de la estrategia para subsanar las deficiencias de ingobernabilidad y preservación de su permanencia en la zona, la suposición de que el EZLN no podría implementar proyectos viables de desarrollo para las comunidades que se encuentran bajo su control. En efecto, el Ejército Zapatista hasta ahora no ha tenido la posibilidad o el interés de impulsar cualquier proyecto, por mínimo que éste sea, alternativo a los propuestos y operados gubernamentalmente. Lo anterior ha ocasionado que estas comunidades de simpatizantes y militantes de esa organización se sientan decepcionados del movimiento indígena, ya que entienden que no pueden vivir sobre la base de un discurso político. Otro aspecto que muestra el éxito obtenido en los programas de gobierno, ha sido el cambio de actitud de numerosas organizaciones simpatizantes de fuera de la zona de influencia zapatista, en el mismo estado de Chiapas, que una vez satisfechos sus reclamos y requerimientos materiales han declarado públicamente que dejan a ese grupo armado para pasar a formar parte de las organizaciones institucionales reconocidas. La estrategia de las autoridades, en este sentido, ha desgastado el movimiento armado logrando el objetivo de las políticas públicas.

No es difícil pronosticar lo que hubiera pasado si los recursos asignados a la región se hubieran determinado en proporción a la distribución presupuestal de la federación; para tener una idea, el gasto federal en el ejercicio de 1997 del programa

para la superación de la pobreza²²⁸ ascendió a 13,326 millones de pesos para todo el país, que representaba un incremento del 33 por ciento en relación con 1994. Para Chiapas,²²⁹ este programa fue de 1,184 millones de pesos y su incremento alcanzó el 66 por ciento en relación con 1994, es decir el doble del porcentaje asignado a todo el país. Esto constituye en realidad la preocupación de las autoridades por inyectar recursos económicos a esta zona más que a cualquier otra. Por otra parte resulta notorio los recursos de inversión asignados²³⁰ anualmente al estado a partir de 1994, representando un incremento para 1997, del 145 por ciento. Hasta donde conocemos este porcentaje de incremento presupuestal tan alto en el mismo periodo no se ha dado en ningún otro estado de la república mexicana, con lo que se confirman nuestros supuestos.

Para el EZLN estas políticas públicas aplicadas por el gobierno no han pasado desapercibidas ya que en varias ocasiones ha declarado que el gobierno federal implementó la llamada “guerra de baja intensidad”, mediante fuertes derramas económicas a fin de fracturar sus bases constituidas por comunidades indígenas y ha respondido que lo único que ha alcanzado el gobierno es un bajo control político y social, sin resolver las verdaderas causas que dieron origen al conflicto. Esto es verdad, y se tiene que reconocer, pero también se tiene que reconocer “la defensa racional del Estado” a recuperar el control de la zona, aunque el método que utiliza sea muy controversial. Posiblemente, la respuesta más adecuada surja a través de la formulación de una agenda de Estado, con el consenso de todos los partidos políticos a escala nacional, para que en un corto plazo, se tenga una alternativa social, económica y, sobre todo, política para la solución integral del conflicto.

²²⁸ Información obtenida en del periódico El Financiero del 7 Junio de 1998.

²²⁹ Informes del gobierno de Chiapas, tomado en el periódico Reforma de fecha 7 de junio de 1998.

²³⁰ Recordando que para Chiapas, en 1994, se gastaron 6,899 millones; para 1997, 16,923 millones y para 1998 serán 19,000 millones de pesos (más de 2 mil millones de dólares americanos).

No sólo por sus graves niveles de pobreza con respecto al resto del ámbito nacional; sino por el conflicto armado, Chiapas captó la atención nacional e internacional a partir de 1994. A raíz de esto, se han dado a la región recientemente, más apoyos directos tanto nacionales, como ya los explicamos, como del exterior; de estos últimos es el caso de la Unión Europea y del Banco Interamericano de Desarrollo para quienes Chiapas reviste especial importancia.

Cabe mencionar algunos aspectos con relación a la ayuda que proporcionan las Naciones Unidas y organismos internacionales a países en vías de desarrollo como México, a través de programas como el combate a la pobreza para solventar las condiciones que la generan y no sólo paliar las expresiones que la muestran. Estos organismos señalan políticas y estrategias en los ámbitos económico y social para crear bases sostenibles y duraderas de desarrollo. Bajo esta premisa, su control y evaluación son necesarios; sin embargo, en el caso de la Unión Europea el condicionamiento que establece en la política de cooperación puede empezar a cuestionarse por mermar los objetivos y alcances que se persiguen o confundirse peligrosamente con una política intervencionista al trastocar ámbitos que podrían considerarse exclusividad de la política nacional, sobre todo en aquellos países donde las condiciones de democracia y derechos humanos son más cuestionables.

La pobreza, marginación, falta de democracia, inexistencia del estado de derecho y todos los demás males que se padecen en los países en vías de desarrollo requieren de medidas más profundas, como lo sería una mayor libertad hacia el exterior para establecer sus propios modelos económicos y sociales, donde se pueda escuchar la voz de su población y no la voz de los grandes organismos y capitales internacionales, avanzando a ritmos propios y naturales. La ayuda de la Unión Europea para el desarrollo resulta relevante en el caso de México, no obstante el

acuerdo económico, comercial y de cooperación política es muestra clara de una relación no sólo de ayuda sino de conveniencia directa para ambas partes.

Otro aspecto importante del programa de apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo es la coordinación con instituciones locales que en el caso de Chiapas, resulta relevante por el enfoque participativo de la sociedad, a través de sus organizaciones, permitiendo a las propias comunidades inmiscuirse en la planificación, preparación y ejecución de los proyectos para identificar con mayor precisión a la población objetivo. Estos programas no sólo deben cuidar la no-injerencia en ámbitos de la soberanía nacional, sino dotar realmente a los beneficiados de los elementos que atenúen su dependencia. La capacitación, la asistencia técnica y la transferencia de tecnología son claves para el desarrollo. El primer objetivo de los receptores debe ser dejar de requerir apoyo asistencial y poder negociar una cooperación más integral con plena participación de la población.

En este sentido, la Unión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo y las relaciones de cooperación con los países en vías de desarrollo en distintos niveles, son ejemplos claros de los esfuerzos que realizan para atenuar las diferencias entre pobres y ricos, primero al interior de los países y luego entre naciones. La cooperación internacional tal vez no sea otra cosa más que el aspecto social que requiere el actual modelo de desarrollo económico implementado en el mundo. Como quiera que sea, para el estado de Chiapas todo esto significará, junto con los programas de apoyo nacional, una posibilidad más de sentar las bases de un desarrollo bajo la perspectiva agraria que impulse una mayor equidad económica y social, con su consecuente estabilidad política.

Bajo la perspectiva económica, el movimiento indígena en Chiapas llamó la atención del mundo, obligando al estado mexicano a reforzar una variedad de programas que

desde el inicio, y un poco antes del conflicto, consistieron en proporcionar recursos y equipamiento a la región con la idea de constituir la base de su despegue económico y social. La paradoja de esto, es el hecho de que la región puede contar con opciones de crecimiento que se presentan en un ámbito de inmensurada intervención de un gobierno que ha adoptado el modelo económico neoliberal, intentando recuperar la gobernabilidad de la zona para alcanzar un desarrollo sustentable y sostenido.

Dentro de este contexto, la apertura del agro era indispensable para aumentar su productividad e intentar disminuir el rezago social sobre sus miembros, en este sentido la última reforma al artículo 27 constitucional, es una respuesta más a las recomendaciones de los organismos financieros internacionales para completar en este país el modelo neoliberal, pero desde el inicio de su aplicación sólo un sector muy reducido se ha beneficiado, entre ellos, grandes empresarios y altos funcionarios públicos de las pasadas administraciones gubernamentales.

Ante este escenario, las autoridades deben replantear la agenda de gobierno, para atender los problemas públicos y tratar de solucionarlos con ideas novedosas y adecuadas, el Estado no puede abandonar sus obligaciones para con los más desprotegidos, debe por lo tanto, asegurarle un régimen de Leyes, propiciar soluciones a conceptos fundamentales como el combate a la pobreza, aminorando las grandes diferencias surgidas entre clases y entre regiones del país.

Aunque si bien es cierto, el modelo de Estado rector y proteccionista no era ya funcional, tanto por las transformaciones globales en el mundo, como por su descomposición en la aplicación de políticas internas, no pueden negarse aspectos como el crecimiento económico de México del 6.3 por ciento promedio anual que alcanzó entre las décadas de los 30's y los 70's, ni el que haya sido, promotor del bienestar social dictándose a su amparo leyes en beneficio de trabajadores o

campesinos, o creándose instituciones sociales de educación, salud y servicios básicos. En contraste, a más de dos décadas de reforma neoliberal, la economía mexicana ha mostrado una alta vulnerabilidad debido al decremento en el ahorro y la inversión, la desigual distribución del ingreso, el cada vez mayor desempleo, el deterioro de los sistemas educativos y de salud, y en general en los niveles de bienestar, son aspectos que se acentúan más en la población afectada por la pobreza.

Como ya se mencionó el modelo anterior había llegado a su agotamiento, el actual modelo neoliberal no está mostrando una mejoría en las condiciones críticas de las mayorías; es obvia la necesidad de un cambio. Ante tal situación, una de las propuestas de renovación de cambio estructurales son las analizadas por la CEPAL. Dentro de estas reformas estructuralistas recomendadas se encuentran las de la Reforma Agraria, en la medida en que la relación de existencia de latifundio y minifundio y otras formas de tenencia de la tierra no ocasionen rigidez en la oferta agrícola y sobre todo demanda de fuerza de trabajo.²³¹ Para el caso de México, el rezago del sector agropecuario, donde predominaban condiciones institucionales, sociales y económicas representaba un obstáculo al desarrollo por la baja productividad en los cultivos y el régimen de tenencia de la tierra practicado durante más de 70 años.

La posibilidad de instrumentar el paradigma neoestructuralista en el país, conlleva la adopción de los resultados analíticos de los investigadores economistas de la CEPAL, los que señalan que lo anterior se debe contemplar junto a un Estado más eficiente y democratizado, sobre una sociedad civil fortalecida y proyectos de desarrollo que estimulen la equidad, la descentralización y la participación en lo

²³¹ Revista CEPAL No. 34/1988 abril, Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo de América Latina. Osvaldo Rosales, funcionario del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

social y político, y la flexibilidad, la competitividad y la adaptación estratégica en lo económico. El desarrollo no puede ser un proceso espontáneo como lo plantea el paradigma neoliberal, sino que debe ser fruto del esfuerzo constante e innovador de las circunstancias por parte del gobierno y de la sociedad civil.

El neoestructuralismo surgió en sus inicios como una vertiente teórica alternativa al enfoque ortodoxo neoliberal del ajuste, intentando aportar soluciones menos recesivas y menos regresivas a problemas inflacionarios y de desequilibrio comercial, por la vía de los programas de estabilización y de ajuste heterodoxos de los años ochenta.²³² Complementando las experiencias anteriores sobre la participación del Estado en las políticas económicas, es necesario superar sus claras insuficiencias asociadas no sólo a sus atributos positivos como intervencionista estatal, sino a su cada vez mayor descontrol para manejar problemas de corrupción y narcotráfico asociados a sus altos ejecutivos.

Dentro de sus objetivos en el nuevo paradigma neoestructuralista es necesaria la renovación del Estado ya que enfrenta una sobrecarga de demandas junto a un debilitamiento de su financiamiento. Como parte de los objetivos, se requiere una participación racional de los grupos políticos para aportar soluciones que no únicamente protejan sus intereses, un ejemplo de ello es la propuesta de algunos diputados de la oposición de reducir el IVA en México que de realizarse ocasionaría un déficit presupuestal con lo que se desencadenarían serias dificultades en el cumplimiento de sus funciones económicas básicas encaminadas a mantener equilibrios macroeconómicos, promover la equidad y evitar los estrangulamientos de divisas, ahorro e inversión. Es clara la inexistencia de soluciones obvias y definitivas sobre cómo lograr un programa de desarrollo integral para el país que vaya más allá

²³² Lustig 1988 tomada de la revista número 21 de la CEPAL. El Desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina.

de los procesos que sólo buscan caminos apropiados. La solución no es cambiar de un paradigma a otro, sino combinar las ventajas que actualmente aporta el enfoque neoliberal con los ensayos neoestructuralistas más recientes que constituyan una base adecuada para enfrentar los severos problemas que aquejan actualmente a la América Latina.

Del punto de vista Político, el resultado de la posición radical de los actores que participaron en el levantamiento, principalmente el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, ha servido como un catalizador para que el gobierno proporcione las soluciones a la pacificación de la zona y el impulso al desarrollo de la región, permitiendo la posibilidad de alcanzar un mejor nivel de bienestar al contar con una infraestructura básica y programas permanentes de apoyo social. Aún así, es importante tomar en consideración que aunque el gobierno proporcione más apoyo económico a la región, los actores continuarán con demandas difíciles de solucionar. Para un progreso social y económico se requiere un avance en la negociación política que solucione a fondo el problema de Chiapas. Se necesita además la participación plural de cuantos están involucrados en la problemática del estado y no solamente cantidades excesivas de recursos que únicamente sirvan de paliativos a la crisis. Lo anterior se comprueba prácticamente, ya que se sabe²³³ a partir de febrero de 1993, casi un año antes del levantamiento, se llevaron a cabo por lo menos tres reuniones de gabinete, en donde presentaron al entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari y al otrora gabinete, detallados informes sobre las operaciones del grupo armado, al que habían confiscado armamento, uniformes, planos de la región, de operaciones y documentación suficiente sobre sus objetivos políticos. Desde entonces la actitud del gobierno consistió en desactivar la inconformidad mediante

²³³ Información del periódico El Financiero, del 21 de julio de 1997. Resulta relevante el hecho de que el ex presidente de la República conociera junto con su gabinete tales acontecimientos ante del levantamiento del 1º de enero de 1994 y más trasciende son las acciones que al respecto toman.

un agresivo programa social que hizo de Chiapas, en su momento, la entidad federativa a la que se canalizaron más recursos económicos en 1993.

Sin lugar a dudas, se desestimó la capacidad organizativa de los presuntos guerrilleros quienes fueron definidos como “los eternos inconformes que se han acercado a la iglesia y que llevan años pidiendo lo mismo”. Se pensó que a través de los programas de Solidaridad y de Pronasol, se destinarían partidas económicas extraordinarias para atender el grave rezago social que vivía la población de los Altos de Chiapas, para que el movimiento no durara.

En realidad, según el documento, casi todo el otrora gabinete, incluidos el actual presidente, sabían de la existencia del grupo guerrillero zapatista, antes de que el EZLN apareciera el 1ro. de enero, por lo que analistas políticos manifiestan que el ocultamiento de la existencia de un grupo armado en Chiapas fue otro de los engaños del gobierno Salinista con el fin de no empañar, primero, las negociaciones finales del Tratado de Libre Comercio y, segundo, para no enturbiar el ambiente político sucesorio que se viviría en 1994.

Pero más allá de la verdad sobre el momento en que se detectó la existencia del EZLN, ahora podemos constatar que el mayor flujo de recursos no es la solución para resolver un problema histórico como el de Chiapas, porque antes del conflicto se dieron estos recursos económicos para tratar de evitarlo y aún así se levantaron los indígenas²³⁴. Sin embargo, lo preocupante a cuatro años de su aparición pública es que el EZLN parece haber quedado atrapado entre su inmovilidad, la estrategia gubernamental y una inesperada reacción social reflejada en la jornada electoral de

²³⁴ En efecto se menciona que el 12 de agosto de 1993, el entonces Secretario de Desarrollo social en visita a las Margaritas, anuncia una partida presupuestal “para el desarrollo productivo de 12 municipios de la región” de Los Altos de Chiapas; cantidad que ascendía a los 40 mil millones de pesos, más a los 130 mil millones destinados a esa misma zona entre enero y febrero de 1993.

1997 a la que los “alzados” chiapanecos, trataron de impedir que se realizara en su zona de influencia con resultados infructuosos, ya que comunidades consideradas simpatizantes de su causa, asistieron a las urnas a votar. Del impacto inicial que provocó, en enero de 1994, un apoyo multitudinario y un inesperado avance democrático y social en toda la sociedad civil, el EZLN y sus luchas reivindicadoras parecen haber quedado en el olvido. La evidente falta de cohesión reflejada en el fraccionamiento de sus bases de simpatizantes, al salir algunos grupos de su esfera de influencia a partir de la puesta en marcha de los programas económicos y sociales por parte del gobierno, y otros grupos de simpatizantes a votar en las elecciones del 6 de julio de 1997, significó un duro golpe a la estrategia armada seguida por el zapatismo, (mismas elecciones por las cuales en un vuelco histórico el PRI no alcanzó la mayoría del Congreso y la oposición se fortaleció marcadamente). Si bien el surgimiento del EZLN contribuyó de manera importante a la movilización ciudadana y al impulso de reformas políticas, cuyas metas se han cumplido en gran medida, los últimos acontecimientos han paralizado a los zapatistas dejándolos en una situación poco favorable frente a las negociaciones de paz con los representantes del gobierno federal.

A partir de la nueva Legislatura, la pacificación en Chiapas entró en un proceso político que pudiera resultar definitivo, en efecto, se prevé que con la nueva composición del Congreso de la Unión, y sobre todo con una composición más plural en las Cámaras de Diputados, el interlocutor del zapatismo no será más únicamente el Poder Ejecutivo, sino también el Legislativo, cuyos integrantes demandan la pacificación de la región y entre algunos de sus miembros conforman la Comisión de Concordia y Pacificación, grupo coadyuvante en la negociación de la paz con el Ejecutivo y el EZLN.

Es urgente replantear el problema de nuestra ética política; es difícil que esto se haga desde el poder, entonces se trata de una tarea de la oposición y de la sociedad. Rose²³⁵ por su parte, considera relevante al sistema político por “originador de innovaciones en la política, siendo los partidos políticos que actúan en su seno responsable de tal circunstancia en función de su capacidad de alcanzar compromisos de clase y de popularizar nuevas ideas y transferirlas al escenario político”. En las crisis económico-políticas, han habido grandes avances para democratizar al estado mexicano, lo muestra una legislatura más plural; sin embargo falta por ver que los partidos de oposición como remarca Rose, sean capaces de transferir su compromiso al escenario político. Con lo anterior se tiene la esperanza de encontrar una fórmula que satisfaga a la mayoría e iniciar una recomposición social y económica de la región con el apoyo de las instituciones oficiales y la sociedad civil.

²³⁵ Rose, Richard, *Do parties make a difference?* Brunswick Chatam House, 1984.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Luis F., El estudio de las Políticas Públicas, Editorial M.A. Porrúa, México, 1996.

AGUILAR, Luis F., Problemas públicos y agenda de gobierno, Editorial M.A. Porrúa, México, 1996.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, Los Problemas de Gobernabilidad de un Sistema Político, recopilación del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Conacyt, México, 1992.

ALCANTARA, Armando, Crecimiento Económico con Rostro Humano, objetivo del Pronafide, señala Ernesto Zedillo, Periódico El Nacional, nota, 4 de junio de 1997.

ANDERSON, J., Public Policy-Making, New York, Holt, Rinehart and Winston, 3^a ed. 1984.

ASHOFF, Guido: La cooperación para el desarrollo entre la Comunidad Europea y América Latina: experiencias y perspectivas, Madrid, IRELA, 1989.

AZNAR KLEIJN, Víctor, La Cooperación en la Lucha contra la Pobreza, Año Internacional de Erradicación de la pobreza, 1996.

BANCO DE CRÉDITO RURAL DEL ISTMO, S.N.C., Evaluación del Programa de Adquisición de Tierras en el Estado de Chiapas, Gerencia de Operaciones Bancarias, Subgerencia Fiduciaria, Tuxtla Gutiérrez, 13 de noviembre de 1995.

BANCO EUROPEO DE INVERSIONES, Asia and Latin America: increased lending, Internet, info@eib.bei.org, Nota informativa, 29 de mayo de 1997.

BANCO EUROPEO DE INVERSIONES, European Investment Bank, Proyectos.

BANCO EUROPEO DE INVERSIONES, Objectives, Internet, info@eib.bei.org, Nota informativa, 29 de mayo de 1997.

BANCO EUROPEO DE INVERSIONES, Projects, Internet, info@eib.bei.org, Nota informativa, 29 de mayo de 1997.

BANCO EUROPEO DE INVERSIONES: Regional development, Balanced regional development, Internet, info@eib.bei.org, Nota informativa, 29 de Mayo de 1997.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), Como participar en el programa de pequeños proyectos del Banco Interamericano de desarrollo, 1997.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), Convocatoria: a presentar propuestas de proyectos productivos, 1997.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), Facilidad de Financiamiento de Pequeños Proyectos y Cooperación Técnica para Grupos Marginados del Sureste de México.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), Información básica sobre el Banco Interamericano de Desarrollo.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), Relación de asuntos agrarios para ser considerados en los apoyos del Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

BELLER TABOADA, Walter, Las costumbres jurídicas de los indígenas en México, Comisión Nacional de Derechos Humanos.

BERNARD, Ch., The Functions of the Executive, Harvard University Press, 1983.

BIRCH, Anthony H. "Overload, Ungovernability and Delegation: the Theories and the British Case", British Journal of Political Science, 1984.

BITAR, Sergio, "Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina", en Revista de la CEPAL No. 34, abril de 1988.

BURBACH, Roger y ROSSET, Peter, Chiapas and the crisis of mexican agriculture, Food First, Institute for Food and Development Policy.

CACERES LÓPEZ, Carlos, Chiapas y su Aportación a la República durante la Reforma e Intervención Francesa 1858-1864, 1ª ed. Libros de México, S.A., Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1962.

CALCAGNO, Eric, "Evolución y actualidad de los estilos de desarrollo", en Revista CEPAL, No. 42, diciembre de 1990, pp.55-67.

CALVA, José Luis, Costos Sociales de la Reforma Neoliberal del Estado y principios de una estrategia alternativa en México.

CAMOU, Antonio, apuntes de la conferencia sobre gobernabilidad, salón principal de Conacyt, México, jun. 1998.

CASAHONDA CASTILLO, José, 50 años de revolución en Chiapas, 1974.

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS, "Fray Bartolomé de las Casas", Expulsiones Indígenas en los Altos de Chiapas, Boletín No. 4/5, San Cristobal de las Casas, Chiapas, septiembre de 1991.

CEPAL, Instituciones y Organizaciones de Productores Rurales en México, Transformaciones en el Nuevo Marco Económico, 26 y 27 de junio de 1997.

COBB, R. y ELDER, Ch., (1972) Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building, The Johns Hopkins University Press, Baltimore; 2a. ed. 1983, Trad. esp. "Participación en Política Americana: la dinámica de la estructuración de la agenda", Noema, México, 1986.

COBB, R. y ROSS, J.K. y Ross M.H., "Agenda Building as a Comparative Political Process", en American Political Science Review, vol. 70, n. 1, 1976.

COHEN, M., March, J., Olsen, J., "A Garbage Can Model of Organizational Choice", en Administrative Science Quarterly, n. 17, 1972.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, Panorama Económico de América Latina 1996, Naciones Unidas, Santiago de Chile 1996.

COMISIÓN EUROPEA EN MÉXICO, Euronotas, Delegación de la Comisión Europea en México 1997.

COMISION EUROPEA: Ayudas y préstamos de la Unión Europea. Guía de las financiaciones comunitarias Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1996.

CONFEDERACIÓN NACIONAL DE PROPIETARIOS RURALES (CNPR), Revista México Rural.

CHACÓN HERNÁNDEZ, David, DURAND ALCANTÁR, Carlos, FERNÁNDEZ SOUZA, Jorge, Efectos de las reformas al agro y los derechos de los pueblos indios en México, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades, Serie Derecho, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapótzalco.

CHAPELA, Francisco, Perfil y Propuestas de las Organizaciones Civiles de Desarrollo Rural.

CHÁVEZ PADRÓN, Martha, El Derecho Agrario en México, ed. Porrúa, México, 1974.

DE VOS, Jan, Vivir en frontera, La experiencia de los indios de Chiapas, Colección: Historia de los pueblos indígenas de México, Instituto Nacional Indigenista.

DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España, ed. Porrúa, México, 1966.

DÍAZ POLANCO, Héctor, La cuestión étnico nacional, 1ª ed. Fontamara, México, 1985.

DOBRY, Michel, Sociología de las crisis políticas, Centro de Investigaciones Sociológicas, Ed siglo veintiuno de España S.A., 1988

DROR, Yehezkel, "Prolegómenos para las ciencias de políticas", Traducido al español por Jonathan Molinet, 1970.

DUNN, W.N., Public Policy Analysis, Pentrice Hall, Englewood Cliffs., 1981.

EASTON, David, Esquema para el Análisis Político, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1969.

ECKSTEIN, Harry, "Support for Regimes: Theories and Tests", Research Monograph 44, Princeton University, Feb, 1979.

ENLACE, Revista, Producción Agropecuaria: políticas, retos y perspectivas, Foro efectuado con motivo del primer aniversario de la revista ENLACE (febrero 28), Resumen de las ponencias, Marzo de 1997.

ERSON, Svante y Lane, Jane-Eric, "Political Stability in European Democracies", European Journal of Political Research, 1983.

FÁBILA, Manuel, Cinco siglos de legislación agraria, 1493-1940, SRA-CEHAM, México, 1981.

FABRE, Henry, Cambio y continuidad entre los mayas de México, Editorial Siglo XXI México, 1973.

FERNÁNDEZ DE RECAS, Guillermo, Cacicazgos y Nobiliario Indígena de la Nueva España, Instituto Bibliográfico Mexicano, UNAM, 1961.

FORCADA BARONA, Ignacio: "El condicionamiento político de la ayuda oficial al desarrollo en la Unión Europea", Gaceta Jurídica de la CE, D-25, pp. 291-327, julio 1996.

FRANCIS, Susana, Habla y Literatura Popular en la Antigua Capital Chiapaneca, Instituto Nacional Indigenista, Biblioteca de folklore indígena, México, 1960.

FUENTES, Alberto, "El regionalismo abierto y la integración económica", en Revista de la CEPAL No. 43, agosto de 1994.

FUENTES, Carlos, Chiapas, Donde las Piedras gritan, Periodico La Jornada (New York Times Syndicate), 7 de enero de 1994.

FUENTES, Juan Ramón y JUAN, Mercedes, La Descentralización de los Servicios de Salud: Una responsabilidad compartida, Consejo Nacional de Salud, 1996.

GARCÍA DE LEÓN, Antonio, GAMBOA RAMÍREZ Ricardo, SEMO, Enrique, Historia de la cuestión Agraria, Mexicana, Centro de estudios históricos del Agrarismo en México, ed. Siglo XXI.

GARCÍA DE LEÓN, Antonio, Movimiento campesino y orígenes del poder político en Chiapas, mimeografiado, 1978.

GARCÍA DE LEÓN, Antonio, Resistencia y utopía, Memorial de agravios y crónica de revueltas y profecías acaecidas en la provincia de Chiapas durante los últimos quinientos años de su historia, Colección: Problemas de México, ed. Era. México, 1985.

GARCÍA DE LEÓN, Antonio, SEMO, Enrique, GAMBOA RAMÍREZ, Ricardo, Historia de la cuestión agraria mexicana, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, ed. Siglo XXI.

- GARSON, David G., "De las ciencias políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso", 1986.
- GARZÓN VALDÉS, Ernesto, El concepto de Estabilidad de los Sistemas Políticos, Centreo de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.
- GERHARD, Peter, La Frontera Suroriental de la Nueva España, UNAM, México, 1992.
- GOBIERNO DE MÉXICO, Para el Crecimiento del Campo un Rumbo definido: PRONAFIDE, Periódico El Universal, 13 de junio de 1997.
- GOBIERNO DE MÉXICO, Programa de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1995-2000.
- GOBIERNO DE MÉXICO, Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000, Revista Epoca, 9 de junio de 1997.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS, Chiapas, básico, CGEGI, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 1997.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS, Informe de gobierno 1996, Gobierno del estado de Chiapas.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS, Programa de Desarrollo Agrario 1995-2000, Gobierno del estado de Chiapas 1995.
- GOBIERNO, México, Programa Sectorial Agrario 1995-2000, Resumen.
- GONZÁLEZ Adanez, Noelia, Ponencia "Problemas políticos en la democracia en Colombia", VI encuentro latinoamericanista de españoles, CECAL, Universidad Complutense, Madrid, 1997.
- GUIDO, Ashoff, La Cooperación para el Desarrollo entre la Comunidad Europea y América Latina: experiencias y perspectivas, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas.
- GUZMAN, Luis, Las terrazas de los antiguos Mayas montañoses, Chiapas, México, Revista Interamericana de Ciencias Sociales, Vol. 1 No.2.

HABERMAS, Jürgen, Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1975.

HARVEY, Neil, Chiapas de la concertación a la violencia, La Jornada del Campo, suplemento mensual, Periódico La Jornada, 25 de enero de 1994.

HARVEY, Neil, La Unión de Uniones de Chiapas y los retos políticos del desarrollo de base, editado Julio Moguel, Carlota Bottey, Luis Hernández, ed. Siglo XXI y Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México.

HECLO, H., "Issue Networks and the Executive Establishment", en The New American Political System, A. King, ed., American Enterprise Institute, Washington, 1978.

HERNÁNDEZ NAVARRO, Luis, Chiapas: del Congreso Indígena a la guerra campesina, La Jornada del Campo, suplemento mensual, Periódico La Jornada, 25 de enero de 1994.

HERNÁNDEZ, Luis Miguel, Se concreta acuerdo con la Unión Europea, Periódico Reforma, sección negocios, nota, 24 de julio de 1997.

HISTORIA, BIOGRAFÍA Y GEOGRAFÍA DE MÉXICO, Documento, Editorial Porrúa.

HUERTA, María Teresa y PALACIOS, Patricia, Rebeliones indígenas de la época colonial, SEP, INAH, 1ª, México, 1976.

HUMBERTO RUZ, Mario, Un rostro encubierto. Los indios del Tabasco colonial, Colección: Historia de los pueblos indígenas de México, Instituto Nacional Indigenista.

HUNTINGTON, Samuel P., Political Order in Changing Societies, Londres, Yale University Press, 1978.

HURWITZ, Leon "Contemporary Approaches to Political Stability". Comparative Politics, 1973.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS, México: Pasado, Presente y Futuro Tomo I, UNAM, 1ª ed. Siglo XXI, 1996.

INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS, Informe de conferencias, América Latina y la cooperación económica con la Unión Europea, No.6/95, 1995.

INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS, La Cooperación Europea hacia América Latina en los 90's, una relación en transición, Dossier No.51, 1994.

INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS, La Cooperación Europea hacia América Latina en los 90: una relación en transición, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, Dossier nº 51, 1994.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA Mujeres y hombres de México, 1997.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA VII Censo Ejidal, 1991.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA XI Censo general de población y vivienda 1990, 1991.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, Censo de población y vivienda, 1995.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, Censo de Población y Vivienda, 1995.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, Estadísticas históricas de México, 1994.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, Las Unidades de Producción Rurales, VII Censo Agropecuario, 1991, Colegio de Postgraduados, 1994.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, Las Unidades de Producción Rurales, VII Censo Agropecuario, 1991, Colegio de Postgraduados, 1994.

IRELA, América Latina y la cooperación económica con la Unión Europea, Madrid, 1995.

- IRELA, El mercado único europeo y su impacto en América Latina. Madrid, 1993.
- IRELA, Informe de Conferencia AL y la Cooperación económica en la UE.
- IRELA, La cooperación europea hacia América Latina en los 90: una relación en transición, Madrid, 1994.
- JORDY, Micheli, Dossier EuroMex, Estrategia Gráfica.
- LA VOZ DEL PUEBLO, Amparo pedido por el pueblo de Mitontic contra las agresiones del señor Ramón Larráinzar, periódico de San Cristóbal de Las Casas, el 12 de enero de 1856.
- LAMBERT, Jacques, America Latina. Estructuras sociales e instituciones políticas, Barcelona, Ariel, 3ª. ed.,1973.
- LANDA de, Diego, Relación de las cosas de Yucatán, Madrid, 1864.
- LANGE, Peter y Meadwell, Hudson, "Typologies of Democratic Systems: from Political Inputs to Political Economy", En: Howard J. Wiarda, New Directions in Comparative Politics, Boulder, Westview Press, 1985.
- LASSWELL, H., A Pre-View of Policy Sciences, American Elsevier, N. York, 1971.
- LASSWELL, Harold D. "La concepción emergente de las ciencias de políticas", traducción al español de María del Carmen Roqueñi, 1971.
- LEYVA SOLANO, Xochitl, ASCENCIO FRANCO, Gabriel, Lacandonia al filo del agua, CIECIAS, CIHMECH, UNAM, UNICAH, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- MACRIDIS, Roy, "Groups and group theory", En R. Macridis y B. Brown (eds) Comparative Politics, Dorsey, New York, 1977.
- MARTÍNEZ, Patricia, Alma Estela y MORENO, El caciquismo y las instituciones indígenas, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, TESIS, 1992.
- MAZA, Enrique, México país de contrastes abismales, envejece, se moderniza y afronta riesgos en su red social: Carlos Jarque, Revista Proceso 1045, artículo, 10 de noviembre de 1996.

MENEGUS BORNEMANN, Margarita, Problemas Agrarios y Propiedad en México Siglo XVIII y XIX, El Colegio de México.

MEYER, Lorenzo, ¿Y el Futuro?, Periódico Reforma sección editorial, Artículo, 5 de junio de 1997.

MEYER, Lorenzo, "Liberalismo autoritario: las contradicciones del sistema político mexicano", ed. océano de México, 1995.

MOCTEZUMA NAVARRO, David, CHIAPAS, Los problemas de fondo, Centro de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, 1994.

MUSACCHINO, Humberto, Diccionario Enciclopédico de México, editor Andrés León.

NACIONAL FINANCIERA, El Mercado de Valores, Nacional Financiera julio de 1997.

NEEDLER, Martin C., Political System of Latin America, Princeton, D. Van Nostrand Co., 1964.

OFFE, Claus, Contradicciones en el Estado del bienestar, Editorial Alianza, Conaculta, México, 1988.

OTS CAPDEQUÍ, J.M., España en América, El régimen de tierras en la época colonial, ed. Fondo de Cultura Económica México, 1959.

PANIAGUA, Flavio A., Petición de amparo de los vecinos del barrio de mexicanos, San Cristóbal de Las Casas, 13 de noviembre de 1847, colección Tulane, American Research Institute Library.

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, Chiapas y la transición democrática ¡Libertad!, ¡Justicia! ¡Democracia, Grupo parlamentario del PRD, Colección Testimonios, México 1994.

PASQUINO, Gianfranco, "Gobernabilidad", Diccionario de Política, Suplemento, Madrid, siglo XXI, 1988.

PAZOS, Luis, ¿Porqué CHIAPAS?, 1ª ed., Diana, febrero de 1994.

PEÑA de la, Moisés, Chiapas Económico, Departamento de Prensa y Turismo, Sección Autográfica, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México (4 tomos).

PÉREZ CASTRO, Ana Bella, Entre montañas y cafetales, Instituto de Investigaciones Antropológicas, UNAM 1989.

PÉREZ MOTA, Luis Enrique, Chiapas: Nota para una historia reciente, Universidad Autónoma de Chiapas.

PONTE, David, Signan México y la Unión Europea los textos para negociar su acuerdo, Periódico La Jornada, sección economía, nota, 24 de julio de 1997.

PROCURADURÍA AGRARIA, Estudios Agrarios, Tomo No. 3. 1996.

PROCURADURÍA AGRARIA, Financiamiento al campo, Informe Económico Semanal, Dirección General de Estudios y Publicaciones, 13 de junio de 1997.

PROCURADURÍA AGRARIA, Informe Anual de Actividades, Abril'96 Marzo'97.

RAMÍREZ, Edgar Ignacio, Progresía, Punta de Lanza de la Política Social; lograr la equidad en zonas rurales e indígenas, su objetivo, Periódico El Nacional, 9 de junio de 1997.

REMESAL de, Antonio, Historia general de las Indias Occidentales y particular de la gobernación de Chiapa y Guatemala 1619, Madrid, Biblioteca de Autores Españoles.

REYES GARCÍA, Luis, Movimientos demográficos en la población indígena de Chiapas durante la época colonial, Ponencia presentada en la Mesa Redonda de la Sociedad Mexicana de Antropología, en San Cristóbal de las Casas.

REYES RAMOS, María Eugenia, El reparto de tierras y la política agraria en Chiapas 1914-1988, UNAM, CIHMECH, 1992.

RINCON COUTIÑO, Valentín, Chiapas entre Guatemala y México, Injusto motivo de discordias, 1ª ed. Libros de México, S.A., Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1964.

RITTEL, H. W. J. y Webber, M. M., "Dilemmas in a General Theory of Planning", en Policy Sciences, vol. 4., 1973.

RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, El nuevo derecho agrario mexicano, ed. Mc Graw Hill, 1994.

ROJAS, Teresa, La agricultura en tierras mexicanas desde sus orígenes hasta nuestros días, Colección Los Noventa, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, ed. Grijalbo, México, 1996.

ROLDÁN BARBERO, Javier, La cooperación al desarrollo.

ROMERO JACOBO, César, Los Altos de Chiapas, La voz de las armas, 1ª ed., Planeta, febrero de 1994.

ROSALES, Osvaldo, "Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano", en Revista de la CEPAL No. 34, abril de 1988.

ROSE, Richard y PETER, Guy, Can Government Go Bankrupt?, New York, Basic Books, 1978.

ROSENTHAL, Gert, "La integración regional en los años noventa", en Revista de la CEPAL No. 50, agosto de 1993, pp. 11-19.

RUBIO, Luis, FERNÁNDEZ, Arturo, México a la hora del cambio, ed. Cal y Arena, ITAM, México, 1995.

SAGAR, Programas y Proyectos en apoyo al Campo 1996, Alianza para el Campo, Centro de Estadística Agropecuaria, 1997.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, El liberalismo social nuestro camino, Discurso con motivo del LXIII aniversario del PRI, 4 de marzo de 1992.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, Producción y participación política en el campo mexicano, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

SAMANO RENTERÍA, Miguel Angel, La política salinista hacia el campo, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, Biblioteca de Ciencia Sociales y Humanidades, serie Derecho.

SAMANO RENTERÍA, Miguel Angel, Un estudio de la historia agraria de México de 1760 a 1910, Universidad Autónoma de Chapingo, México, 1993.

SAN CRISTÓBAL DE LAS CASAS, Colección de las leyes agrarias y demás disposiciones que se han emitido con relación al ramo de tierras, 1878.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO SOCIAL, Programas y Proyectos en Apoyo al Campo 1996.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Los municipios de Chiapas, 1988.

SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA, La transformación agraria, origen, evolución, retos, Sector agrario, Secretaría de la Reforma Agraria, México 1997.

SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA, Programa Emergente de Crédito a la Palabra, Chiapas, Mayo de 1996.

SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA, Resumen concentrado del Programa Especial Fideicomiso, Coordinación Agraria en Chiapas, Noviembre de 1995.

SECTOR AGRARIO Y C.N.C., Proyecto Chiapas, Contratos y Convenios, 2 de febrero de 1996.

SEDESOL, Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000.

SEDESOL, Romper el Círculo de la Pobreza, reto del siglo XXI, Periódico El Nacional, suplemento, 16 de junio de 1997.

SEGOB, Programa de Prevención y Readaptación Social 1995-2000.

SEGOB, Programa Nacional de la Mujer 1995-2000.

SEMARNAP, Programa de Medio Ambiente 1995-2000 y Programa Forestal y de Suelo 1995-2000.

SIMON, H. A., "The Structure of Ill-Structured Problems", en Artificial Intelligence, vol. 4, 1973.

SINGER, Marian, El movimiento campesino en Chiapas, CEHAM, Colección investigadores, México, 1983.

SOTILLO LORENZO, José A.: "Comunidad Europea-América Latina: límites y posibilidades de las relaciones eurolatinoamericanas", *Sistema*, n. 107, marzo 1992, pp.21-34.

SOTILLO LORENZO, José Angel: *El Tratado de la Unión Europea: Límites y posibilidades para una cooperación al desarrollo*", regional en la Unión Europea, España y América Latina: cooperación internacional e integración, Madrid, Fundación Friedrich Ebert, 1995, pp.

SPENSER, Daniela, *El Partido Socialista Chiapaneco, Rescate y reconstrucción de su historia*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Ediciones de la Casa Chata, México, 1988.

SUNKEL, Osvaldo y PAZ, Pedro, *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*, 13ª ed. Siglo XII, 1979.

SUNKEL, Osvaldo, *El desarrollo desde dentro. Un enfoque Neoestructuralista para la América Latina*. México, ed. Fondo de Cultura Económica, 1991.

TABOADA WALTER, Beller, *Las costumbres jurídicas de los indígenas en México*, Comisión Nacional de Derechos Humanos.

UNIÓN EUROPEA, Delegación en México de la Comisión Europea, *Cooperación Unión Europea-México*, abril de 1997.

UNIÓN EUROPEA, Delegación en México de la Comisión Europea, *Informe de evolución relaciones Unión Europea-México*, 1997.

VARELA, Roberto, *Religión y poder Político*, Entrevista, México.

VILLORO, Luis, *Los grandes Momentos del indigenismo en México*, *Lecturas mexicanas* núm. 103, CIESAS-SEP.

WARMAN, Arturo, *La Reforma Artículo 27 Constitucional*, Periódico *La Jornada*, 8 de abril de 1994.

WASSTROM, Robert, *La evolución de la economía regional en Chiapas: 1528-1975*, *América indígena*, vol. 36 num 3, jul - sept. 1976.

WEBER, Max, *"Economía y Sociedad"*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

WILDAVSKY, A., *Speaking Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown, 1979.

ZAVALA, Silvio A., *La Encomienda Indiana*, ed. Porrúa, México 1973.

ZUÑIGA, Mariel y GAZCÓN, Felipe, *Propone Pronafide cuatro vertientes*, Periódico Reforma, sección negocios, nota, 3 de junio de 1997.

CURRICULUM VITAE

JOSE LUIS RAMOS Y FUSTHER DE FLOTA

Nació en Xalapa, Veracruz, el 12 de enero de 1955

Formación Profesional:

- Ingeniería en Comunicaciones en la ESIME del Instituto Politécnico Nacional.
- Becado por IBM en el Latin American North Education Center.
- Estudios de Posgrado en Informática y Administración en los Estados Unidos de Norteamérica.
- Estudios de Doctorado en Políticas y Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid, España.

Experiencia en la Administración Pública Federal:

- Subdirector de Informática; Subdirector de Recursos Humanos y Subdirector de Recursos Materiales y Servicios Generales en la Delegación Coyoacán del Departamento del Distrito Federal.
- Secretario Particular del Subsecretario de Protección Civil, Prevención y Readaptación Social, de la Secretaría de Gobernación.
- Secretario Particular del Secretario General de Coordinación Metropolitana del Departamento del Distrito Federal.
- Director de Personal de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

- Director General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, Secretaría de Gobernación.
- Asesor del Subsecretario de Población y de Asuntos Migratorios de la Secretaría de Gobernación.
- Coordinador de Asesores del Procurador Agrario.
- Actualmente Secretario Particular del Procurador Agrario.

Otras Actividades Profesionales:

- Responsable de Proyectos de IBM en México y Estados Unidos.
- Catedrático de la Universidad Anáhuac, en Administración Pública y Ciencias Sociales.
- Publicaciones en periódicos sobre análisis Económico - Políticos.
- Expositor en Seminarios, Cursos y Conferencias en México, Estados Unidos y Canadá.
- Premiado por el Departamento del Distrito Federal en dos ocasiones por el desarrollo e implementación de sistemas de Administración Pública.
- Participante en las reuniones con la Comunidad Europea, sobre Las Políticas Sociales en el Campo, celebradas en Bruselas, Bélgica en jun. de 1996.
- Representante de la Procuraduría Agraria ante la FAO, en la 29ª Conferencia General de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, en nov. de 1997, en Roma, Italia.