



Universidad Autónoma  
 marco de los objetivos y  
 Académico 2014-2018, presenta  
 Universitarios en su versión digital,  
 Libro Digital Universitario emitida a  
 de Investigación y Posgrado.  
 Universitarios, editada por la Dirección General  
 UNACH, difunde el patrimonio científico, cultural  
 Académico 2014-2018 de la Universidad. Es una  
 que recurre a los avances tecnológicos, modernizando  
 además de su valor académico. Los títulos publicados  
 académico y científico de nuestra Universidad. Así, la  
 estrategia representativa de nuestro tiempo.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS

al Universitario de las Instituciones Educativas,  
 convicciones de que los libros digitales nos  
 disponibles

# Actores, reconfiguración socioterritorial y desarrollo en Chiapas

Universitarios se propone ser parte  
 Programa Editorial Universitario  
 objetivos de docencia e investigación  
 programas educativos  
 necesita personas y  
 capacidad crítica, que realicen investigaciones,  
 en sus propias respuestas; asimismo, que generen  
 análisis para contribuir al desarrollo social, económico  
 en y el país. Es tiempo de brindar a los lectores las  
 del estudio reflexivo, puedan transformarse a sí  
 su entorno.

de la necesidad de servir”

Enio Ruiz Hernández  
 Universidad Autónoma de Chiapas

COLECCIÓN DE TEXTOS UNIVERSITARIOS

Héctor B. Fletes Ocón  
 Perla Vargas Vencis  
 Hilda M. Jiménez Acevedo  
**EDITORES**





AUTÓNOMA

**RECTORÍA**

2014-2018

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS

DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

# ACTORES, RECONFIGURACIÓN SOCIOTERRITORIAL Y DESARROLLO EN CHIAPAS

Héctor B. Fletes Ocón  
Perla Vargas Vencis  
Hilda M. Jiménez Acevedo  
EDITORES

---

## DIRECTORIO

Mtro. Carlos Eugenio Ruiz Hernández  
**RECTOR**

Mtro. Hugo Armando Aguilar Aguilar  
**SECRETARIO GENERAL**

Mtro. Roberto Sosa Rincón  
**SECRETARIO ACADÉMICO**

Lic. Erick Emmanuel Luis Gijón  
**ENCARGADO DE LA SECRETARÍA ADMINISTRATIVA**

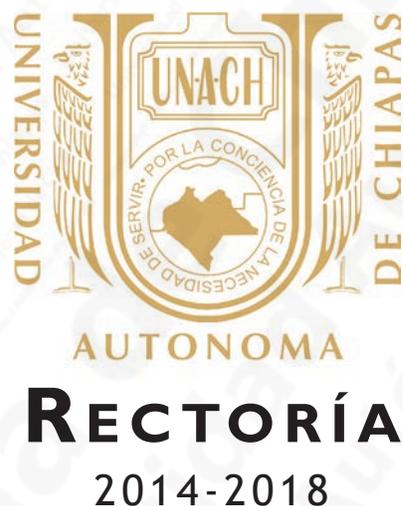
Mtro. Luis Iván Camacho Morales  
**SECRETARIO AUXILIAR DE RELACIONES INTERINSTITUCIONALES**

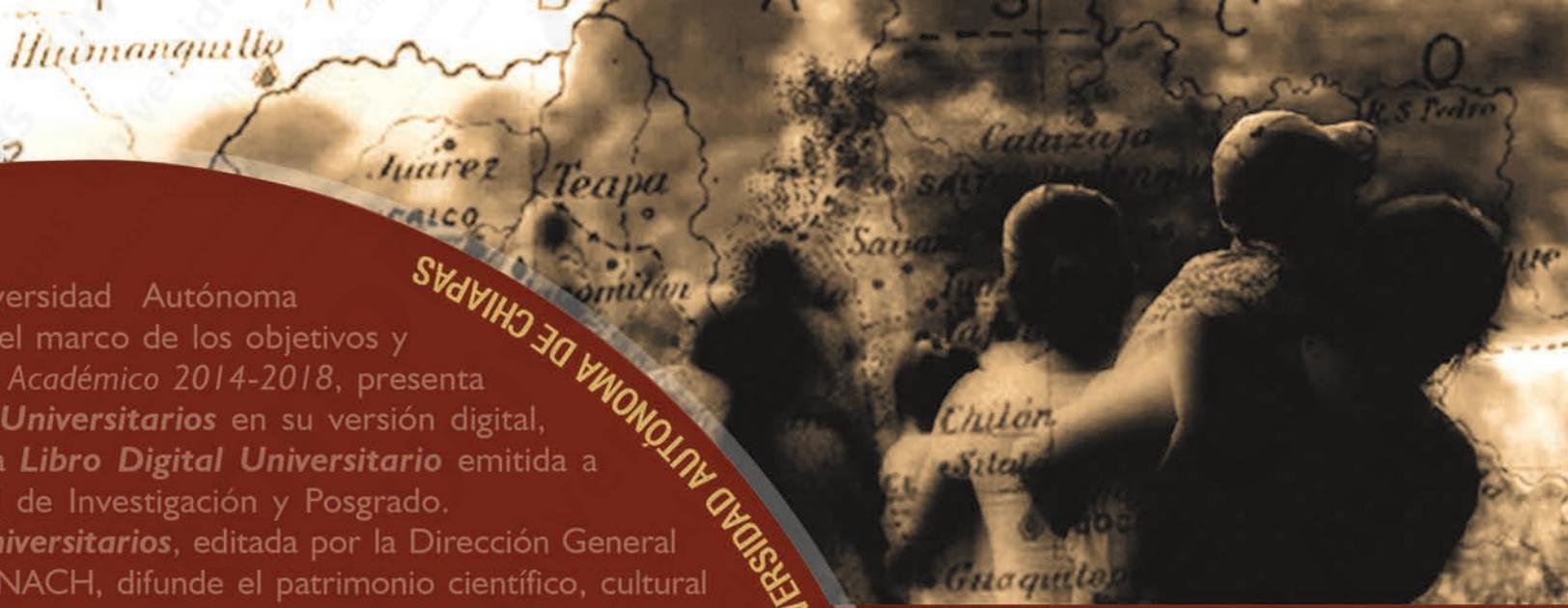
Dra. María Eugenia Culebro Mandujano  
**DIRECTORA GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO**

Dr. Lisandro Montesinos Salazar  
**DIRECTOR GENERAL DE PLANEACIÓN**

Lic. Víctor Fabián Rumaya Farrera  
**DIRECTOR GENERAL DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA**

Mtra. Rocío Aguilar Sánchez  
**JEFA DE LA UNIDAD DE DIVULGACIÓN CIENTÍFICA  
DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO**





UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS

Universidad Autónoma  
el marco de los objetivos y  
Académico 2014-2018, presenta  
**Universitarios** en su versión digital,  
**Libro Digital Universitario** emitida a  
de Investigación y Posgrado.  
**Universitarios**, editada por la Dirección General  
NACH, difunde el patrimonio científico, cultural  
Académico 2014-2018 de la Universidad. Es una  
que recurre a los avances tecnológicos, modernizando  
además de su valor académico. Los títulos publicados  
académico y científico de nuestra Universidad. Así, la  
estrategia representativa de nuestro tiempo.

**Libro Digital Universitario** de las Instituciones Educativas,  
convicciones y valores que son esenciales para la vida,  
disponible en formato digital en cualquier dispositivo electrónico.

**Universitarios** se propone ser un Programa Editorial Universitario. Su  
objetivos de docencia e investigación  
programas educativos que  
necesita personas y grupos que  
capacidad crítica, que realicen investigaciones,  
tengan sus propias respuestas; asimismo, que generen  
manifiestos para contribuir al desarrollo social, económico  
del país. Es tiempo de brindar a los lectores las  
herramientas del estudio reflexivo, puedan transformarse a sí  
mismos y su entorno.

de la necesidad de servir”

Genio Ruiz Hernández  
Universidad Autónoma de Chiapas

COLECCIÓN DE TEXTOS UNIVERSITARIOS

# Actores, reconfiguración socioterritorial y desarrollo en Chiapas

**Héctor B. Fletes Ocón**  
**Perla Vargas Vencis**  
**Hilda M. Jiménez Acevedo**  
**EDITORES**



---

ACTORES, RECONFIGURACIÓN SOCIOTERRITORIAL Y DESARROLLO EN CHIAPAS

D.R. © 2018. UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS  
Boulevard Belisario Domínguez Km. 1081 sin número, Colina Universitaria,  
Terán, C.P. 29050, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México

D.R. © 2018. HÉCTOR B. FLETES OCÓN  
PERLA VARGAS VENCIS  
HILDA M. JIMÉNEZ ACEVEDO  
Editores

ISBN: 978-607-8573-28-8

EDICIÓN:

Dirección General de Investigación y Posgrado/Doctorado en Estudios Regionales

CUIDADO DE LA EDICIÓN:

Héctor B. Fletes Ocón y Perla Vargas Vencis

COLECCIÓN:

Textos Universitarios (versión digital)

COORDINACIÓN EDITORIAL:

María Eugenia Culebro Mandujano

COORDINACIÓN DE ENLACE:

Rocío Aguilar Sánchez

DISEÑO EDITORIAL DE LA COLECCIÓN:

Bernardo O. R. de León

FORMACIÓN EDITORIAL:

Claudia Gisel Hernández Hernández

La presente publicación ha sido evaluada y aprobada por pares académicos externos a la institución.

Este libro fue editado con recursos del Programa de Doctorado en Estudios Regionales (PNPC, UNACH).

Dirección General de Investigación y Posgrado

Hecho en México (Made in Mexico)

---

---

## PRESENTACIÓN

9

### Estudios regionales, desigualdad y transterritorialidad

11

Héctor B. Fletes Ocón

Perla Vargas Vencis

Hilda M. Jiménez Acevedo

## RECONFIGURACIÓN SOCIOTERRITORIAL

### Los balseiros en el comercio informal transfronterizo: Ciudad Hidalgo, México y Tecún Umán, Guatemala

23

Jean Clot

Jorge López Árevalo

### El ferrocarril y el desarrollo económico del Corredor Costero de Chiapas en el siglo XX: región, política y Estado

43

Valente Molina Pérez

Héctor B. Fletes Ocón

### Reestructuración Productiva: el caso de la palma de aceite en la microrregión Costera de Chiapas

77

Enrique Trejo Sánchez

Guillermo Valdiviezo Ocampo

Héctor B. Fletes Ocón

### La construcción social del riesgo por la industria de la cal, en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas

107

Samuel Enciso Sáenz

Perla Vargas Vencis

---

## ACTORES EN EL DESARROLLO

### **Mujeres indígenas de Chiapas. Las desigualdades de género y étnicas como desafío para el desarrollo** **143**

María Victoria Espinosa Villatoro  
Apolinar Oliva Velas

### **Los programas de transferencias condicionadas en Chiapas (1998-2015)** **167**

Carlos Alberto Gómez Camacho  
Jorge López Arévalo

## TERRITORIO Y CULTURA

### **Del Estado relacional a la gobernanza intercomunitaria** **201**

Valentina Eduwiges Estrada Guevara  
Elisa Cruz Rueda

### **La biliteracidad como prácticas de lectura y escritura situadas** **233**

Lisber Farerra Reyes  
María Luisa Trejo Sirvent

---

## PRESENTACIÓN

La Universidad Autónoma de Chiapas, en el marco de los objetivos y políticas del *Proyecto Académico 2014-2018*, presenta la **Colección de Textos Universitarios** en su versión digital, resultado de la convocatoria **Libro Digital Universitario** emitida a través de la Dirección General de Investigación y Posgrado.

La Colección de Textos Universitarios, editada por la Dirección General de Investigación y Posgrado de la UNACH, difunde el patrimonio científico, cultural y tecnológico enunciado en el *Proyecto Académico 2014-2018* de la Universidad. Es una colección con doble propósito editorial porque recurre a los avances tecnológicos, modernizando su producción, publicación y distribución; además de su valor académico. Los títulos publicados conforman escenarios para el desarrollo académico y científico de nuestra Universidad. Así, la **Colección** puede considerarse como una estrategia representativa de nuestro tiempo.

Los contenidos presentes en el **Libro Digital Universitario** revelan aspectos decisivos en la investigación de los estudiosos activos en nuestra Universidad en el momento de su publicación, al mismo tiempo que dan testimonio de la recepción en el ámbito de las Instituciones Educativas, que perciben con singular claridad las convicciones de que los libros digitales nos permiten cruzar las fronteras, al estar disponibles virtualmente en cualquier parte del mundo.

La Colección de Textos Universitarios se propone ser parte del quehacer universitario dentro del Programa Editorial Universitario. Su producción contribuirá a lograr los objetivos de docencia e investigación referidos en el mejoramiento de los programas educativos.

Hoy más que nunca, la sociedad necesita personas y grupos colegiados de científicos y académicos con mentes de capacidad crítica, que realicen investigaciones, formulen sus propias preguntas y encuentren sus propias respuestas; asimismo, que generen conocimientos científicos, tecnológicos y humanísticos para contribuir al desarrollo social, económico y ambiental del estado de Chiapas, la región y el país. Es tiempo de brindar a los lectores las herramientas necesarias para que, a través del estudio reflexivo, puedan transformarse a sí mismos y enriquecer humanamente su entorno.

**“Por la conciencia de la necesidad de servir”**

**Mtro. Carlos Eugenio Ruiz Hernández**

RECTOR DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS

## ESTUDIOS REGIONALES, DESIGUALDAD Y TRANSTERRITORIALIDAD

Héctor B. Fletes Ocón<sup>1</sup>

Perla Vargas Vencis<sup>2</sup>

Hilda M. Jiménez Acevedo<sup>3</sup>

Este libro responde a una pregunta fundamental hoy día: ¿cómo se configuran los territorios en un contexto de cambios acelerados pero inciertos, y qué papel tienen actores sociales concretos en esta configuración? Si bien en los estudios regionales confluye una diversidad de perspectivas y disciplinas, como la economía regional, geografía o antropología social, éstas tienen como centro de atención al territorio, ámbito en el cual es posible examinar la forma en que coexisten, y se enfrentan, ciertas materialidades de la vida social, sistemas productivos, regulaciones, discursos y significados de un conjunto extremadamente diverso de actores de distintas escalas. De este modo, la articulación compleja de tales actores, discursos, recursos y materialidades reafirman la permanente importancia del territorio e inclusive la transterritorialización de los procesos sociales (Haesbaert, 2011).

Estas tendencias se contraponen a la visión más lineal de cambio continuo y suave que en primera instancia (en la década de los noventa del anterior siglo) se adjudicó a la más reciente globalización. En efecto, mientras a mediados de esa década se llegó a afirmar el Fin de la Historia, los procesos recientes de nacionalismo, desintegración económica, proteccionismo y pérdida de dinamismo del mercado externo (Huerta, 2017), evidencian la cualidad contingente de la

---

<sup>1</sup> Profesor de Tiempo Completo, Facultad de Ciencias Sociales y Doctorado en Estudios Regionales (DER), UNACH, correo electrónico: hctrfo@gmail.com

<sup>2</sup> Profesora de Tiempo Completo, Escuela de Gestión y Autodesarrollo Indígena y Doctorado en Estudios Regionales (DER), correo electrónico: taniperlas14@hotmail.com

<sup>3</sup> Profesora de Tiempo Completo, Centro Mesoamericano de Estudios en Salud Pública y Desastres, y Doctorado en Estudios Regionales (DER), correo electrónico: luzhec10@hotmail.com

globalización, es decir la operación de procesos que contradicen la homogenización de la política, de la economía y de la vida social (Fletes, 2013; Vergara-Camus and Kay, 2017; Madoery, 2007; Craviotti, 2016; Fairbairn, et. al., 2016),.

Del mismo modo, se revitaliza el debate sobre los procesos de desigualdad socioterritorial y el desarrollo (OXFAM, 2017; Stiglitz, 2017; Trejo, 2017, Vázquez-Barquero, 2015). Si bien el concepto de desarrollo se ve cuestionado en sus principios fundadores, tanto por perspectivas postmodernas y postestructuralistas, surge la pregunta de ¿cuáles alternativas de corto y mediano plazo pueden ser construidas para y por un amplio contingente de población que padece actualmente severas y desfavorables condiciones de vida, exclusión y privación de satisfactores básicos incluyendo alimentación, seguridad, equidad y participación social?. ¿Cómo garantizar para estos sectores, desde el Estado y la sociedad, la satisfacción de necesidades materiales básicas y una vida digna?, ¿Qué políticas económicas con perspectiva endógena y territorial pueden instrumentarse para disminuir las desigualdades regionales? Estos elementos, por supuesto, reabren la importancia del debate del desarrollo en el contexto de la permanencia y, en algunos casos, profundización de la política neoliberal como base ideológica y operativa de la globalización excluyente y concentradora.

Se debe resaltar pues la valiosa aportación teórica y empírica de los estudios regionales, con el fin de dar luz acerca de los múltiples factores que inciden en la diversidad de los cambios sociales y el desarrollo, diversidad que se asocia con la propia especificidad histórica de los territorios y con las formas de articulación de sus sistemas de actores con otros de diferentes escalas.

Es en este marco, que el campo de los estudios regionales adquiere mayor importancia. El enfoque en los procesos de cambio concretos, centrados en territorios específicos desde el punto de vista histórico, físico, económico y cultural, representa una oportunidad analítica altamente fructífera. Permite visibilizar actores, relaciones e identidades sociales, en contextos marcados por la multiculturalidad, y por un creciente y dinámico intercambio de información, productos y personas que vuelven a las fronteras porosas. Además que fortalece la definición de estrategias de investigación de corte multi, inter y transdisciplinaria, la perspectiva de estudios regionales contribuye en acciones de formación, investigación y aplicación de conocimientos para comprender y

solucionar problemas sociales concretos. De modo que, en el contexto de la incertidumbre de los procesos arriba señalados, establece una nueva mirada crítica y propositiva de la realidad.

Este libro, entonces, es producto de la confluencia de diferentes disciplinas científicas que, centradas en el territorio, hacen una contribución al entendimiento de los problemas, retos y avances en la construcción de un desarrollo más armónico y equilibrado, que considere la diversidad, la equidad, el género y el medio ambiente. A su vez, la obra representa una colaboración importante entre un grupo de entusiastas alumnos y profesores de las Academias de “Economía, Sociedad y Territorio”, “Problemas Educativos Regionales” y “Políticas Públicas, Derechos Humanos y Sustentabilidad”, del Programa de Doctorado en Estudios Regionales (PNPC), de la Universidad Autónoma de Chiapas. En su totalidad, los textos se basan en los resultados de las Tesis de Doctorado de los citados alumnos. Al exponer los resultados sobre la diversidad de las formas de participación de actores locales en procesos de cambio, contribuyen a divulgar el conocimiento a la comunidad académica, agentes del sector público y la sociedad en general.

El contenido del libro comprende tres apartados. El primero versa sobre “Reconfiguración socioterritorial”, el segundo aborda el subtema de los “Actores en el Desarrollo”, mientras el tercero examina la articulación entre “Territorio y Cultura”. La obra consta de ocho capítulos. En el primer apartado (Reconfiguración socioterritorial), el trabajo “Los balseros en el comercio informal transfronterizo: Ciudad Hidalgo, México y Tecún Umán, Guatemala”, de Jean Clot y Jorge López, propone el análisis de uno de los principales pasos fronterizos entre México y Guatemala, conformado por dos localidades contiguas Ciudad Hidalgo, en México, y Tecún Umán, en Guatemala, separadas por el río Suchiate. Este caudal constituye un soporte natural de la división político-administrativa entre ambos países. Estas ciudades con una población menor a 50 mil habitantes, y una importante población flotante, son las cabeceras de los municipios de Suchiate, en México, y Ayutla, en Guatemala. Este Capítulo se propone elaborar un estudio microregional y sociológico que busca dar cuenta de los mecanismos de comercio informal y movilidad irregular en la frontera Sur de México. La intención está centrada en comprender cómo los balseros desarrollan el comercio informal y negocian su presencia en ese territorio, debido a que las actividades que realizan se efectúan sin registro, ni control migratorio o fiscal.

Dicho en otros términos, el capítulo busca responder a dos interrogantes: cómo los grupos de balseros se organizan y funcionan, y cómo negocian su presencia en espacios públicos y logran desarrollar sus actividades en las orillas del río Suchiate. Lo novedoso del trabajo es mostrar las diversas formas en que los balseros han establecido vínculos de colaboración con grupos de comerciantes y sindicatos de tricicleros, agrupaciones que también se dedican a trasladar personas y mercancías, y cuáles son las motivaciones de las personas para cruzar la frontera de manera informal. Además de estas relaciones, los balseros también establecen pactos, no siempre explícitos, con actores políticos, sobre todo en el proceso electoral del año 2012. Derivado de esta situación, se observa una pequeña oligarquía que domina la vida política, social y económica en los municipios fronterizos y que tiende a monopolizar los diversos recursos en el territorio.

Los autores argumentan que esa decisión no siempre está centrada en evitar los controles y trámites, sino en factores de carácter idiosincrático y subjetivo; en el que también influye el contexto histórico y cultural específico, la percepción del desempeño de las autoridades responsables del cruce fronterizo, la escolaridad de la población, así como la reproducción social, a veces inconsciente, de ciertas conductas y comportamientos.

Valente Molina Pérez y Héctor B. Fletes Ocón, examinan (en el capítulo “El ferrocarril y el desarrollo económico del Corredor Costero de Chiapas en el siglo XX: región, política y Estado”) la importancia y especificidades económicas, sociales y culturales del ferrocarril en el Corredor Costero de Chiapas, a partir de su puesta en operación en el periodo de Porfirio Díaz. Durante el S. XX, hubo profundas transformaciones basadas en la inversión de grandes capitales, dirigidos a las plantaciones de café, hule, y la producción del plátano, mercancías que pudieron ser transportadas con la introducción del ferrocarril. De este modo, prevalece la idea de que este territorio tiene un gran potencial productivo agroexportador y ganadero, lo cual en parte se basó en los grandes beneficios que trajo consigo la introducción del ferrocarril para consolidar esta región del Pacífico mexicano. Sin embargo, es importante documentar estos hechos, así como considerar los ciclos económicos de esta región, las crisis en los precios internacionales de las mercancías que se producían en esta región, los movimientos sociales y armados que impactaron en su productividad, los intereses de grupos de productores que configuraron relaciones de poder regional,

la intervención del Estado y la decadencia de la línea ferroviaria a fines del Siglo. En este sentido el Capítulo revisa las condiciones y los procesos productivos del tren y la participación del Estado para comprender la dinámica de la exportación de estas mercancías que configuraron el mapa productivo y que establecieron relaciones laborales, nichos de mercado y transformaron los núcleos poblacionales.

El propósito del capítulo “Reestructuración Productiva: el caso de la palma de aceite en la microrregión costera de Chiapas” (cuyos autores son Enrique de J. Trejo Sánchez, Guillermo S. Valdiviezo Ocampo y Héctor B. Fletes Ocón) es examinar el proceso de reestructuración productiva llevado a cabo en la producción de palma de aceite en la Microrregión Costera de Chiapas. El trabajo se enfoca en dos municipios de la región Soconusco y uno de Istmo-Costa, a saber: Acapetahua, Villa Comaltitlán y Mapastepec, respectivamente. La organización y alcance de esta producción ha cambiado de manera drástica desde inicios de la década de los noventa, debido en parte a la modificación del esquema regulatorio del sector agropecuario, en particular la fuerte promoción que ha realizado el gobierno federal bajo la estrategia de reconversión productiva. Sin embargo, dicho proceso trasciende las transformaciones en los programas públicos de apoyo a la siembra de productos más rentables y la subsecuente sustitución de cultivos, para incidir en cambios en las relaciones laborales y de tenencia de la tierra, así como la generación de procesos organizativos con vistas a crear plantas extractoras de aceite para incrementar el valor agregado de la oleaginosa.

En el trabajo “La construcción social del riesgo por la industria de la cal, en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas”, Samuel Enciso y Perla Vargas describen las acciones y discursos que los habitantes de la colonia *Chiapas Solidario*, en el municipio de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, tienen a partir de los daños ocasionados a su salud y el ambiente, por las actividades de la industria *Caleras Maciel S.A. de C.V.* La intención es identificar los diferentes discursos que emite la población que tiene su vivienda y colindan con la empresa y describir su relación con las prácticas que realizan en torno al riesgo.

Para lograr el propósito, hacen una descripción geográfica y social de *Chiapas Solidario* y elaboran el mapa de riesgo, a fin de identificar la cercanía de la colonia con la industria *Caleras Maciel*, debido a que ésta hace emisiones dañan al ambiente y la salud. La utilidad del mapa de

riesgo es contrastarlo con las percepciones de la población, debido a que éstos no identifican los problemas que la actividad de la industria les provoca. Esto es así por el contexto sociocultural en el que la población realiza esas prácticas y la forma en como invadieron y se apropiaron del espacio en el que está ubicado el asentamiento humano. Los autores sostienen que la percepción social del riesgo, como construcción social, tiene como origen concepciones e interpretaciones que derivan de la sociedad.

Enciso y Vargas concluyen que la percepción del riesgo en los habitantes de *Chiapas Solidario* está guiada por diferentes factores: la inseguridad en sus condiciones de vida; la seguridad y confianza determinadas por las capacidades personales y del grupo social que los llevó a apropiarse de la tierra y, subrayan que la cuestión cultural juega un papel importante porque limita sus posibilidades de optar un estilo de vida y confina su actuación ante el eminente peligro a su salud.

En el segundo apartado (Actores en el Desarrollo), el Capítulo “Mujeres indígenas de Chiapas. Las desigualdades de género y étnicas como desafío para el desarrollo”, de Victoria Espinosa Villatoro y Apolinar Oliva Velas, discute los procesos de desigualdad, poder, discriminación y asimetrías que inciden en el deterioro de la calidad de vida de la mujer, especialmente rural e indígena. El analfabetismo, el deterioro de la salud, la exclusión y menores niveles de ingresos, se manifiestan con mayor crudeza en este grupo. Esto ha redundado en que las mujeres tienen menos oportunidades de participación en los ámbitos económico, social y político. En las comunidades indígenas las mujeres siguen padeciendo una marcada asimetría desde los roles culturalmente establecidos por la sociedad. Ellas se ubican en pesadas actividades del hogar, participan en trabajo agropecuario, son mal pagadas cuando trabajan en labores domésticas y, finalmente, padecen una pésima distribución del ingreso al interior de la unidad doméstica. Considerando las aportaciones de las teorías del desarrollo a escala humana, los derechos humanos y la perspectiva de género, en este artículo se discuten los aspectos teóricos y conceptuales sobre pobreza, desigualdad y exclusión en el contexto de las mujeres indígenas de Chiapas. Finalmente se examinan las propuestas de las políticas públicas enfocadas hacia la promoción del desarrollo con perspectiva de género.

En su trabajo “Los Programas de Transferencias Condicionadas en Chiapas (1998-2015)”, Carlos A. Gómez Camacho y Jorge López Arévalo, analizan los programas de transferencias

condicionadas en Chiapas, en un periodo de 17 años, incluyendo en estos programas el Progreso, Oportunidades y Prospera. Se examinan sus resultados así como su impacto en la población pobre, a partir de explorar la siguiente interrogante ¿a 17 años de la ejecución de estos programas, cuáles son los avances y retrocesos en Chiapas? El estudio se enfoca en la región Altos Tsotsil-Tseltal, dado que muestra los más graves indicadores de pobreza analizados, y concentra un importante número de “beneficiarios”. Se revisan los antecedentes históricos de los programas, su evolución, tendencias, diferencias, condicionamientos y corresponsabilidades; así como también se muestran datos estadístico-espaciales con tres indicadores principales: mortalidad (materna e infantil), escolaridad e ingresos. Los autores encuentran que en los años analizados, las transferencias condicionadas no muestran haber sido efectivas; las condiciones de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad en que vive la población en Chiapas no han cambiado. Igualmente, señalan que la distorsión y mal acondicionamiento generado por las transferencias monetarias, se antepone a la capacidad de agencia e inhiben la iniciativa para realizar actos valiosos, como educarse. El beneficiario se ha convertido en “sujeto pasivo receptor de influencias externas” para cubrir necesidades de consumo prioritario básico. Finalmente, los programas no propician en territorios como los Altos de Chiapas, capacidad para garantizar un desarrollo y condiciones económicas que permitan a las familias independizarse en un mediano plazo del programa. De este modo se observa su fracaso evidente en cuanto a la reducción de la pobreza en el estado. Sugieren entonces, la necesidad de redefinir la política social, pues no solo no se cumple con los fines para los que fueron creados los programas, sino que han gestado una conciencia social del limosnero y sesgos anti productivos y enorme dependencia.

En el tercer apartado (“Territorio y Cultura”), se encuentran dos aportaciones relevantes para entender las asimetrías y diversidad cultural inmanentes a la interacción entre Estado, cultura y sociedad en comunidades indígenas de Chiapas. En su Capítulo “Del Estado Relacional a la Gobernanza Intercomunitaria”, Valentina E. Estrada Guevara y Elisa Cruz Rueda (trabajo que es resultado de la tesis doctoral “Gobernanza intercomunitaria del agua en la *región hidropolítica*: municipios de Las Margaritas y Maravilla Tenejapa, Chiapas”), muestran cómo se define el ejercicio del derecho al agua desde lo político y no desde lo jurídico, y cómo las relaciones en el área

de estudio forman parte de los modos de relación histórica del Estado mexicano con las regiones donde habitan los pueblos originarios. Para ello, analizan las relaciones intercomunitarias que se construyen entre localidades indígenas proveedoras y usuarias del agua para uso doméstico. Siguiendo las lógicas organizativas heredadas de sus antepasados, y además con base en un sentido de pertenencia social y corresponsabilidad, los habitantes de estas comunidades aportan tanto conocimientos como mano de obra para sostener un andamiaje de organización, que permite el ejercicio del derecho humano al agua. Se presenta una discusión teórica sobre los conceptos de Estado relacional y el derecho al agua, así como el enfoque de la gobernanza, los cuales sirven de marco para presentar los resultados del estudio de caso. Concluyen que la gobernanza intercomunitaria del agua para uso doméstico en la *región hidropolítica*, es resultado de su ubicación en los márgenes del Estado mexicano, de la creciente fragilidad institucional y de las formas tradicionales de organización comunitaria que han sobrevivido desde la época colonial hasta nuestros días. Dado que la permanencia del servicio de agua depende de la relación entre comunidades proveedoras y usuarias, el Estado no puede garantizar el derecho, básicamente porque no controla el acceso a las fuentes de agua. Es muy recomendable, señalan, valorar y reconocer oficialmente éste y otros protocolos socioculturales, para favorecer la estabilidad y con ello la gobernanza intercomunitaria, que a su vez favorece la permanencia del ejercicio del derecho humano al agua.

El capítulo “La biliteracidad como prácticas de lectura y escritura situadas”, de Lisber Farrera Reyes y María Luisa Trejo Sirvent, tiene como objetivo presentar el marco teórico y el enfoque metodológico que se utilizó en la investigación doctoral del mismo nombre. Este estudio se realizó con los estudiantes de la Telesecundaria 714 en Yochib, municipio de Oxchuc, Chiapas. La investigación se propuso comprender cómo se da la biliteracidad (dos lenguas tzeltal y español), en jóvenes, a partir de uso de la lectura y escritura en sus actividades cotidianas; así como sus formas de pensar y dar significados a las mismas y a los textos. En la revisión teórico-metodológica el capítulo comprende la teoría de la estructuración de Giddens, dado que esta propuesta permite observar las relaciones que se entretienen entre la lectura y escritura, entre el contexto inmediato, la comunidad y la agencia de los sujetos; pero también las relaciones que se establecen en contextos más amplios, estructurales como son las macro políticas en el ámbito educativo, económico,

histórico y geográfico. El diseño metodológico correspondió a un estudio de caso único por su carácter de unicidad, por ser irreplicable y por sus complejas particularidades. El análisis micro da cuenta del objeto de estudio en un espacio y tiempo específico y delimitado, con una realidad concreta y su dinámica social, aunque no es ajeno a realidades macro.

En este capítulo, dada la complejidad del objeto de estudio se utilizó una metodología cualitativa en dos momentos. En el primero, el método biográfico narrativo, a través de las narrativas escolares y las historias de vida, ya que la historia nos habla más de las prácticas rutinizadas que del propio individuo y ayudó a reconstruir la vida de los estudiantes en torno a la lectura y escritura. En el segundo, se utilizó el método etnográfico con entrevistas de tipo conversaciones naturales y la observación participante, para situar las prácticas de bilingüedad desde su contexto sociocultural. Además, con base en el enfoque de los estudios regionales, se analizaron los usos y prácticas sociales de la bilingüedad, como proceso sociocultural en la comunidad indígena bilingüe mencionada, perteneciente al grupo tseltal; lo que se buscó fue analizar cómo se ha vivido este proceso en la región de estudio, sus dificultades y conflictos, las tensiones entre lo local y global, desde lo micro a lo macro.

## Bibliografía

- Craviotti Clara (2016), "Which territorial embeddedness? Territorial relationships of recently internationalized firms of the soybean chain", *The Journal of Peasant Studies*, DOI: 10.1080/03066150.2015.1119121
- Fairbairn Madeleine, Jonathan Fox, S. Ryan Isakson, Michael Levien, Nancy Peluso, Shahra Razavi, Ian Scoones & K. Sivaramakrishnan (2014), "Introduction: New directions in agrarian political economy", *The Journal of Peasant Studies*, 41:5, 653-666, DOI: 10.1080/03066150.2014.953490
- Fletes Héctor (2013), *Construyendo la globalización. Estado, mercado y actores de las cadenas agroindustriales de mango desde Chiapas*, UNACH, EDICIONES DE LA NOCHE, México.
- Haesbaert, Rogério (2011), *El Mito de la Desterritorialización. Del "Fin de los Territorios a la Multiterritorialidad"*, Siglo XXI, México.
- Huerta, Arturo (2017), *El ocaso de la globalización*, Facultad de Economía, UNAM, México.

- Madoery, Oscar (2007), "Capítulo 3. El desarrollo como capacidad endógena", *Otro desarrollo. El cambio desde ciudades y regiones*, UNSAM, Buenos Aires.
- OXFAM (2017), *An Economy for the 99%*, OXFAM Briefing Paper January 2017.
- Stiglitz, Joseph E. (2017), *La gran brecha*, Penguin Random House Grupo Editorial, Barcelona.
- Trejo, Alejandra (2017), *Localización manufacturera, apertura comercial y disparidades regionales en México. Organización económico- espacial bajo un nuevo modelo de desarrollo*, EL COLMEX, México.
- Vázquez-Barquero, Antonio (2015), "El desarrollo endógeno en los territorios frágiles. La relevancia de las instituciones", en Montserrat María del Pilar; Merritt Humberto; Isunza Georgina (Coords.), *Los desafíos del desarrollo local*, IPN, Miguel Ángel Porrúa, México, p. 187-212
- Vergara-Camus, Leandro; Cristóbal Kay (2017), "Agribusiness, peasants, left-wing governments, and the state in Latin America: An overview and theoretical reflections", *Journal of Agrarian Change*, 17:239-257

# RECONFIGURACIÓN SOCIOTERRITORIAL

UNACH

## SISTEMA DE TRASLADO INFORMAL ENTRE CIUDAD HIDALGO, MÉXICO Y TECÚN UMÁN, GUATEMALA

Jean Clot<sup>1</sup>

Jorge López Arévalo<sup>2</sup>

### Introducción

En este artículo presentamos los resultados de un estudio de corte microregional que realizamos en el marco del trabajo de tesis de doctorado<sup>3</sup>. Dicha investigación se enfoca en uno de los principales pasos fronterizos entre México y Guatemala conformado por dos localidades contiguas: Ciudad Hidalgo en México y Tecún Umán en Guatemala, separadas por el río Suchiate. Se puede observar en dicho lugar un intenso comercio informal, así como un fenómeno de movilidad irregular entre ambos países, facilitados por la existencia de grupos de balseros que se dedican a trasladar a personas y mercancías de un lado al otro de la frontera. Nuestra finalidad es comprender cómo dichos actores se organizan, logran desarrollar sus actividades y negocian su presencia en el espacio internacional en el margen de los puntos de internación oficiales de ambos países.

En una primera parte, esbozamos un panorama general en cuanto al contexto regional y exponemos la problemática del estudio. A continuación, abordamos de manera breve cuestiones metodológicas, que ayudan a justificar el enfoque cualitativo con el que se aborda este trabajo. Posteriormente, presentamos de forma sintetizada los resultados más significativos y conclusiones.

---

<sup>1</sup> Investigador asociado, Laboratoire Pacte, Université de Grenoble Alpes, clotjean@hotmail.com

<sup>2</sup> Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Chiapas, jalachis@hotmail.com

<sup>3</sup> La tesis se titula: "Organizaciones e instituciones económicas informales en el corredor transfronterizo Ciudad Hidalgo, México - Tecún Umán, Guatemala" y fue presentada en el 2014. La investigación de campo se llevó a cabo entre los años 2012 y 2013, como se aborda posteriormente en el apartado de metodología.

## Contexto y problemática

A partir de los años ochenta, particularmente a raíz de los conflictos centroamericanos y de las oleadas de refugiados que llegaron a México, la frontera entre México y Guatemala se volvió progresivamente objeto de interés y estudio no solamente para el Estado Mexicano sino también de un número creciente de académicos, tal como lo reflejó la creación de foros de análisis como el del Redescubrimiento de la Frontera Sur (Hernández y Sandoval, 1989), dando con ello comienzo a varios estudios sociales sobre el tema hasta hoy día.

En las diferentes contribuciones sobresalen varias características entre las que destacan, por ejemplo, la continuidad sociocultural y los fuertes lazos históricos y culturales de poblaciones cuyos orígenes fueron anclados previos a la conformación de los Estados nacionales (Fábregas y Román, 1994). Es importante señalar también que los municipios fronterizos del Sur de México y los del Norte de Guatemala presentan similitudes en cuanto a situación socioeconómica de sus habitantes, situación marcada por un rezago social y económico (Canales et al., 2010).

De la misma forma, los estudios realizados han puesto de manifiesto un aspecto esencial de la región limítrofe entre México y Guatemala: se trata de un espacio marcado por una compleja e intensa movilidad transfronteriza. Se puede observar, por ejemplo, migraciones estacionales y circulares de mano de obra guatemalteca que se dedica a actividades agrícolas en el estado de Chiapas. Dichos movimientos migratorios contribuyeron a configurar un espacio de integración regional (Martínez, 1994; Castillo, 1997; Cruz & Rojas, 2000; Canales et al., 2010). Asimismo, hay que tomar en cuenta la movilidad de los residentes de la zona fronteriza, tanto del lado guatemalteco como mexicano, que van “del otro lado” por razones familiares, comerciales o laborales.

Se puede observar efectivamente una cada vez mayor afluencia en México de guatemaltecos que trabajan como vendedores ambulantes y en los servicios domésticos, en particular en la ciudad fronteriza de Tapachula (Nájera, 2013). Además, asistimos a finales de los años noventa a un incremento importante de la migración de tránsito de centroamericanos que buscan llegar a Estados Unidos transitando por el territorio mexicano. Se trata en su mayoría de una migración indocumentada que se expone a numerosos riesgos en su travesía de México, como ha sido señalado (Amnesty Internacional, 2010).

En nuestro estudio microregional, enfatizamos en una faceta de la movilidad transfronteriza: la que se efectúa sin registro ni control en margen de los puestos fronterizos. En efecto, la intención de realizar una investigación sociológica sobre ciertas prácticas que ocurren en los pasos fronterizos entre México y Guatemala, tales como el traslado y cruce fronterizo irregular, así como el pequeño contrabando nació a partir de observaciones empíricas efectuadas en estos lugares de paso en donde notamos un vaivén constante y cotidiano de una población relativamente heterogénea que atraviesa la frontera al margen de las instalaciones aduaneras en donde se operan los controles migratorios, fiscales y de seguridad.

Ello sucede en particular en las localidades de Ciudad Hidalgo (México) y Tecún Umán (Guatemala), separadas por el río Suchiate que constituye el soporte natural de la división político-administrativa, como se aprecia en los mapas 1 y 2. Las pequeñas ciudades son las cabeceras de los municipios de Suchiate en México y Ayutla en Guatemala – que cuentan respectivamente con 38,797 y 38,057 habitantes además de una importante población flotante (INEGI, 2015; INE Guatemala, 2013), y conforman uno de los principales puertos fronterizos entre ambos países. Este paso se encuentra a una distancia de 38 km por carretera de la ciudad de Tapachula, principal polo urbano regional en el Sur del estado de Chiapas.

Mapa 1. Frontera México-Guatemala



Mapa 2. Tapachula y del paso fronterizo Ciudad Hidalgo - Tecún Umán.



Fuente: OpenStreetMap (2017), imagen editada por Jean Clot

En dicho puerto fronterizo, existen organizaciones de balseros que se dedican, a cambio de una remuneración<sup>4</sup>, a cruzar personas y mercancías de una orilla del río a la otra por medio de

<sup>4</sup> Durante el periodo del trabajo de campo, dicha remuneración variaba entre 5 y 10 quetzales por persona y viaje (entre 0,60 y 1,20 USD en aquel tiempo) de acuerdo con el nivel del río Suchiate: cuando este se encontraba elevado (por las lluvias), el precio se duplicaba por la dificultad que implicaba la travesía. Respecto al traslado de mercancías, se solía calcular el precio de acuerdo con el volumen de productos y el espacio que ocupan en la balsa. Así, para “media balsa” se cobraba 30 quetzales y 50 para la balsa llena (entre 3,5 et 6 USD aprox.), lo cual equivale al contenido de tres triciclos de carga.

balsas fabricadas con neumáticos y tablas de madera. Se puede observar cinco lugares principales de cruce informal entre las dos localidades (y otros en puntos menos céntricos). En cada paso, operan uno o dos grupos (que trabajan en régimen rotatorio), es decir, ocho organizaciones de las cuales las más importantes cuentan con alrededor de 50 integrantes. Aunque no se dispone de cifras precisas por la misma informalidad de las actividades, se puede estimar que aproximadamente 400 personas se involucran en estas prácticas, tomando también en cuenta los trabajadores que desempeñan un papel subalterno, de acuerdo con nuestras observaciones y con otros estudios (Ruíz y Martínez, 2015; Clot, 2016). Cabe señalar que los balseros trabajan en colaboración con otros grupos, tales como uniones de comerciantes y sindicatos de tricicleros, que se dedican también a trasladar personas y mercancías hasta la orilla del río Suchiate.

Se brinda entonces un servicio de traslado a “clientes” quienes quieren cruzar de un país a otro sin someterse a las formalidades aduaneras. Dichos clientes se caracterizan por su heterogeneidad: residentes de la zona, trabajadores pendulares, vendedores ambulantes, transeúntes, comerciantes, migrantes estacionales, migrantes en tránsito, e incluso niños guatemaltecos escolarizados en México. Es razonable suponer que delincuentes también recurren a este sistema de traslado.

En todo caso, tras esta diversidad, encontramos lógicas e intenciones diferentes por parte de los usuarios. Sobre esta cuestión, es decir, porque las personas optan por cruzar la frontera de manera informal o irregular, hemos señalado que más allá de la elección racional de las personas (evitar los controles) que puede llegar a ser, por supuesto, determinante, existen también ciertos factores de carácter idiosincrático y subjetivo, como la percepción muy particular de lo que representa la división político-administrativa, inherente a un contexto histórico y cultural específico; la percepción del desempeño de autoridades responsables del funcionamiento fronterizo, el manejo del idioma oficial, el grado de alfabetización de las poblaciones fronterizas, el grado de familiarización con los trámites burocráticos, así como la reproducción social, a veces semiconsciente, de ciertas conductas y comportamientos (Clot & Martínez, 2015).

## Balseros y tricicleros en la orilla del río Suchiate



Tecún Umán, departamento de San Marcos, marzo del 2013, Foto Jean Clot.

En este contexto, los grupos de balseros constituyen un elemento clave en la facilitación de la movilidad transfronteriza irregular y de los intercambios informales de un país al otro. Es importante indicar que no se trata de prácticas ocultas que ocurren en un esquema de clandestinidad en zonas aisladas, sino se realicen en los mismos municipios fronterizos a proximidad del paso oficial y de las instalaciones aduaneras.

A la luz de dicha situación, se busca en el trabajo de tesis poner de relieve los modos organizativos de dichos grupos de balseros, así como en el proceso de ocupación y apropiación del espacio público. Partimos de dos preguntas generales estrechamente relacionadas: 1) ¿cómo los grupos de balseros se organizan y funcionan? 2) ¿cómo negocian su presencia en espacios públicos y logran desarrollar sus actividades en las orillas del río Suchiate?

### Metodología

Para cumplir con los diferentes objetivos de la investigación se aplicaron métodos que se inspiran de la antropología y de la etnografía: trabajo de campo, acercamiento monográfico, observaciones, entrevistas, redacción de un diario de campo y realización de un registro fotográfico. Asimismo, se

procedió al análisis de fuentes periodísticas, en particular de la prensa regional, así como fuentes gubernamentales sobre dimensiones específicas del contexto.

Ciertos retos metodológicos surgen a raíz del carácter extralegal, paralelo, o irregular de las prácticas estudiadas. En efecto, los actores tienen globalmente más interés en disimular informaciones sobre sus actividades que divulgarlas, ya que eluden precisamente someterse a regulaciones. Si bien dichas prácticas son visibles, como lo hemos señalado, ello no significa que son transparentes. Aunque existen numerosas informaciones que se pueden recolectar a simple vista, resulta necesario realizar también una inmersión temporal en el contexto del estudio e interactuar directamente con los actores-sujetos para alcanzar un nivel de análisis que supere la superficialidad de las descripciones. Efectivamente se debe establecer gradualmente una relación de confianza entre el investigador y los sujetos de la investigación, de lo contrario resultaría difícil que ellos hablen de sus actividades con espontaneidad. El mismo hecho de investigar, indagar, o hacer preguntas genera desconfianza, sobre todo en un contexto en el cual se desarrollan actividades informales no controladas, ni registradas por entidades exteriores a las organizaciones. En consecuencia, obtener informaciones necesita tiempo, paciencia y tacto.

Por lo tanto, se adoptó un enfoque etnográfico de corte cualitativo y estructuramos nuestra investigación de campo en varias fases: en un primer tiempo efectuamos varias visitas en la zona, se identificaron los lugares claves en donde operan los grupos, así como los posibles informantes. Durante estas visitas (que se llevaron a cabo durante el año 2012), se establecieron contactos con integrantes de los grupos de balseros, de los cuales algunos se volvieron progresivamente informantes confiables, es decir, se logró establecer una relación de confianza mutua. Cabe señalar que la selección de dichos informantes se efectuó según criterios de accesibilidad y decisión razonada. Después de esta primera fase exploratoria, se realizó una estancia prolongada en marzo y abril del 2013 con la finalidad de interactuar con los integrantes de las organizaciones de manera cotidiana y de realizar entrevistas semidirigidas, así como observación participante. Posteriormente, se efectuó una última visita en la región a finales del 2013 para verificar ciertas informaciones y despejar incertidumbres. De esa forma el trabajo de campo se desarrolló en tres tiempos: exploración, inmersión y verificación.

Como cualquier acercamiento, el enfoque cualitativo ofrece ciertas ventajas, como la posibilidad de comprender procesos con mayor profundidad y de detectar las percepciones, intenciones y lógicas de los actores que sustentan sus acciones. No obstante, presenta también limitantes: la subjetividad inherente al proceso de recolección, así como de análisis e interpretación de la información. Para limitar dicha subjetividad se optó por efectuar una triangulación de las diferentes fuentes de información, es decir se contrastaron diversos datos para corroborarlos o al contrario descartarlos. Por ejemplo, se cruzaron: a) las informaciones provenientes de varios balseros de un mismo grupo; b) la información proveniente de los integrantes de un grupo con la obtenida con miembros de otro grupo; c) las informaciones de los balseros con la obtenidas con otros informantes (residentes de la zona, funcionarios); d) las informaciones de los balseros con nuestras propias notas y observaciones, y e) con el conjunto de fuentes secundarias (artículos de la prensa regional, reportes gubernamentales, etc.). Se trató entonces de examinar y contrastar una pluralidad de perspectivas para llegar a una mayor exhaustividad de análisis y una mejor comprensión de las prácticas estudiadas. Mediante dicho proceso de triangulación se pudo validar los resultados expuestos a continuación.

### **Los balseros: organización y modo de funcionamiento**

¿Cómo se estructuran los grupos de balseros? De acuerdo con el análisis de las informaciones recolectadas, se destacó que la mayoría de los actores no son dueños de su balsa y tampoco del permiso necesario para atravesar el río, sino los rentan. Efectivamente, existen especies de derechos o concesiones informales detentadas por los “fundadores” o por miembros de su familia (ya que dichas concesiones se pueden transmitir mediante herencia) que son alquiladas a trabajadores. Aquellos pagan un monto por semana que corresponde al “derecho de trabajar”, para volver a emplear la expresión tanto de los trabajadores como de la líder que entrevistamos), y rentan también el vehículo. Recuperan el monto invertido a medida de que cruzan a personas y mercancías durante una jornada de trabajo. Los beneficios varían entonces en función de la afluencia de usuarios y de comerciantes.

De esta situación se deriva una estructura de organización jerárquica con una minoría de personas ocupando una posición privilegiada en el grupo, es decir los que poseen los derechos de paso, y una mayoría de actores que ocupan un lugar subalterno, ello a pesar de las apariencias y de lo que dejaron entender ciertas personas en la fase inicial de la investigación cuando explicaban que los grupos de balseros funcionan en un modo cooperativo. Cabe indicar que la legitimidad de los “patrones” o “fundadores” proviene esencialmente de su antigüedad en la zona, de su prestigio, así como de las múltiples relaciones que mantiene en el ámbito político local, tanto en Tecún Umán como en Ciudad Hidalgo. Si bien existe un fenómeno de reciprocidad dentro del grupo, ésta se caracteriza por ser asimétrica. No estamos frente al mismo tipo de reciprocidad que evoca Adler-Lomnitz (1994) en su estudio sobre las redes de ayuda mutua y solidaridad de agentes excluidos de la economía formal, de los “marginados” en el contexto urbano de la Ciudad de México.

Asimismo, no son exclusivamente personas pobres excluidas del sector formal de la economía quienes participan en las actividades de traslado y comercio informal en este contexto preciso: efectivamente se determinó que la informalidad puede ser también una elección, y que pueden existir diferencias sociales y económicas importantes entre los actores que se dedican a este tipo de actividad. De igual manera, se observó que puede ocurrir un fenómeno de instrumentalización de temas como la pobreza, la subsistencia y la necesidad. No cabe duda de que estos elementos constituyen la cotidianidad de muchos balseros, pero no de todos: también hay actores que no entran en los estándares de pobreza y que manejan este tipo de discurso.

En relación con las diferencias socioeconómicas que existen entre los integrantes, se distinguió una verticalización de las relaciones del grupo que se tradujo por el control progresivo de las actividades de traslado por ciertos actores en cada determinada área de trabajo. Además, se puede hablar de profesionalización de estas organizaciones; a lo largo de los años, hubo un mejoramiento en cuanto a las técnicas de traslado, así como un proceso de división creciente de las tareas (lo que supone distintos estatus y funciones en la jerarquía): cada grupo cuenta con un intendente, un contador, un tesorero, vigilantes, y ayudantes que se dedican a cargar o descargar las balsas, entre otros trabajos.

Se complementaron estos resultados de la investigación con observaciones realizadas posteriormente en la zona de estudio. Durante una visita realizada a inicios del año 2017, se constataron otros elementos relevantes que reflejan el proceso de profesionalización de los grupos de balseros, especialmente en el cruce informal llamado “Paso El Limón”<sup>5</sup> (Imagen 1). Se trata de pequeñas innovaciones, como el uso de radio comunicaciones, que permiten una mejor eficiencia en el monitoreo y coordinación de las cargas, descargas y transporte entre las dos riberas del río.

Imagen 1. Un balsero en el Paso El Limón, Ciudad Hidalgo, estado de Chiapas



Foto Jean Clot, febrero de 2017

Asimismo se observó que los integrantes del grupo, que opera en dicho cruce fronterizo informal, usan ropa de trabajo, una medida adoptada por la dirigente. Se trata de camisetas de color verde que llevan escrito “Paso El Limón” y el estatus del trabajador en la espalda, y su nombre en la parte delantera.

Aunque este punto parezca insignificante, se estima que cobra una real importancia desde una perspectiva sociológica. No se debe olvidar que, de manera general, los códigos de vestimenta

<sup>5</sup> Se trata de uno de los principales cruces informales entre los dos municipios en donde se realizó una gran parte de las observaciones y entrevistas durante la investigación de campo en 2012-2013.

son una manifestación de la identidad (individual o grupal); sin embargo no nacen intrínsecamente al individuo o al grupo sino se construyen o se adoptan en relación con los demás y el entorno. Como lo indica Todorov (2002), la vestimenta constituye el “terreno de encuentro” entre la mirada de los demás y la voluntad propia: permite ubicarse en relación con los demás, pareciéndoles, pareciéndose a algunos de ellos, o al contrario diferenciándose de ellos. Del mismo modo, otros autores destacan la dimensión eminentemente comunicativa de la ropa que funge como “segunda piel” (Francequin, 2008).

En el caso del grupo de balseros del Paso El Limón, se considera como un factor de cohesión del grupo, en el sentido de que favorece un sentimiento de pertenencia y contribuye a la construcción de la identidad visual, tanto de grupo, como de lugar. La ropa de trabajo también tiene una función de control: permite establecer un orden definiendo roles y estatus, además de diferenciar los trabajadores del Paso El Limón de los trabajadores de otros cruces informales (quienes no son uniformizados a través de la vestimenta).

Más allá de estas dimensiones relativas a la dinámica y funcionamiento interno del grupo, se puede suponer que la decisión de optar por ropa laboral corresponde a la voluntad de proyectar una determinada imagen hacia el exterior. En primer lugar, la intención es causar una buena impresión a los usuarios mostrando una apariencia de formalidad. Nuevamente, resulta pertinente hacer un paralelo con las empresas formales de transporte: el chofer de un autobús no lleva en vano un uniforme, sino reafirma su autoridad y su función específica a través de la ropa de trabajo (en donde viene frecuentemente el logotipo de la empresa); lo mismo ocurre con los choferes de taxi: el hecho de preferir una ropa formal a la vestimenta ordinaria procede también de la voluntad de proyectar seriedad, credibilidad y responsabilidad. Aunque no refleje forzosamente la realidad, la ropa de trabajo formal se vuelve, desde el plano de la percepción, una garantía de calidad de servicio y profesionalismo, aspecto que la dirigente del grupo tomó en cuenta.

Además, podría verse no solamente como una estrategia comercial y competitiva para atraer más usuarios, sino también una manera de asegurar la continuidad de las actividades de traslado. Es decir, no se busca únicamente el reconocimiento de los usuarios sino también el de los diferentes actores sociales y políticos a nivel local y regional. A través de esta formalización – que se

ejerce también mediante la vestimenta – y de la progresiva semejanza con una empresa legal de transporte, se busca un reconocimiento social que pueda conferir más legitimidad a las prácticas.

El uso del color verde va en el mismo sentido. A priori dicho color remite a la fruta, y por extensión a la misma denominación del lugar, “Paso El Limón”, sin embargo se considera que puede haber otras intenciones detrás de esta elección. Cabe recordar que el Partido Verde Ecologista<sup>6</sup> (aliado con el Partido Revolucionario Institucional, ganador de las elecciones de 2012) domina el escenario político en el estado de Chiapas; se trata también de la fuerza política dominante en el municipio de Suchiate, cuya cabecera es Ciudad Hidalgo. Una estrategia electoral de dicho partido ha sido asegurarse el apoyo de numerosas organizaciones sociales, por ejemplo las asociaciones de residentes o colonos, así como sindicatos y gremios en sectores diversos de la sociedad chiapaneca, tales como la ganadería, agricultura y los transportes.

En este contexto, se asistió a una apropiación e instrumentalización del color verde a nivel local y regional, como símbolo de una presunta unión entre los diferentes grupos sociales y de compromiso de los ciudadanos a favor del partido gobernante. De hecho uno de los eslóganes del gobierno en turno es: “Chiapas va verde”. Más allá de la misma publicidad (anuncios, letreros, etc.) mediante la cual el partido se auto promueve continuamente a nivel nacional – cuyo gasto desproporcionado fue sujeto de controversia en 2014 – se pudo observar en la entidad chiapaneca la imposición del color verde, por ejemplo para equipamiento y uniformes escolares, para mobiliario urbano (botes de basura, postes, bancas, etc.), o para construcciones (edificios, escuelas, estadio). Asimismo, los líderes de varios grupos, en especial sindicatos y pequeñas empresas de transporte, optaron por cambiar los colores, tanto de las unidades de transporte como de la vestimenta, en muestra de su apoyo y compromiso por el Partido Verde.

En vista de lo expuesto, el color verde de las camisetas de los balseros no alude solamente a su lugar de trabajo, sino también al color del poder establecido. Nuevamente constituye una manera de afirmar o reafirmar el carácter institucionalizado, e incluso su carácter autorizado, de las

---

<sup>6</sup> Señalamos que la orientación ecologista del partido corresponde esencialmente a una autoproclamación, ya que no goza de un reconocimiento a nivel internacional (ni de otros partidos verdes, por ejemplo en la Unión Europea, ni de grandes ONG ambientalistas tipo Greenpeace).

prácticas de traslado informal: al igual que otros sindicatos, grupos sociales y gremios, los balseros del Paso el Limón “van verde”, lo cual refleja una aspiración a un mayor reconocimiento social y político.

### ¿Invasión o concesión del espacio público?

Más allá de los procesos organizacionales de los balseros, la finalidad del estudio era distinguir las instituciones informales que rigen a los grupos, así como sus interacciones con el entorno. Se partió de la idea que la identificación de dichas instituciones iba a permitir una mejor comprensión del cómo las organizaciones de balseros negocian su presencia en espacios públicos.

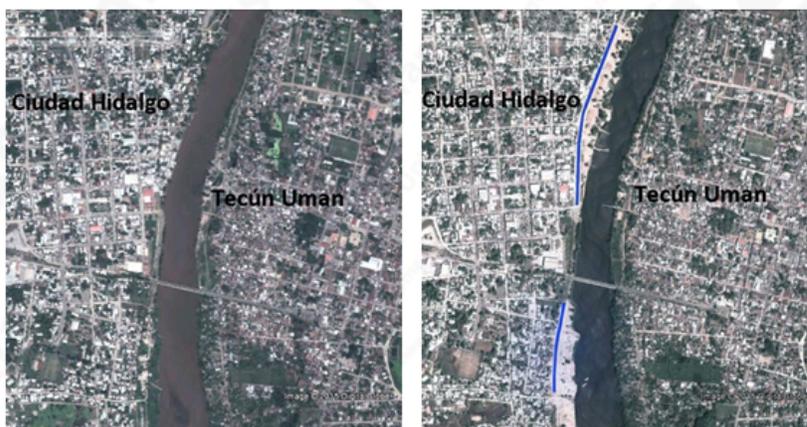
Desde una perspectiva conceptual, cabe señalar que, por “instituciones informales”, se entiende a la manera de North (1990) las “reglas del juego de una sociedad”, es decir, las restricciones que orientan la interacción humana en un determinado territorio. A diferencia de las instituciones formales (contratos, constituciones, reglas jurídicas, etc.) ejercidas comúnmente por el Estado, se trata de reglas implícitas y no escritas, tales como las costumbres, los códigos de conducta, las normas y convenciones, cuyo cumplimiento se ejerce de forma endógena por los individuos perteneciendo a un mismo grupo social.

En la zona de estudio ocurrieron transformaciones en materia de ordenamiento territorial que arrojaron luz sobre el marco institucional informal. Se construyó un bordo de contención en Ciudad Hidalgo en el 2012<sup>7</sup>, cuyas obras generaron una crisis sin precedentes al desequilibrar todo el sistema paralelo de traslado y de intercambios transfronterizos informales (Imagen 2). Cuando el acceso a la orilla del río fue limitado por el mismo avance de las obras, los diferentes grupos establecieron alianzas con otros grupos (organizaciones civiles, sindicatos, uniones de comerciantes, entre otras) y se movilizaron (manifestaciones, marchas, uso de los medios de

<sup>7</sup> Autorizado por el gobierno federal mexicano en el 2006, el proyecto tiene la finalidad de prevenir las catástrofes naturales, en particular de limitar los riesgos de inundación. El proyecto, manejado por la Comisión de Agua (CONAGUA), se inscribía también en los planes de reordenamiento del puerto fronterizo que apuntaban a limitar el comercio informal en las orillas del río Suchiate, así como el cruce fronterizo irregular. Las negociaciones con los diferentes grupos afectados por dicho proyecto (principalmente los habitantes de las colonias cercanas y los comerciantes) iniciaron en el 2011; posteriormente se llevaron a cabo las obras en el 2012, es decir la construcción de dos bordes de mitigación de respectivamente 400 y 800 m en la orilla del río Suchiate, a proximidad de los lugares donde operan los grupos de balseros.

comunicación), lo cual ejerció una cierta presión sobre el gobierno mexicano. Mostró también que los actores tienen una capacidad de agencia.

Imagen 2. Vistas satélite de la orilla del río en octubre 2010 (a la izquierda) y enero 2013 tras la conclusión de las obras del bordo de contención (en azul).



Fuente: Edición propia, con base en Google earth, 2018.

A raíz de negociaciones que sucedieron durante el proceso electoral en México en 2012, todos los pasos informales fueron rehabilitados y se construyeron incluso rampas que permiten pasar el bordo de contención y acceder a la orilla del río. Son medidas que van manifiestamente en contra de todos los planes y programas implementados en la región (que apuntaban a “sellar” o “blindar” la frontera, para retomar los términos del discurso oficial); se asistió en efecto a un reforzamiento de este sistema paralelo de traslado, reforzamiento consecutivo a acciones que tenían precisamente por objetivo de debilitar este tipo de prácticas (entre otros objetivos). Además de esta reconfiguración de los accesos a los pasos informales en Ciudad Hidalgo, se observó un proceso de reacomodación de las actividades económicas informales, es decir, un desplazamiento de las actividades de almacenamiento, así como de venta (puestos semifijos de venta de alimentos y artículos diversos), hacia las calles contiguas al bordo en Ciudad Hidalgo.

La crisis que atravesaron los actores durante la construcción del muro permitió poner de relieve ciertos mecanismos de mediación entre gobiernos locales y los agentes que forman parte

del sector informal de la economía. Aunque se examinó en este trabajo las instituciones informales propias de una determinada organización, es decir el conjunto de reglas que aseguran el funcionamiento de dicho grupo (identificando su estructura, los estatus y roles de los integrantes, así como las reglas básicas de trabajo) se buscaba desde luego identificar las instituciones informales que actúan a nivel del área de frontera en su conjunto. Efectivamente, la magnitud de las actividades que se describieron supone ciertas “reglas del juego” que todos los agentes comparten a nivel micro, tanto las organizaciones de balseros en los cuales se centra este estudio, como otros actores de los sistemas políticos a escala local.

Imagen 3. Rampa de acceso a la orilla del río Suchiate en Ciudad Hidalgo.  
Municipio de Suchiate, estado de Chiapas



Foto: Jean Clot. marzo 2013.

De acuerdo con las informaciones recolectadas, parece que la corrupción y las prácticas clientelares constituyen reglas importantes en el ámbito local fronterizo: ciertos funcionarios proponen servicios, prestaciones u otras dadas a cambio del compromiso y del voto de los que se benefician de los favores. De forma más específica dichas informaciones sugieren que el acceso a la orilla del río se encontró en la mesa de negociaciones – extraoficiales – entre organizaciones formales (de comerciantes, de tricicleros, entre otras) e informales (los balseros) y los partidos políticos durante el proceso electoral en el 2012 en México.

Los líderes, no solamente de las organizaciones informales, sino también los dirigentes de organizaciones formales, como los sindicatos de tricicleros que funcionan en un modo similar al de los balseros (jerarquía, relaciones verticales), desempeñan un papel importante en esta relación patrón-cliente. Son ellos quienes negocian, por un lado, el acceso a la orilla del río, y por otro el compromiso o adhesión de los integrantes de la organización a favor de un determinado candidato o partido. De esta forma, si bien ocupa una posición de “patrón” dentro de un determinado grupo social, el dirigente de una organización es el cliente de otro patrón o se encuentra en una posición subalterna en otra relación de poder.

Es importante señalar que ciertos actores de la clase política acumulan o desempeñan simultáneamente varias funciones y cargos. Se dedican a la vez a actividades políticas y comerciales (relacionadas con el sistema de traslado informal) y favorecen un círculo reducido de cercanos, pariente o amigos a través de los beneficios que les confiere su función política. Dicho de otro modo, algunas personas disponen de recursos públicos que redistribuyen en función de intereses particulares. De esta situación deriva una pequeña oligarquía de actores (proviendo tanto de Ciudad Hidalgo como de Tecún Umán) que dominan la vida política, social y económica de los municipios fronterizos y que tienden a monopolizar los diversos recursos en el detrimento de la colectividad. Desde este punto de vista, la expedición fraudulenta por parte de la alcaldía de Ciudad Hidalgo de actas de nacimiento a guatemaltecos a cambio de dinero o apoyo electoral constituye un ejemplo sintomático de una confusión entre los intereses privados y el interés general (Noticias MVS, 8 septiembre 2015)<sup>8</sup>.

Permite cuestionar una visión desde la cual se considera a los actores de la economía informal como “invasores”. En vista de lo que expusimos anteriormente, el caso de la ocupación de la

---

<sup>8</sup> De acuerdo con el expediente AP974/FEPADE/2015, la alcaldesa de Suchiate, Matilde Espinoza Toledo, conocida como la “Loba”, entregaba actas de nacimiento a migrantes centroamericanos para que fueran a tramitar credenciales de elector a los módulos del Instituto Nacional Electoral (INE) y así engrosaran el padrón electoral de Chiapas, para que éstos votaran por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), por lo que fue detenida el 31 de marzo de 2017 por elementos de la Agencia de Investigación Criminal (AIC) de la Procuraduría General de la República (Flores, 2017). Situación que representa la evidencia empírica de que los balseros y el comercio informal son vistos como clientes electorales o clientes que pagan impuestos forzosos (“mordidas”). Dicho suceso ocurrió después de nuestro trabajo de investigación en la zona. No obstante, se menciona dado su carácter ilustrativo y revelador de las prácticas que se abordaron.

orilla del río Suchiate por parte de las organizaciones de balseros (y también de comerciantes y bodegueros) no constituye una “invasión” de terrenos nacionales (a pesar de un proceso de apropiación física y simbólica del espacio por parte de los grupos). En efecto, ya sea a través de sobornos o de los votos de sus integrantes, dichas organizaciones pagan un precio para poder ocupar la orilla del río y dedicarse a sus actividades. Se trata más bien de una situación en la que, para obtener un beneficio propio, un determinado funcionario o partido político concede espacios del Estado a ciertas personas, es decir a los dirigentes de las organizaciones formales e informales. Aquellos constituyen un tipo de intermediarios: alquilan estas concesiones a otras personas, es decir a trabajadores (en situación socioeconómica generalmente precaria), para realizar también un beneficio personal. Se puede hablar entonces de un tipo de privatización informal de los bienes de los Estados nacionales.

### **A manera de conclusión**

Nuestra investigación cualitativa sobre los procesos organizacionales de los balseros en el puerto fronterizo Ciudad Hidalgo – Tecún Umán arrojó los resultados siguientes: primero los grupos se han profesionalizado en el tiempo a medida de que crecieron en número de integrantes y que se operó una división funcional de las tareas; desde esta perspectiva funcionan en la actualidad con una lógica similar a la de pequeñas empresas de transporte: existe un dueño, un gerente, un contador, trabajadores, etc. Las últimas observaciones que realizamos (marzo del 2017) corroboraron la continuidad de este proceso. Segundo, vimos también que los actores tienen una capacidad de agencia y de movilización: en momentos de crisis, logran establecer alianzas estratégicas con otros grupos, ejercer una presión sobre los gobiernos y propiciar una mediación.

Asimismo, se puede observar asimetrías dentro de los grupos: los diferentes líderes de las organizaciones tienen el monopolio de los derechos de paso y de operación en un determinado lugar. Son actores claves que fungen como intermediarios entre los integrantes del grupo y la esfera política. En efecto, si bien existe una permisividad por parte de los gobiernos, dicha permisividad se caracteriza por ser interesada es decir se toleran las prácticas, pero a cambio de ciertas dádivas (cobro de cuotas, peajes informales, etc.) o de apoyo electoral. De esta forma, los

espacios en donde trabajan – los terrenos federales de la orilla del río Suchiate – son lugares que han sido concedidos en función de intereses privados y clientelares. Desde esta perspectiva, las prácticas informales que ocurren en el contexto microregional, tales como el traslado y comercio informal transfronterizo, son el reflejo y manifestación de formas de ejercer el poder y de hacer política, en las que la corrupción y el clientelismo desempeñan un papel fuerte en el control y dominación de los grupos, así como la reproducción del sistema sociopolítico.

### Bibliografía

- Adler-Lomnitz, L. (1994). *Redes sociales, cultura y poder: ensayos de antropología latinoamericana*. México: FLACSO; Miguel Ángel Porrúa.
- Amnesty International. (2010). *Des victimes invisibles. Protégez les migrants au Mexique*. Londres: Amnesty International Publications.
- Canales Cerón, A. I., Reboiras Finardi, L. D., Rivera Polo, F., & Martínez Pizarro, J. (2010). *Migración y salud en zonas fronterizas: informe comparativo sobre cinco fronteras seleccionadas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Castillo, M. Á. (1997). *Región y frontera: la frontera sur de México*. Tapachula: El Colegio de la Frontera Sur.
- Clot, J. (2014). *Organizaciones e instituciones económicas informales en el corredor transfronterizo Ciudad Hidalgo, México - Tecún Umán, Guatemala* (Tesis doctoral inédita). Universidad Autónoma de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez.
- Clot, J. (2016). *Marges et frontière entre le Mexique et le Guatemala*. Observatoire des Amériques, UQAM. Recuperado el 14 de octubre 2017 de: [http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/note\\_de\\_recherche\\_oda\\_clot.pdf](http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/note_de_recherche_oda_clot.pdf)
- Clot, J., & Martínez Velasco, G. (2015). El cruce fronterizo irregular entre México y Guatemala: hacia un marco explicativo. En T. L. Camal-Cheluja, J. C. Arriaga-Rodríguez, & E. G. Cardin (coord.), *Fronteras y dinámicas transfronterizas en América Latina* (págs. 281-304). Chetumal: Universidad de Quintana Roo.
- Cruz, H., & Rojas Wiesner, M. (2000). Migración femenina internacional en la frontera sur de México. *Papeles de Población*, vol. 6, núm. 23, 127-151.
- Fábregas Puig, A., & Román García, C. (1994). *Al fin del milenio: el rostro de la frontera sur*. Tuxtla Gutiérrez: Instituto Chiapaneco de Cultura.
- Flores, Raúl (31 de marzo 2017). Detiene PGR a la alcaldesa de Suchiate, Chiapas. Periódico Excelsior. Recuperado el 14 de octubre 2017 de: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/03/31/1155180>
- Francequin, G. (2008). *Le vêtement de travail, une deuxième peau*. Paris: Éditions Érès.

- Hernández Palacios, L., & Sandoval, J. M. (1989). *El Redescubrimiento de la frontera sur*. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, Dirección de Difusión Cultural, Seminario Permanente de Estudios Chicanos y de Fronteras.
- INEGI. (2015). *División municipal del estado de Chiapas*. Recuperado el 14 de octubre 2017 de: [http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/chis/territorio/div\\_municipal.aspx](http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/chis/territorio/div_municipal.aspx)
- INE Guatemala. (2013). *Caracterización departamental San Marcos 2013*. Recuperado el 14 de octubre 2017 de: <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/07/20/5zDBRH9iIDfbDk9qrAPCF78BvF2xbjan.pdf>
- Martínez Velasco, G. (1994). *Plantaciones, trabajo guatemalteco y política migratoria en la Frontera Sur de México*. Ocozocuatla de Espinosa: Instituto Chiapaneco de Cultura.
- Nájera Aguirre, J. N. (2013). *Los trabajadores migrantes y sus familiares en la frontera México-Guatemala*. Recuperado el 14 de octubre 2017 de: <http://www.omi.gob.mx/work/models/OMI/Resource/788/1/images/OMINewsletterNum8.pdf>
- Noticias MVS. (8 de septiembre 2015). *Investiga FEPADE expedición de actas de nacimiento ilícitas en Chiapas*. Recuperado el 14 de octubre 2017 de: <http://www.mvsnoticias.com/#!/noticias/investiga-fepade-expedicion-de-actas-de-nacimiento-ilicitas-en-chiapas-697>
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruíz Juárez, C., y Martínez Velasco, G. (2015). Comercio informal transfronterizo México-Guatemala desde una perspectiva de frontera permisiva. *Estudios Fronterizos*, vol. 16, núm. 31, 149-174.
- Todorov, T. (octubre de 2002). *Sous le regard des autres*. Recuperado el 14 de octubre 2017 de: [https://www.scienceshumaines.com/sous-le-regard-des-autres\\_fr\\_2658.html](https://www.scienceshumaines.com/sous-le-regard-des-autres_fr_2658.html)

UNACH

## EL FERROCARRIL Y EL DESARROLLO ECONÓMICO DEL CORREDOR COSTERO DE CHIAPAS EN EL SIGLO XX: REGIÓN, POLÍTICA Y ESTADO

Valente Molina Pérez<sup>1</sup>

Héctor B. Fletes Ocón<sup>2</sup>

### Introducción

En 1824, Chiapas se unió al naciente México independiente, lo que indicaba una integración tardía al país. En este periodo, en Chiapas prevalecieron especificidades regionales que perfilaban su ritmo de desarrollo y su dinámica social, política y económica.

La realidad del estado durante el siglo XX fue configurada a través de las formaciones sociales que allí se vivían, como el patrón de asentamiento disperso en regiones despobladas, los enfrentamientos entre familias y grupos religiosos y los levantamientos por demandas sociales y laborales que obligaban su solución. Aún después de la primera mitad del siglo continuaba la ejecución de políticas agrarias por parte del Estado en territorios de grandes extensiones históricamente despobladas, que reflejaban el marcado desequilibrio y el escenario rural donde convivían pequeñas propiedades con tierras de monocultivos y grandes superficies para la agricultura que pertenecían a familias oligárquicas.

En el caso del Corredor Costero (que abarca las regiones “Costa” y “Soconusco”), al igual que el resto del estado, hubo profundas transformaciones basadas en la inversión de grandes capitales, en la última década del Porfiriato, dirigidos a las plantaciones de café, hule, y la producción del plátano, mercancías que pudieron ser transportadas con la introducción del ferrocarril.

---

<sup>1</sup> Valente Molina Pérez es doctor en Estudios Regionales por la Universidad Autónoma de Chiapas. Se desempeña en la investigación histórica regional, correo electrónico: valentemolina72@gmail.com.

<sup>2</sup> Héctor B. Fletes Ocón es Profesor Investigador en la Facultad de Ciencias Sociales de la UNACH, correo electrónico: hctfrfo@gmail.com.

En el imaginario social de la región y del estado, prevalece la idea de que este territorio tiene un gran potencial productivo agroexportador y ganadero, lo cual en parte se basó en los grandes beneficios que trajo consigo la introducción del ferrocarril para consolidar esta región del Pacífico mexicano. Esta perspectiva puede sostenerse con base en algunos hechos, que a continuación analizaremos, sin embargo hay que considerar los ciclos económicos de este Corredor, las crisis en los precios internacionales de las mercancías que allí se producían, los movimientos sociales y armados que impactaron en su productividad, los intereses de grupos de productores que configuraron relaciones de poder regional, la intervención del Estado y la decadencia de la línea ferroviaria a fines del S. XX.

En este sentido el trabajo que aquí se presenta revisa las condiciones y los procesos productivos del tren y la participación del Estado para comprender la dinámica de la exportación de estas mercancías que configuraron el mapa productivo y que establecieron relaciones laborales, nichos de mercado y transformaron los núcleos poblacionales.

Para este abordaje es necesario revisar el concepto de “región” y su aplicación en estudios de carácter histórico-económico y analizar la historia local entrelazada con el desarrollo productivo. En el centro de la discusión se encuentra el ferrocarril a través de un estudio de las diferentes etapas del desarrollo del Corredor costero y su estructura productiva en el siglo XX, considerando el papel de la agricultura en este desarrollo. Con el apoyo de información se muestra la evolución de estas actividades y el relato se va articulando de manera diferenciada con la dinámica del ferrocarril. Posteriormente se analiza la transformación experimentada en la relación entre el ferrocarril y el dinamismo económico regional, como resultado del cambio en la política estatal para el desarrollo, el debilitamiento de la participación del Estado en la economía, la construcción de infraestructura carretera pavimentada y el decaimiento de las plantaciones de plátano y hule. En el apartado que le sigue, se analiza el campo de las relaciones entre ferrocarril y un grupo de mercancías agrícolas, el cambio político-agrario y la actividad ganadera a mediados del siglo antes referido. El documento se cierra con unas reflexiones finales acerca de los procesos analizados.

## Espacio, territorio y región

Para el presente análisis, es importante revisar las concepciones teóricas sobre región, así como su vinculación con nociones del territorio en sus diferentes dimensiones. Es decir, para realizar un estudio regional, es prioritario conocer las transformaciones del territorio específico, así como sus condiciones naturales y físicas.

Existen dos dimensiones importantes en el concepto de región, una es el espacio, que además de constituir y ser constituido por sujetos y objetos materiales, genera interacciones y procesos. La otra dimensión es el tiempo, que no solo representa el periodo cronológico al hablar de región, sino brinda además la posibilidad de conocer la transformación de la región y sus procesos de construcción social e histórica.

Estas construcciones espaciales han generado categorías que podemos llamar “binarias” al unir lo rural con lo urbano o el centro-periferia, pueblo-bosque, etcétera, que reflejan ciertamente contrastes, pero que son categorías entre las que se desarrollan interacciones humanas y en donde los individuos tienen expresiones espaciales organizadas en variadas actividades y maneras de integración que van mejorando y redefiniéndose con el tiempo. El espacio, como aseguró Latorre (2008) es un sistema vivo que cambia dinámicamente y que al ser reconocido y descubierto, permite identificar y discutir las relaciones con una visión analítica de las redes y los actores en diferentes niveles y categorías; como un espacio vivido aludiendo la visión de Michel Foucault.

En este sentido la concepción de espacio, genera relaciones locales, por lo tanto hablar de espacio refiere a la actividad endógena y esto plantea un tratamiento funcional del concepto, convirtiendo al espacio en un ente activo y con una dinámica autónoma en la que converge el desarrollo y la permanente transformación de la sociedad.

El concepto región adquiere preeminencia en la ciencia regional a partir de las disciplinas geográficas y económicas, cuyo análisis se ha vuelto importante también desde otras disciplinas de las ciencias sociales. En las interpretaciones de la teoría regional, la región se sustenta en criterios geográficos, entendiendo la región como aquel espacio que tiene características comunes o circunstancias especiales, como el clima, la topografía o la forma de gobierno de un Estado; y que en tamaño es más pequeña del área que pertenece.

Desde esta visión, Cruz (1999: 32) afirma que el carácter histórico de la integración de los espacios regionales está vivo y es evidente, puesto que cada región se define por los múltiples procesos de adaptación, incorporación, transformación e identificación con los grupos sociales respecto del territorio sean o no objeto de investigación.

Desde esta perspectiva, la región se concibe como la articulación de relaciones sociales de producción; es decir la organización espacial de los procesos sociales asociados al modo de producción en un lugar y tiempo dados, y esto es lo que marca las diferencias entre una región y otra (García, 2006); es decir las regiones constituyen sistemas sociales, por ello las formas de regionalización varían en diferentes momentos y características de los territorios en espacio y tiempo.

En los estudios de región en México ha predominado la perspectiva económica. Esto significa que los procesos sociales localizados espacialmente, se han basado en la noción de región como espacio socio-económico, más que en la de territorio como espacio valorizado de distintas maneras y en continua construcción. De igual manera, las agencias del Estado en México han aplicado en sus programas una noción económica-geográfica de región (Fletes, 2013:167).

Con estas concepciones y en esta discusión se inscribe el tema del ferrocarril como impulsor del desarrollo en la costa de Chiapas durante el siglo XX. Tema que ha sido planteado en un universo de relaciones y negociaciones entre actores de muy diversa índole, como son empresarios, agricultores, profesionistas, académicos y agentes del Estado, que intentan configurarlo y representarlo de un modo conveniente a sus intereses y proyectos.

Se pretende entonces, analizar el universo de relaciones entre los procesos de desarrollo económico del Corredor Costero y un medio de comunicación fundamental (el ferrocarril) que impactó y contribuyó en el enlace entre mercancías y pueblos en esta región chiapaneca.

### **El Corredor Costero y su construcción socio-histórica**

El territorio chiapaneco situado entre el Océano Pacífico y la Sierra Madre, es una extensa planicie frente al mar que va desde la zona limítrofe con el estado de Oaxaca hasta la frontera con Guatemala (Imagen 1). Esta franja litoral tiene actualmente dos territorios identificados como Istmo-Costa y Soconusco.

Imagen 1. Mapa de México, Chiapas y el Corredor Costero



Fuente: elaboración propia

Cuando se alude esta planicie se expresan de forma indistinta la clasificación de “zona” o “región”, y al referirla en su totalidad se expresan los apelativos “llanura costera”, “costa de Chiapas”, “costa”, “costera” o “costanera”. Para efectos de este trabajo se usará el nombre de Corredor Costero porque permite identificar las dinámicas señaladas anteriormente, así como es útil en términos de establecer la especificidad de las articulaciones entre las poblaciones del territorio (Fletes, 2013).

En ese sentido, el Corredor Costero de Chiapas es una unidad individual territorial de análisis y su situación geográfica es referenciada e identificada como un espacio contiguo al Océano Pacífico. Sin embargo cuando se explica su evolución y se abordan pormenores de sus transformaciones históricas, políticas y demarcaciones, este territorio se proyecta con dos grandes regiones identificadas desde tiempos prehispánicos. Entonces se habla de la región Istmo-Costa y la región Soconusco.

La región de Tonalá estuvo ligada desde tiempos prehispánicos a Soconusco. Aquí confluyeron distintas culturas mesoamericanas como la olmeca, la maya, la zapoteca y la mixteca. Fue capital regional durante el periodo Clásico Tardío, dominando una amplia zona que incluía Tonalá

y los actuales municipios de Pijijiapan y Arriaga. Los aztecas conquistaron toda la costa chiapaneca (incluyendo esos 5 pueblos) durante el reinado de Ahuízotl (1486-1502) e impusieron el nombre de Tonallán a la comarca que tuvieron bajo su dominio. Las poblaciones dominadas sirvieron como punto intermedio entre Tenochtitlán y el Soconusco. El dominio nahoa perduró hasta la conquista de imperio por parte de Hernán Cortés y la llegada de los conquistadores españoles a la región. La comarca tonalteca aparece en la lista de posesiones de Hernán Cortés de 1524 a 1526 quien aparentemente se reservó para sí la provincia.

En su período prehispánico, el Soconusco era codiciado por ser un corredor estratégico de comunicación política y comercial de Mesoamérica, para unir su parte occidental (llamada Nueva España por los españoles) y su parte oriental (la Provincia de los Confines del Conquistador, hoy Centroamérica), separadas por la barrera geológica del Istmo de Tehuantepec (Aubry, 1987: 95). En este tiempo prehispánico fue conocido por su producción de cacao que tributaba al reino azteca, este grano era conocido en lengua náhuatl como cacahuacuáhuatl. Después, con la llegada de los españoles se exporta y para finales del siglo XVI se enviaban de tres a seis mil cargas de cacao equivalentes a 135 mil kilos con valor hasta de 204 mil pesos (Cruz, 2015:67,68).

Durante la Colonia, tal espacio conservó una relativa autonomía como Gobernación, que comprendía desde la jurisdicción de Tonalá al distrito de Mariscal, hoy Motozintla (Pohlenz, 1985:58). A partir de 1790 se suprimen las Alcaldías Mayores de Ciudad Real (hoy San Cristóbal de Las Casas) y Tuxtla, y la gobernación de Soconusco, creándose una sola Provincia: la Intendencia de Chiapas y Soconusco. Éste último se integra entonces con los Partidos de Tapachula y Tonalá, que abarcaban los pueblos de Tapachula, Tonalá, Tuxtla de Soconusco, Metapa, Huehuetán, Mazatán, Tuzantán, San Felipe Tizapa, Escuintla, Acacoyagua, Acapetahua, Motozintla, Mazapa, Siltepec, Pishishiapa, Mapashtepeque y Quetzalapa.

El Corredor Costero tuvo entonces una transformación sociohistórica dinámica, lo que permite pensarlo como articulado y constantemente rehecho. Es una región de plantaciones en la que se interrelacionan actores transnacionales, agricultores y el Estado (Fletes, 2013:103,109). Sus transformaciones han sido cíclicas y vinculadas con su riqueza, potencial productivo y posición geoestratégica en el tiempo histórico.

Históricamente el Corredor Costero tuvo regionalizaciones muy determinantes como la de 1856 con el gobernador Ángel Albino Corzo; la realizada en diciembre de 1871 con el gobernador José Pantaleón Domínguez. En 1983, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) del Gobierno del Estado hizo una nueva regionalización económica y administrativa, de aquí surgió la región IX Istmo-Costa y se mantuvo el nombre para la región de Soconusco (COPLADE, 1988:34). Pero las transformaciones territoriales y político-administrativas más notables y continuas fueron en el siglo XX cuando se crean espacios organizados y surgen sistemas de flujos y redes productivas, inversión en plantaciones y tecnología como el caso específico de los medios de comunicación terrestres.

La ubicación cercana a la ruta del Pacífico ha convertido al Corredor Costero en referente de migraciones, mercados, actores y cadenas agroindustriales. Los buques empezaron a llegar en la segunda mitad del siglo XIX hasta la primera década del siglo veinte. Los puertos establecidos fueron:

- La Puerta: ubicado en el departamento de Tonalá fue habilitado por el decreto del presidente Benito Juárez, el 24 de abril de 1861 año en el que inició el comercio de altura y cabotaje con el apoyo del gobierno de Ángel Albino Corzo. De entrada fue un atracadero a mar abierto casi treinta años y en febrero de 1890 se construye un muelle de cuarenta pies de profundidad. Se estableció una aduana marítima para las escalas de los buques que recorrían el Pacífico; entonces el transporte y desembarque de productos y personas fue más factible.
- San Benito (Puerto Madero/ hoy Puerto Chiapas). Ubicado en el municipio de Tapachula a treinta kilómetros de la frontera con Guatemala en Soconusco se habilitó el 24 de abril de 1864, y ha tenido diferentes etapas de desarrollo. Por esta vía salía el café hacia Salina Cruz y de ahí a Coatzacoalcos. En 1925 este puerto tiene mejoras mínimas en el muelle. En 1972 con el apoyo de los gobiernos estatal y federal a través de un fideicomiso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se mejora la infraestructura pero las obras quedaron inconclusas.

Durante todo el siglo XX y con mayor fuerza en los primeros treinta años hubo corrientes migratorias de diferentes nacionalidades en el Corredor Costero, formándose una heterogeneidad en

la evolución de la estructura social. La colonización y la construcción del ferrocarril propiciaron la presencia constante de grupos extranjeros. La huella genética de norteamericanos, chinos y negros se consolidó en este siglo y contribuyó en la configuración poblacional de la región. El comercio, el proyecto ferroviario, las plantaciones y el deslinde de terrenos llevó a viajeros, científicos, técnicos, cónsules, agentes viajeros, comerciantes, hoteleros y profesionistas que se asentaron en el Corredor Costero.<sup>3</sup>

### Plantaciones y producción para el ferrocarril

La figura y estructura socioeconómica agraria que emergió en Chiapas luego de la dominación española y que prevaleció en la etapa colonial y en el Porfiriato fue la “finca”, o también llamada “hacienda”, cuyo dueño, el “finquero”, decidía el cultivo más adecuado dependiendo de la región, la estación, el clima y otros factores de mano de obra, cosecha y comercialización.

Existe aún el debate sobre cómo denominar a estas propiedades territoriales. Generalmente se clasifican de acuerdo a las características que presentaban. Alicia Hernández (1979:337) apunta que la tendencia de la mediana propiedad denominada finca o estancia, en promedio no pasaba de 385 hectáreas si era agrícola y de 3,575 hectáreas si era ganadera. Estas unidades territoriales se encuentran en el Anuario República Mexicana de 1903, en donde se identifican principalmente las fincas y los ranchos (de menor extensión).

La unidad de producción de estos territorios se centró en la plantación, un sistema agrario latifundista desarrollado principalmente con cultivos extensivos, destinados a producir grandes cantidades de mercancías agrícolas para los mercados locales, regionales y foráneos. Las plantaciones eran una estructura económica y generaban empleo asalariado; eran el núcleo de integración jerárquica que contrataba mano de obra generalmente mal pagada, con peones que cumplían prolongadas jornadas laborales.

---

<sup>3</sup> Hay apellidos extranjeros de fuerte arraigo en la región: Ley, Chang, Yong, Long, Lang, Tang, Lau (China); Gellida, Maciel, Betanzos, Burelo (España); Ingui SanMartino, Piconi (Italia); Michaud, Egremy Grapain, Nivón, Duvón, Gutú, Ricoy (Francia); Cohen (Israel); Tlaye, Patrinos (Líbano); Iwase (Japón).

La producción de estas plantaciones fue comercializada principalmente en Chiapas a través de los caminos interregionales. Los excedentes se comercializaban en los estados vecinos a través de grupos de arrieros que brindaban un servicio muy demandado de transporte de mercancías a lomo de mula y burros.

En el Corredor Costero las plantaciones fueron una forma temprana de organización productiva agroindustrial para que empresas agrícolas desarrollaran la combinación de la agricultura y la manufactura. La plantación articuló a cultivadores, trabajadores y consumidores, con formas nacientes de capitalismo (Fletes, 2013:109; Mintz, 1996:85,89). En esta visión acertada, la aparición del ferrocarril en el territorio costero de Chiapas fue determinante para articular el proceso de producción, trasladando las mercancías a los destinos más próximos.

La plantación fue durante el siglo XX el eslabón del Corredor Costero con el modelo económico primario exportador que se configuraba en México, pues se producían materias primas para venta como: azúcar, café, hule, algodón, madera, entre otros, cuya salida era por el ferrocarril como único medio de transporte. A su vez, la plantación es un fenómeno cultural que convive y alienta una estructura agraria desigual y polarizada en el Corredor Costero (Fletes, 2013:120). En la cúspide de la pirámide social de la economía de plantación se encontraban los dueños de las fincas. En este contexto, la tierra ha sido, no solo un medio para acumular poder material, sino también un mecanismo para ampliar el bagaje sociocultural de los actores, sobre la operación del mercado y el establecimiento de redes con agentes internacionales.

Un auge en las plantaciones cafetaleras por ejemplo, surgió cuando se decretó legalmente la frontera con Guatemala. Desde 1881, México tenía problemas con el presidente de Guatemala Justo Rufino Barrios quien reclamaba las tierras del Soconusco. La postura inicial del Gobierno de México fue no aceptar la discusión sobre los derechos. En 1882 se inició el diálogo para resolver el problema de límites, con conversaciones entre Matías Romero (ministro plenipotenciario) y Justo Rufino iniciadas en El Malacate en la Hacienda de Barrios en Soconusco (donde ambos tenían posesiones). El Tratado de Límites definitivo se firmó en Ciudad de México el 27 de septiembre de 1882.

Esto generó un auge del café en las tierras de Soconusco a partir de 1890 en los municipios de Tapachula, Cacahoatán y Unión Juárez (Cuadro 1). En las inmediaciones del río Coatán surgieron fincas como La Germania, Nueva Alemania, Hamburgo, Bremen, Lubeca, Hanover, Badenia y Eisleben.

Cuadro 1. Producción de café en Soconusco 1900-1930

Año	Producción en toneladas	Año	Producción en toneladas
1900-01	2 900	1910-11	6350
1901-02	3 100	1911-12	6500
1902-03	2730	1912-13	7500
1903-04	2050	1913-14	7300
1904-05	5450	1914-15	8150
1905-06	5550	1915-16	6450
1906-07	3800	1916-17	6660
1907-08	---	1917-18	6750
1908-09	---	1919-20	9300
1909-10	5500	1929-30	13700

Fuente: Baumann (1983:26)

Un segundo auge, relacionado con la actividad ferroviaria, surgió a partir del crecimiento de la superficie sembrada en un 300%, entre 1908 y 1930, es decir, pasó de 7 mil a 27 mil hectáreas.

En el Corredor Costero convivieron finqueros con tierras heredadas y otros que deslindaron territorios y se establecieron en lugares que eran considerados desérticos pero acondicionados para la plantación y que en poco tiempo se convirtieron en unidades de producción con la posibilidad de proporcionar empleo. Así llegan compañías extranjeras madereras y caucheras, que explotaban (cada una), entre ocho y quince mil hectáreas. La finca ganadera tradicional tenía como promedio cerca de cuatro mil hectáreas, mientras que las plantaciones cafetaleras no sobrepasaban por lo general las mil.

El crecimiento de propiedades fue significativo al iniciar el siglo; en 1903 había 6 665 fincas y ranchos registrados, que ocupaban cerca de tres millones de hectáreas, es decir el 44% de la

superficie estatal. Hacia 1908 había 869 fincas cuyo valor fiscal declarado sobrepasaba los diez mil pesos (García, 1997:205).

A partir de la primera década del siglo veinte y con la irrupción del capital extranjero (Cuadro 2), es posible comprender la transformación abrupta de la actividad económica en Chiapas a través de las plantaciones. En un recuento, las inversiones principales provenían de empresas alemanas y norteamericanas. Para fines del Porfiriato los norteamericanos habían invertido en Chiapas 1.8 millones de pesos y los alemanes tres millones. Mientras que en el año 1877 existían 518 haciendas, en 1910 el registro sumaba 1,076.

Cuadro 2. Capital extranjero invertido en Chiapas, 1908  
(según la expresión de su valor fiscal en pesos)

Origen	Monto
Americano	3 444 301.00
Español	2 515 429.75
Aleman	1 808 468.24
Inglés	870 014.20
Francés	392 935.00
Belga	240 400.00
Italiano	74 830.00
Guatemalteco	37 370.00
Japones	32 500.00
Turco	5 650.00
Austriaco	4 600.00
Chino	2 340.00
Nicaraguense	387.19
<b>Total</b>	<b>9 429 216.19</b>

Fuente: García (1997:206)

Las plantaciones fueron el soporte del modelo primario agroexportador hasta finales de los años treinta cuando, de las 94 fincas cafetaleras registradas en el Soconusco, 69 estaban en

manos extranjeras, particularmente de alemanes. La crisis de los precios internacionales de 1930 no afectó a las fincas medianas; en éstas había otra amenaza: el agrarismo (Villafuerte, 1990:69).

En el esquema de plantaciones, el servicio de carga del ferrocarril fue muy demandado. En todas las líneas regionales el traslado de mercancías fue importante porque contribuyó con la distribución de la producción agrícola y en el abastecimiento de los mercados locales.

En la carga ferroviaria se reflejó la capacidad y función de las economías locales y su impacto en los sistemas productivos interregionales, porque dinamizaron las actividades comerciales, por ende las distancias físicas se resignificaron y las relaciones productivas tuvieron mayor vínculo pues el trazo de la vía unía a los poblados más alejados.

En Chiapas el servicio de carga agilizó la salida de mercancías. Los ganaderos del Corredor Costero, por ejemplo, usaron carros enteros (conocidos como “jaulas”) para llevar sus pesados semovientes a poblados alejados y venderlos a mejor precio, aprovechando la conexión con las rutas ferroviarias istmeñas que conectaban al Golfo de México. Esto generó que los ranchos y fincas alejadas abrieran nuevos caminos vecinales hacia las paradas y estaciones, como un fenómeno de la constitución del espacio social en función del capital económico.

Otra situación generada fue la complementariedad del sistema de comercio tradicional de los arrieros que iban con recuas de mulas hacia las estaciones ferroviarias. Al abrirse las vías al tráfico comercial existía añeja tradición de los viajes hacia la costa, con arrieros que recorrían rutas que iban de los valles de Cintalapa, Jiquipilas, Villaflores y La Concordia.

El fenómeno del servicio de carga ferroviaria ofrece datos reveladores si se comparan los volúmenes de mercancías transportados por periodos específicos. Tal como apunta Sandra Kuntz (1995:41,42) existen básicamente dos fuentes de las que se pueden extraer datos sobre la composición de la carga transportada por las empresas ferroviarias: las estadísticas e informes que las compañías anexaban a sus reportes anuales al gobierno o a sus accionistas. Con estos datos se puede desglosar el volumen anual de cada mercancía y saber el lugar exacto en que se realizaron los embarques, máxime si se conoce el número de toneladas transportadas por kilómetro y esto permite calcular la distancia media recorrida por la carga embarcada en cada lugar.

La evolución de este servicio en las líneas ferroviarias del país tubo manifestaciones similares, primero aumentó el tráfico de carga con buenas ganancias, y posteriormente hubo una crisis, cuando la demanda rebasó la capacidad de respuesta de Ferrocarriles Nacionales de México (FNM), empresa que recibió grandes subsidios, pero generó grandes endeudamientos.

La tarifa es el precio que pagan los usuarios o consumidores por un servicio público (al Estado) o al concesionario a cambio de la prestación de un servicio. Durante el Porfiriato, cuando se construyeron la mayoría de las líneas ferroviarias, las tarifas se fijaban con el concesionario con estándares de la Secretaría de Comunicaciones plasmados en la Ley General de Ferrocarriles.

A partir de entonces las mercancías transportadas tuvieron una tarifa para el usuario, considerando el volumen en toneladas por cada kilómetro recorrido y sus descuentos respectivos por cada kilómetro, es decir, en cuanto más distancia se recorría, menos era la cantidad a pagar. Este servicio tenía como topes mínimos una tonelada y quince kilómetros de recorrido, por lo que fue proyectado para transportar grandes volúmenes.

El convenio de 1901 con la compañía norteamericana que administraba el Ferrocarril Panamericano estableció las tarifas (Cuadro 3) que incluían varias consideraciones para los grupos productores de la región. Estas eran una réplica del buen resultado que tuvo el esquema del Ferrocarril Mexicano Central que brindaba descuentos a los productos de exportación y aplicaban las regulaciones tarifarias al tráfico de importación y el tráfico interior.

Cuadro 3. Tarifas de carga por tonelada/ kilómetro 1901

Clase	Costo
Primera clase	Ocho centavos
Segunda clase	Siete centavos
Tercera clase	Seis centavos
Cuarta clase	Cinco centavos
Quinta clase	Cuatro centavos
Sexta clase	Tres centavos

Fuente: AGN (*Contrato*, 1901: 1-4)

Para 1904 cuando se pone en marcha el primer tramo de veinte kilómetros entre Puerto Arista y la estación Aurora (en la zona limítrofe con Oaxaca), se registra más tonelaje en el transporte de café y ganado para exportación; y en segundo término cacao, carbón y madera (Cuadro 4).

Cuadro 4. Incremento del tonelaje (café, ganado, cacao, carbón y madera)

Año	Tonelaje
1904	934 650
1905	8 215 265

Fuente: AGN/FSCOP, Informes anuales, en Ortiz (1996:48)

Ante la alta demanda del servicio, se brindaba una rebaja del 50 % (sobre las cuotas fijadas), a la carga de origen nacional que recorriera más de 250 kilómetros, siempre que comprobaran debidamente la exportación. Este beneficio entró en función cuando se terminó la construcción del Ferrocarril Panamericano en la frontera con Guatemala en abril de 1908. Para entonces estaba comprobada la sólida contribución del tren a la economía local.

Gracias a la transportación por tren la carga del café de Soconusco llegaba más rápido a los mercados internacionales; en 1907 el Panamericano llevaba la producción al Puerto de Salina Cruz para acopiarlo, de ahí salían hacia Puerto México (hoy Coatzacoalcos) seis mil toneladas de las cuales 5,886 toneladas provenían de Soconusco (Ortiz, 1999:50). El café y el ganado vacuno eran las mercancías que abarrotaban el servicio ferroviario (Cuadro 5).

Cuadro 5. Salida de café y ganado en el periodo 1908-1913 (toneladas)

Año	Café	Ganado
1908	1 336	343.85
1910	7 758	4 304
1913	9 413	6 459

Fuente: Ortiz (1999: 51)

Las compañías estaban obligadas a pagar un impuesto federal por el uso de vía, y como parte del servicio recíproco establecido en la concesión, le transportaba al gobierno local (sin costo)

varias mercancías: maquinaria, enseres, semovientes y cualquier producto que fuera destinado a un servicio público. Por ejemplo a finales de 1905, procedente de Pittsburg, arribó a la estación Jalisco (hoy Arriaga, Chiapas) el material de construcción vía Salina Cruz, para la conclusión del puente colgante del río Grijalva que uniría Tuxtla y Chiapa de Corzo; eran seis cables de acero de 140 metros de longitud tendidos en tres plataformas y otros furgones con material de fundición, soleras, placas y un motor *donkey* de tambor de ocho caballos de fuerza.

Desde que el Ferrocarril Panamericano inició operaciones en 1902 no cambió sus tarifas durante quince años, porque la compañía consideró que los ingresos que recaudaba eran aceptables y se mantuvieron así quince años en reciprocidad con los grupos de productores. Fue hasta en 1917, en plena Revolución cuando hay un aumento del 25% en el costo de transporte del ganado vacuno que fuera destinado a matanza, es decir, los animales que se enviaban a los rastros de la Ciudad de México (FNM, 1922:107). Los criadores del Corredor Costero no objetaron por esta primera alza, máxime cuando los soldados del gobierno federal vigilaban la salida de mercancías por tren (Cuadro 6).

Cuadro 6. Salida de productos varios en 1916

Producto	Volumen en toneladas
Arroz	31
Cebada	50
Café	50
Maíz	150
Ganado vacuno	112.50
Harina y productos de molino	215

Fuente: FNM (1921:71)

Los ingresos netos del año fiscal 1916-1917 para la compañía fueron de \$39 millones 275 mil pesos. Con respecto a las tarifas, el verdadero incremento empezó a registrarse a finales de los años veinte. Los productores del Corredor Costero pagaban cada ocho meses un incremento de 2% que fijaba Ferrocarriles Nacionales de México. Esta acción obedecía a la acelerada crisis

nacional de la compañía, que intentaba recuperar la deuda acumulada de subvenciones atrasadas que no entregó a compañías extranjeras durante la Revolución.

Ante este panorama el gobernador Raymundo Enríquez (luego de una gira por Soconusco) solicitó el 24 de julio de 1930 a Juan Andrew Almazán, secretario nacional de Obras Públicas, la reducción de sus cuotas para los productos de Chiapas. El gobernador justificaba que esta acción haría que el servicio de carga ferroviaria estuviera al alcance de todos y generaría un beneficio para agricultores, industriales y las entradas para la compañía serán mayores. En esa ocasión, el secretario Almazán contestó que ya había hecho gestiones ante FNM para tal fin (*La vanguardia*, agosto 10, 1930). Pero esta buena intención nunca tuvo respuesta de FNM.

La década de los treinta empezó mal para la economía internacional del café y esto había repercutido en México con reflejo en las fincas medianas del Soconusco. La reducción de los precios hacía que vendieran barato y transportaran caro. La situación hizo que varios pequeños medianos productores hipotecaran sus propiedades. Las grandes fincas no pasaron por las mismas dificultades, para ellas la amenaza venía del crecimiento del movimiento agrarista (Spenser, 2002).

El Censo Estatal de 1930, afirmaba que el ferrocarril era “insuficiente para aprovechar las grandes posibilidades económicas que el territorio chiapaneco encierra” (Censo 1930:10). Si a esto agregamos que se empezaban a usar los camiones en el interior del estado, se entiende que el ferrocarril era el medio con más demanda de transporte pero poca capacidad de respuesta. Y como cualquier línea ferroviaria regional, el asunto de las tarifas empezó a ser de interés, hasta convertirse en controversia y problema en los grupos productores en varios aspectos, como el de los privilegios de descuentos establecidos para el transporte en “carro por entero” (lleno), que ponía en situación desventajosa a medianos y pequeños productores que movían mercancías en “menos de carro por entero”. Las diferencias entre ambos eran muy grandes al grado de que el costo de transporte en carro por entero era 50% inferior al otro (Kuntz, 1995:116).

Algunos lugareños del Corredor Costero recuerdan las peripecias que hacían para que la inversión en su cosecha rindiera para poder costear el traslado por tren. “Nosotros producíamos unos cien sacos de maíz y lo queríamos mandar para el Istmo donde lo pagaban muy bien, venían los

promotores, pero salía muy caro pagar medio vagón o uno entero, entonces lo vendíamos al coyote, salía casi lo mismo y ahorrábamos la carga y como unos cien pesos” (*Entrevista*, Escobar, 2015).

Los pequeños productores empezaron a usar el naciente servicio de camiones por los caminos, en su mayoría de terracería en el interior del estado. En 1938 había un registro de más de 300 camiones en todo el estado. Pero para trasladar mercancías en la franja costera sin usar el tren, eran muy socorridos los arrieros, cuya tarifa era más cara pero con la ventaja de entrar a los pueblos (Cuadro 7).

Cuadro 7. Comparativo de tarifas de carga por tipo de transporte 1930

Tipo de transporte	Costo por kilómetro
Ferrocarril	De 13 a 50 centavos
Camión (camino pavimentado)	De 12 a 20 centavos
Carreta o mula	De 1.50 a 3.50 centavos

Fuente: AGN, *Contrato* (1901:1-4); Gobierno del Estado, *Anuario* (1930:522-523); De la Peña (1951:459).

Una esperanza surgió para la situación nacional de las líneas ferroviarias el 23 de junio de 1937 cuando el presidente Cárdenas en Palacio Nacional, con fundamento en la Ley de Expropiación de 1936, decretó la nacionalización de los Ferrocarriles Nacionales de México, retirando a los capitalistas extranjeros y retomando el control gubernamental. Esta acción se debió al estado de quiebra de la empresa y a la necesidad de orientar el servicio ferroviario al servicio público mediante tarifas adecuadas que contribuyeran a la economía; y a la necesidad de intentar la reorganización del sistema de acuerdo a las necesidades de la economía nacional (Anguiano, 1975:100,101).

El objetivo era regularlo para tener (al menos) un nivel aceptable de eficiencia económica e impulsar la competitividad de otros sectores productivos y los flujos comerciales. De esa manera se recompondría el objetivo de servir a los intereses de la nación y al público. Con la nacionalización los pequeños productores chiapanecos vieron la posibilidad de que el costo se redujera.

Pero el efecto de la tan anunciada nacionalización no sucedió. Las tarifas siguieron aumentando cada año aunque existieran más llegadas y salidas de mercancías. Los operarios del tren

adjudicaban esta situación al impacto de la segunda guerra mundial que generó un decremento en las importaciones, y que generó planes de nuevas industrias que producían mercancías básicas para surtir el mercado interno nacional como parte de una nueva política del gobierno denominada “sustitución de importaciones” que suplían la compra de artículos manufacturados de procedencia extranjera.

Este plan gubernamental respondía mejor a las necesidades del momento de incrementar la producción agropecuaria, por ello se fomentó a la agricultura de exportación, buscando cubrir la creciente demanda estadounidense durante la guerra, pero más adelante, el gobierno optó por fomentar y apoyar el cultivo de productos básicos para el consumo interno (Verastegui, 2010).

Hubo incremento de mercancías en los años cuarenta, a excepción del café que se mantuvo estable por la crisis internacional. El maíz transportado por tren creció 70% (Cuadro 8).

Cuadro 8. Comparativo en un lapso de cuatro años del volumen de recepción de mercancías en la década de los cuarenta (toneladas)

Mercancía	Años	
	1944	1947
Maíz	2 611	5 462
Azúcar	6 154	9 182
Harina	1 691	4 096
Ganado	373	2 583
Cal	2 667	2 386
Cemento	5 696	9 302
Gasolina	4 965	9513
Sal	4 527	7 309
Derivados de petróleo	2 171	2 622
Cerveza	5 927	8 885

Fuente: T. de la Peña (1951:428, 429)

Algunos testimonios constatan la solvente condición de las empresas grandes para cubrir los constantes aumentos en el transporte por tren. Cuenta el cronista Alberto Lamas (2005:36,37)

que en 1943 en la finca Sesecapa, se vivía una fiebre de "...la zafra del oro verde [plátano] que les redituaba salarios increíbles [...] Tiempos de cosechas y de mucho dinero en los bolsillos de quienes laboraban las tierras de Mapastepec".

Es evidente que el alza de tarifas no afectó ni a las grandes compañías comerciales que se instalaron en Chiapas como la platanera United Fruit Company (sucesora de la Zacualpa Rubber Plantation), ni a los ganaderos o acopiadores de maíz; ellos podían seguir enviando productos a pesar de las constantes variaciones en los costos y tenían beneficios si consideramos que, por un lado las tarifas disminuían conforme el trayecto recorría más kilómetros, y por otro, que existían "acuerdos" o negociaciones con los administradores del tren para aplicarles descuentos especiales.

La poca cantidad de carros para el transporte hizo que los operarios exigieran "mordida" para proporcionar furgones a los usuarios, había demora en la movilización y entrega de la carga, existía robo y maltrato de los productos enviados (De la Peña, 1951).

Estas acciones no legales y el alza de los precios pusieron en desventaja a los medianos y pequeños productores, que tenían que reflejar ese sobre costo en el precio de sus mercancías. Un efecto esperado de esta complicada situación tarifaria, fue que varios productores dejaron de pagar impuestos al Estado, entonces el 1 de enero de 1941 el Congreso del Estado decretó "penas severas para los evasores de contribuciones por comercialización de café, cacao y plátano" (H. Congreso, 1994:332).

La Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, afirmaba que el aumento de tarifas era la única salida para ayudar a FNM a mejorar su economía y mejorar su administración (*El Herald*, mayo 7, 1950). Pero estas declaraciones no ayudaban a la empresa que ya significaba un perjuicio a los productores que necesitaban del tren. En Chiapas el ferrocarril era una especie de eslabón o madero, a pesar de las tarifas, para ayudar a sacar a un sector de productores que no tenían muchas posibilidades de comercializar. Apenas en 1937, la reforma agraria se había hecho realidad para muchos trabajadores rurales de Soconusco quienes se convirtieron en trabajadores rurales, y en 1939 recibieron concesiones de tierras cafetaleras, que habían sido expropiadas a viejos caciques.

En varios municipios del Corredor Costero los jornaleros y peones dejaron de vender su mano de obra y empezaron a producir por cuenta propia la tierra, pero el acceso al proceso de venta fue difícil pues los costos de transporte constituían una barrera. Los precios de las materias primas y bienes intermedios hacían que sus nacientes ventas quedaran en manos de acopiadores o intermediarios (Álvarez, 1998: 179).

### **Política y Estado en el desarrollo económico del Corredor Costero**

La política local estatal apoyó el esquema de desarrollo en el Corredor Costero en los primeros treinta años del siglo XX con el binomio café-hule, aunque en 1916 hubo dificultades por las limitaciones del Estado a la independencia financiera de los gobiernos estatales. El gobierno de Carranza redujo la facultad de recaudación de impuestos y redujo los impuestos federales asignados a los estados del 50% al 20% de modo que mientras el gasto federal se incrementaba de 34 pesos en 1910 a 53 pesos en 1921, el de Chiapas decrecía de 8 a 5 pesos en el mismo lapso.

Antes de la Revolución Mexicana el Estado mexicano buscó los mecanismos, en el marco del modelo económico primario de exportación, para impulsar los productos chiapanecos. Este modelo se centra en la producción de materias primas agrícolas y es el resultado de la entrada de inversiones y capitales extranjeros. Surgió a finales del siglo XIX y dividió al mundo en los países que generadores de materia prima y los que las manufacturaran, estos último amasaron gran capital.

Aquí entró en juego el ferrocarril, que expandió la dimensión productiva estatal y se convirtió en el eje para hilar la relación comercial entre la plantación y el comprador. Una finca o rancho ubicado en el paso del tren permitía la salida de productos con más facilidad, aumentando la comercialización.

Estos elementos de análisis permiten recuperar, como alude Fletes (2004:33), la historia productiva regional y sus transformaciones como resultado de las estrategias de competencia y cooperación entre la comunidad y los actores locales, pues esto plantea una visión de la construcción permanente del territorio.

El ferrocarril en Chiapas contribuyó en la configuración de las posibilidades de desarrollo de las poblaciones, considerando el nivel de formación y acumulación de capital preexistente (Kuntz,

1999:125). Hay un conjunto de mercancías agrícolas que fueron más representativas en la dinámica comercial del Corredor Costero durante el siglo veinte, considerando su volumen de producción y la etapa en que se produjeron. Algunas fueron permanentes, otras intermitentes pero todas identificadas como parte de la dinámica comercial de los municipios que estaban inmersos en planes estatales de desarrollo.

La estructura agraria se modificó en 1914 cuando los carrancistas (con el pretexto de implantar los preceptos de la Revolución) promulgaron en Chiapas la Ley de Obreros, que de entrada abolía las deudas de los peones o sirvientes, fijó horarios justos para los trabajadores de las fincas y en dónde percibirían los salarios que fijaba la ley. Estableció sueldos mínimos diarios para los peones; el salario para el trabajador sería cubierto en moneda de circulación legal y sin descuento,<sup>4</sup> ente otros mandamientos (POE, 1914:649, 650).

Los carrancistas pretendían liberar al peón que estaba atado a deudas eternas y repartir tierras. Esto sacudió la dinámica económica de ranchos y fincas agrícolas, y generó que un grupo de rancheros de la zona centro se opusiera frontalmente a estos cambios e iniciaran una revuelta para defender las prácticas tradicionales agrarias. El movimiento subió de nivel hasta convertirse en una guerra civil que se prolongó hasta 1920 y que dejó secuelas graves en la economía, en la política y en la condición social del estado. Thomas L. Benjamin (1990:211) apunta que en esta revolución local la población disminuyó de 438 mil 843 en 1910 a 421 mil 744 en 1921. En esa etapa, muchos campesinos abandonaron las haciendas o ranchos. Mientras tanto el porcentaje de la población que vivía en pueblos independientes aumentó de 36 a 49% entre 1910 y 1921. Estos pueblos aumentaron de 310 a 606 en mismo periodo.

Son interesantes las transformaciones que se suscitan en la estructura política o ejecución de la política productiva porque los carrancistas respetaron las fincas cafetaleras y brindaron protección a los productores extranjeros de Soconusco. El café era la mercancía que mantuvo la

---

<sup>4</sup> Esta Ley mandataba que el tiempo máximo de trabajo en fincas y construcción de camino o fábricas sería establecido de ocho horas diarias; se daba libertad a los peones de fijar su lugar de residencia y no podrían ser arraigados; se prohibían las tiendas de raya y se les facilitaron a los peones el uso de agua, leña y habitación, permitiéndoles tener terrenos; el gobierno tenían facultades para decomisar las fincas o negociaciones que detuvieran sus trabajos sin causa alguna y los dueños de fincas no podían azotar o maltratar a los obreros.

actividad agroexportadora entre los años 1910 y 1920, aún con el impacto de la Primera Guerra Mundial que redujo los precios internacionales provocando que el café chiapaneco reorientara sus mercados, y en vez de enviarse a Hamburgo y Bremen se destinara a Chicago, Nueva Orleans y Nueva York. Al finalizar el año 1917 la cosecha anual de café enviada a los puertos antes mencionados fue de 400 mil sacos (*Chiapas Nuevo*, 1917:1). La ruta era desde Tapachula por el ferrocarril Panamericano con rumbo a Salina Cruz y de ahí a Puerto México (hoy Coatzacoalcos).

Estas decisiones hicieron que Chiapas dependiera más de la federación para sus proyectos modernizadores (Benjamin, 1981:190), un ejemplo es el subsidio mensual de quince mil pesos que Álvaro Obregón autorizó para la reparación de caminos con prioridad en la carretera estatal que atravesaba la entidad para enlazar con el ferrocarril costero y así beneficiar a los productores (*Carta de Fernández Ruiz a Obregón*, 1912).

La llegada de Lázaro Cárdenas a la presidencia del país (1934-1940) representó para Chiapas el inicio del reparto agrario, y aunque en esos años hubo una tendencia estatal hacia la disputa por la tierra, el reparto que Cárdenas inició se prolongó hasta la década de los cincuenta. El 30 de enero de 1935 se publicó la *Ley que fija la extensión máxima de la propiedad rural en el estado y establece el fraccionamiento de las tierras excedentes* (POE, 1935:3-6). Esta ley tenía algunas diferencias con la Ley Agraria de 1921 porque establecía que la extensión máxima de la que podría ser dueño un solo individuo o corporación era: 150 hectáreas de riego natural; 300 de temporal de primera; 600 de riego de segunda; 1000 de riego mecánico o artificial y 500 hectáreas de terrenos cerriles. Es decir contemplaba el tipo de tierra; aunque esto no fue un impedimento para tener más porque esta misma ley decía que se podía ser dueño de mayor extensión, siempre que se comprobara que era para sembrar café, plátano, ganado vacuno, caballar o lanar. Y por si esto fuera poco el propietario podía fraccionar o vender su tierras excedente (Reyes, 1992:54).

El reparto agrario no modificó el esquema de la finca, más bien en algunas zonas de la entidad, las refuncionalizó, creando nuevos actores sociales ligados a las fincas ante la imposibilidad de actuar autónomamente en el terreno de la producción. Aún después de consumado el reparto agrario, en el Soconusco los finqueros no desaparecieron del panorama económico y político.

Algunos de ellos, desde la esfera del comercio o la industria, desarrollaron un férreo control de la nueva producción ejidal (Reyes, 2002:98).

Se configuró entonces el espacio adecuado para los procesos productivos, en los que se requería además de las condiciones agrícolas, la mano de obra especializada y la estrategia necesaria para su vinculación económica a través de la plantación. El deslinde de terrenos fue hecho en su mayoría por extranjeros que generaron un colonialismo abrupto, que aunque se confrontó con las oligarquías locales, ayudó a activar muchas zonas del Corredor Costero y generó mano de obra, aunque la producción se destinaba a los mercados internacionales.

También en los cuarenta se agudizó el movimiento campesino y la presión sobre la tierra debido a desigualdades sociales en el contexto de un capitalismo creciente en algunas regiones. El Estado recurre a la restitución de bienes comunales y la compra de tierra para entregarla a los campesinos. La política del presidente Lázaro Cárdenas del Río implantó en México un reparto de 18 millones de hectáreas a las comunidades y ejidos. Cárdenas buscaba cumplir la demanda popular plasmada en la constitución de 1917, y formar pequeñas unidades productivas, con capacidad de autosuficiencia alimentaria. Sin embargo en Chiapas este esquema fue difícil, pues la Revolución no había hecho efecto.

Durante su campaña Cárdenas vino personalmente a Chiapas a conocer las condiciones agrarias. En Arriaga por ejemplo, a raíz de su visita y cuando ganó la presidencia, se conformaron los ejidos Villa del Mar, 20 de noviembre, 5 de mayo, Emiliana Zapata y Lázaro Cárdenas (Urbina, 1988:31). En el periodo cardenista se repartieron en Chiapas un total de 303,474 hectáreas, 39,327 de ellas pertenecientes a compañías como ZRP, Compañía Comercial de Café, Giesemann Adolfo y Compañía, Sociedad Leshier y Fisher, S.A ; y 193,471 hectáreas de propiedades individuales (Fletes, 2013:120).

Pero quizá uno de los logros más significativos de esta administración fue la reforma del Código Agrario en 1937, cuando se consideró a los peones acasillados como sujetos agrarios y con ello la posibilidad de solicitar tierras. La creación de ejidos en el Corredor Costero no impactó en la estructura tradicional de la finca. La discontinuidad en los programas de desarrollo agrario frenó esta intención, pues en el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) la tendencia de

la política agraria consistió en favorecer a la propiedad privada, por considerar la más productiva que el ejido.

A pesar de la conformación de algunos ejidos las condiciones de los trabajadores continuaron igual. Un periódico de 1956 consignaba la “despiadada explotación” de los trabajadores en el ejido Ovando Pineda del municipio de Escuintla en donde les cobraban colecturía de terrenos y otras contribuciones por lo que pidieron la intervención de la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicales Campesinas del Estado (*Diario Popular*, Es, marzo 8, 1956:1). Esta historia fue común y orillaba a los campesinos a buscar otros espacios laborales como el comercio en las estaciones del ferrocarril, en donde existía la acumulación del capital para las transacciones comerciales.

### Decaimiento y reinvención de la dinámica productiva y ferroviaria

La evolución de la distribución de la tierra en Chiapas entre 1960 y 1991 muestra un patrón de continuidad e incluso retroceso. El siguiente Cuadro (9) muestra la distribución polarizada de la tierra, asociado con la dispersión rural y el crecimiento de la población, que fue una tendencia en la segunda mitad del siglo XX.

Cuadro 9. Distribución de la tierra en Chiapas (1960-1991)

Año	Sup. Censada (miles de has)	Propiedad privada		Sector ejidal y comunidades agrarias	
	Sup	Sup	%	Sup	%
1960	5 399	3 651	67.62	1 748	32.38
1970	4 763	2 096	44.01	2 667	55.99
1980	3 858	2 621	67.95	1 236	32.05
1990	4 002	1 844	46.80	2 075	51.87

Fuente: Fletes (2013:122), con base en Villafuerte (2001, 192-197) e INEGI (1994).

Las transformaciones históricas regionales de la producción en Chiapas hasta aquí referenciadas ilustran la permanente construcción del territorio y dan pie al estudio de las estrategias de competencia y cooperación entre los actores de la región y los agentes externos. En el caso del café, en 1984 se produjeron en Chiapas 90 mil toneladas del grano con una ganancia de 20 millones 700 mil pesos (Álvarez, 1988:132). La ruptura de los tratados de la Organización Internacional del

Café en 1989 que incluían un precio justo, acabó con uno de los últimos sistemas de regulaciones establecido después de la segunda guerra mundial. Se pensaba que habría posibilidad de exportar más a Estados Unidos. La liberación de los mercados fue promovida por los Estados Unidos con una regulación opuesta al producto y al subsidio, lo cual fue apoyado por México y que terminó en el Tratado de Libre Comercio.

Se identifica un segundo auge platanero de 1975 a 1989 (después del de la década de los cuarenta, Ver arriba), cuando se comparten los campos de cultivo con otras mercancías. Productores de otros estados y vecindados en el Corredor Costero aplicaron técnicas diversas de riego, fertilización y producción post cosecha. Entonces el ferrocarril ya había quedado en un segundo plano como transporte por excelencia y la producción se enviaba en camiones por la carretera costera estatal.

Refiere Fletes (2004:34) que hubo un tercer auge del plátano a partir de 1990, cuando los actores locales participan en una dinámica de inserción en las cadenas globales, especialmente las de Estados Unidos, entonces el número de hectáreas tecnificadas se duplica de 6 a 12 mil y por ende la producción que empezó a ser enviada por barco desde Puerto Madero. En contraparte, el alto nivel de inversión inicial, los montos para mantener la operación y el empaque, y los elevados riesgos de transporte incidieron en mantener a los pequeños productores como proveedores de los actores principales del proceso producción-comercialización.

En la historia de café en Chiapas se marcó una crisis en 1990 provocada por varios factores que iniciaron con la desaparición nacional del INMECAFÉ, quedando el precio al libre mercado, además surgió la plaga “broca del café” (*hypothenemus hampei*, Ferr). En esta última década del siglo veinte se reconocen tres efectos de la crisis: a) pérdidas por 6,000 quintales de café pergamino con un valor de 1,250 millones de pesos; b) gastos para el control de plagas por 3,300 millones de pesos (Ortíz, 1991).

De acuerdo con Celis (2013), como resultado de la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, el gobierno de Zedillo decía que México podría atender la demanda de Estados Unidos, de 20 millones de sacos de café (de 60 kilos) anuales, y se embarcó en un proyecto de renovación de cafetales para producir cuando menos 13 millones de sacos en el año

2000. Aunque para el ciclo 1999-2000 se llegó a 6.2 millones de sacos (en la época del Inmecafé se alcanzaron hasta 5.5 millones) y se exportaron 5.3 millones de sacos. México contribuyó con sus mayores exportaciones al derrumbe de los precios internacionales del café a partir del 2000, y en marzo de ese año el café mexicano se exportaba hasta 23 dólares las 100 libras por debajo de los niveles de la Bolsa del café de Nueva York. A las trasnacionales les interesaba más vender mayores volúmenes y tener más ganancias y no les preocupó propiciar una mejora en la calidad del café mexicano. Esto generó la nula salida de cargamento de café impactando severamente en el sistema de transporte ferroviario y carretero.

Hay otras mercancías que tuvieron auge y gran productividad a inicios de siglo XX y que en la segunda mitad del siglo vivieron una realidad muy diferente severa, caso específico del cacao cuya producción fue en decadencia hacia 1970, con una tonelada anual, por lo que varios cacaoteros al ver la poca rentabilidad de sus cultivos alternados prefirieron sembrar caña de azúcar o rentar sus terrenos a ganaderos recién llegados al Corredor Costero. A nivel nacional la producción bajó entre 1988-1990 registrando 43 mil toneladas (Gobierno del Estado, 2009:51). Este indicador nos brinda el panorama hacia finales del siglo veinte.

En el mismo tenor estuvo el hule que para 1978 cuando se creó el Fideicomiso del Hule (FIDHULE) para financiar, industrializar y comercializar. Algunos productores de Chiapas se organizaron para regresar a la siembra del hule combinada con café o plátano. Hasta 1993 con la participación de los gobiernos de Veracruz, Oaxaca, Tabasco y Chiapas, se crea la Unión Nacional de Productores y Cultivadores de Hule, A.C

En lo que respecta al algodón, a mediados de 1950 las plantaciones proliferaron cuando el plátano vivió su primera crisis. El Corredor Costero tenía el nivel adecuado para su producción (entre 0 a 500 metros). Para preparar los terrenos de cultivo fue necesario deforestar parte de vegetación, se aplicaron los naces insecticidas y se usaron máquinas de desmonte que nivelaron la tierra, dotándolos de sistemas de drenaje tradicional. Entre 1953 y 1958 hay un incremento en la producción (Cuadro 10), que incorpora a campesinos de la región.

Cuadro 10. Producción de algodón por etapas 1953-1958

Periodo	Producción	Superficie (Hectárea)
1953-1954	625 pacas	250
1956-1957	7 500	2 500
1957-1958	10 000	4 500

Fuente: Helbig (1964:22) citado por Álvarez (1998:33)

A pesar de estas cifras las cosechas sufrieron una fuerte sequía y los mercados fueron escasos. Los productores pagaban los costos de transporte por ferrocarril hasta el puerto de Salina Cruz para su exportación. Esto generó que los integrantes de la Asociación de Agricultores Algodoneros de Soconusco buscaran mercado en Guatemala para su producto aprovechando que la vía ferroviaria llegaba hasta la frontera (*El Sol de Soconusco*, enero 27-1956, pp 1-4). En esta primera etapa los envíos por tren consistían en furgones llenos de pacas hechas de fibras comprimidas y embarcadas en la estación de Escuintla y Huixtla.

La producción fue en declive y para los años setenta se veían plantaciones en terrenos familiares. Esta situación repercutió más en el desempleo de jornaleros centroamericanos y de aquellos provenientes de la región vecina de Juchitán, del estado de Oaxaca (Fletes, 2009:172). Para 1980 la superficie de cultivo del algodón en Soconusco era de 27 mil hectáreas de las que se obtenía una producción de 59,700 toneladas con un valor aproximado de 8,963 millones de pesos. Los principales municipios productores eran los siguientes (Cuadro 11).

Cuadro 11. Soconusco. Superficie de cultivo de algodón, años 1980

Municipio	Superficie de cultivo Hectáreas
Tapachula	16 808.5
Mazatán	7 052
Frontera Hidalgo	1 305
Suchiate	1 039.5
Tuxtla Chico	597.5
Metapa	108

Fuente: *Informe SARH*, 1980, citado por Márquez (1982:45)

En 1990 se consolida un desarrollo comercial de exportación hacia Estados Unidos con registro de 12 mil hectáreas tecnificadas (Fletes, 2004:35).

Un cultivo que diversificó la producción agrícola fue la caña de azúcar. De acuerdo al Censo de 1970, el área cultivada en el Corredor Costero era reducida, apenas 86.5 hectáreas. Sin embargo la construcción (en 1975) del ingenio Belisario Domínguez en Huixtla por la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, generó para 1977 un área sembrada de dos mil hectáreas (Álvarez, 1988:133)

En 1978 se anunció el proyecto para construir un tramo de ocho kilómetros de vía ferroviaria desde la estación de Huixtla hasta el Ingenio con el servicio de tolvas para sacar el producto de la zafra anual, sin embargo no se concretó por falta de presupuesto federal para la maquinaria de arrastre y para pagar los terrenos por donde atravesaría. Los ingenieros de la empresa ya habían hecho el proyecto de recorrido (*Entrevista*, Martínez, 2016).

En 1981, el ingenio de Huixtla tenía influencia en los municipios de Villacomaltitlán, Huehuetán y Tuzantán. Para 1988, la superficie rebasaba las 7,000 hectáreas (Villafuerte, 2001:221). Para entonces la carretera costera era la vía para sacar en camiones la producción azucarera hacia Salina Cruz, o para satisfacer los mercados internos. Cuando no existía el recurso suficiente para transportar la producción de azúcar por camiones y trailers, una opción era rentar cuatro o cinco vagones del ferrocarril.

Además de las mercancías agrícolas, un sector importante en la economía de Chiapas y particularmente de amplia tradición en el Corredor Costero es la producción de ganado bovino. Para 1950 el ferrocarril transportaba hacia otros estados 35 mil reses anuales. Carlos Aceituno (*Entrevista*, 2015), ex trabajador de los corrales de salida en Tonalá, afirma que en 1960 se embarcaban diariamente cinco jaulas de reses de 400 kilos. En cada jaula iban treinta animales, es decir se enviaban 150 animales al día.

El ganado era enviado a la Ciudad de México. Entre 1948 y 1951 la mayor parte se destinada a la Comisión proveedora de Ganado del Distrito Federal que fungía como introductor y rastro, además de administrar y otorgar el subsidio del Gobierno Federal a los vendedores, proveyéndoles de preferencias en los vagones-jaulas del ferrocarril para trasladar sus animales desde su lugar

de origen. En 1952, esta Comisión se transforma en Administradora de Carnes S.A y en 1955 se crea la Industrial de Abastos S.A que manejaba el Rastro de Ferrería, considerado el más grande del país.

El ganadero Alfredo d'Argence, quien en 1961 inició actividades en el rancho Perseverancia en Tonalá, dijo que él embarcaba en Tres Picos o en Los Patos, estaciones que brindaban mayor seguridad al cargar, aunque no existía ningún seguro por daños o extravío del ganado que enviaban al Rastro de Ferrería de la Ciudad de México, por ello prefirió después vender al frigorífico que operó en Arriaga en la década de los noventa. Sus envíos semanales eran de treinta animales de 450 kilos por ejemplar (*Entrevista*, Alfredo d'Argence, 2016).

Pero esta travesía hacia la Ciudad de México "era un viacrucis" afirma Juan Esteban Gutiérrez Marroquín, un octogenario ganadero originario de Arriaga, Chiapas, quien cuenta las vicisitudes para el traslado de animales en los tres días para llegar a la capital del país. "En Coatzacoalcos se detenía el tren para darles un poco de pastura y agua para que siguieran hasta su destino, siempre se moría algún animal, el vaquero que acompañaba era el que hacían todos los movimientos" (Gutiérrez, *Entrevista*, 2016).

En las tres décadas de 1950-1980 la ganadería registró un crecimiento inusitado, por la ampliación de la superficie ocupada y por el número de cabezas introducidas. Tan solo de 1960 a 1970, Chiapas tuvo un crecimiento medio anual de 9.8 por ciento y del 6.4 por ciento entre 1970 y 1976. Desde luego que este crecimiento no fue igual en todas las regiones. El gobernador Manuel Velasco Suarez (1970-1976) reconocía en un informe que "las zonas ganaderas más prosperas de la entidad se localizan en la Costa con 700 mil hectáreas aproximadamente" (Villafuerte, 1997:87, 88) y fue el municipio de Mapastepec el que tuvo un acelerado crecimiento con una tasa anual del 10.35 por ciento.

De 1980 a 1990, las terminales y paradas ferroviarias van en decadencia con la nula atención del material rodante. Al privatizarse esta línea en 1999, la nueva administración no atendió el asunto de los migrantes que abordaban el tren aun cuando una empresa particular tiene la responsabilidad de proteger el derecho de vía, tampoco procuró vigilancia en las máquinas ni hacer gestión de elementos de seguridad ante las autoridades. De la noche a la

mañana hubo más inseguridad en la región y se registra el cierre de empresas locales ante elevados precios de tarifas.

### Reflexiones finales

No hay duda de la contribución y del papel que jugó el Ferrocarril Panamericano en esta dinámica de desarrollo, con su servicio de carga y de transporte y generando la conexión entre los pueblos del Corredor Costero. Es muy importante la significación de la máquina de vapor arrastrando su cauda de carros, vagones, jaulas y contenedores con gran cantidad de mercancías. Pero además este dinamismo constituyó una forma de implantación del capitalismo en el marco de un modelo primario agroexportador.

Pero en una entidad federativa como Chiapas en donde las desigualdades ancestrales y disparidades en la economía así como rezagos sociales son herencia del modelo decimonónico de desarrollo cuasi feudal, los proyectos modernizadores fueron asimilados de manera diferente. Decimos esto porque al revisar la contribución del ferrocarril en la región costera se observan desequilibrados beneficios del tren en una región que históricamente fue llamada “desierto” o “despoblado”.

El Corredor Costero se vio influenciado por las corrientes globalizadoras mundiales que requerían capacidad industrial y exportadora para llegar a nuevos mercados, pero en esta ocasión y a diferencia de los productores de inicio de siglo, la consigna era invertir mayor capital y vender a grandes cadenas comercializadoras mundiales como el caso de la producción de plátano y mango y el ganado vacuno.

En este sentido, el ferrocarril constituyó, durante la primera mitad del siglo XX, la palanca de movilización de gran cantidad de productos que se cosechaban. Después, este servicio público se transmutó en una actividad lucrativa y muy elevada en costos. Cuando surge el esquema globalizador ya había quedado atrás el modelo primario exportador; ahora era necesario una nueva dinámica comercial capitalista, habían surgido nuevos núcleos poblacionales y nuevos actores sociales con el componente de inmigración en sus habitantes. La privatización del tren en las postrimerías del siglo XX generó la atención solo de las mercancías transportadas y no de las condiciones de seguridad y mucho menos de las condiciones sociales.

La transformación en las expectativas del tren fue motivado por factores como el cambio en la política estatal con respecto a las prioridades del desarrollo, así como el debilitamiento de la participación del Estado en la economía nacional y regional.

Por lo tanto, el estudio de esta vía de comunicación a lo largo de siglo nos permite comprender que fue el medio más idóneo para que tuvieran éxito las plantaciones que realizaron inversiones de capital en diversos momentos de la historia, encontrando mano de obra barata.

Es entendible que el desenvolvimiento de la actividad ferroviaria sobre el territorio costero chiapaneco se relaciona con la historia económica y productiva de cada pueblo, y en esta medida las comarcas menos habitadas tuvieron reducidas expectativas de convertirse en estaciones o paradas ferroviarias por la poca rentabilidad. Desde el Istmo de Tehuantepec las localidades y estaciones de Arriaga, Tonalá, Mapastepec, Pijijiapan, Huehuetán y Tapachula constituyeron la red de más concurrida y cabeceras de carga y descarga de mercancías.

En su tercera etapa, casi al finalizar el siglo XX, esta línea fue concesionada nuevamente a extranjeros que aunque mejoraron las locomotoras, rieles y durmientes, poco hicieron por las condiciones de seguridad y elevaron aún más las tarifas de carga. Esto ilustra el objetivo del Estado nacional de privatizar un servicio público nacional olvidado y en mal estado, como salida a las condiciones de deterioro que requerían fuerte inversión económica.

La perspectiva diacrónica y las discontinuidades encontradas en esta investigación permitieron reconstruir el entorno en que se desarrolló la población del Corredor Costero a la par de una línea ferroviaria que facilitó la transformación de las actividades económicas. La variabilidad en la capacidad de carga del tren y su vinculación directa con las mercancías agrícolas permite conocer las transformaciones que vivieron las actividades económicas como la agricultura o la ganadería y saber, con base en los volúmenes transportados, la forma en que esta dinámica se relacionaba con los modelos de desarrollo vigentes en cada época.

## Bibliografía

- Álvarez Simán, Fernando (1988). *Capitalismo, el Estado y el Campesino en México*. Un estudio sobre la región del Soconusco en Chiapas. Universidad Autónoma de Chiapas.
- Anuario Estadístico de la República Mexicana (1903-1908). Dirección de Estadística.
- Anguiano, Arturo (1975). *El Estado y la política obrera del cardenismo*. Primera edición. Ediciones Era. México, 1975.
- Aubry, Andrés (1987). *La historia como saber popular* (entrevista), en "México indígena", revista del INI (Historia II). Instituto Nacional Indigenista, México, año II, número 16, mayo-junio.
- Baumann, Friederike (1983). "Terratenientes, campesinos, y la expansión de la agricultura capitalista en Chiapas, 1896-1916", en *Revista Mesoamericana*, 1983, volumen 4, número 5.
- Benjamin, Thomas Louis. 1981. *El Camino al Leviatán*. Consejo Nacional para las Culturas y las Artes. Colección Regiones.
- Celis, Callejas Fernando (2013). "El TLCAN y la cafeticultura mexicana", en *La Jornada*. Noviembre 16, 2013. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2013/11/16/cam-cafe.html>
- Censo, 1930, Censo (Quinto) de Población, mayo 15, 1930. Archivo Histórico de Chiapas, Biblioteca Víctor Manuel Castillo, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas. Volumen II, Tomo VII.
- COPLADE (1988). *Programa Regional del COPLADE*. Gobierno del Estado de Chiapas.
- Cruz Coutiño, Antonio (1999). *La región de Los Cuxtepeques, Chiapas: análisis del proceso histórico de su integración (1800-1970)*. Universidad Autónoma de Chiapas.
- Fletes Ocón, Héctor B. (2004). "Territorio y transformación en la cadena productiva del plátano en el Soconusco, Chiapas", en *Carta Económica Regional*, año 16. Número 87, enero-marzo 2004. Universidad de Guadalajara.
- Fletes Ocón, Héctor B. (2009). "La reinención de una vocación regional agroexportadora: El corredor costero de Chiapas", en *LiminaR*, 7, 164-183.
- Fletes Ocón, Héctor (2013). *Construyendo la globalización. Estado, mercado y actores de las cadenas agroindustriales de mango desde Chiapas*. Universidad de Guadalajara, CONACyT, Universidad Autónoma de Chiapas.
- García de León, Antonio (1997). *Resistencia y utopía*. Editorial Era, México.
- Gobierno del Estado de Chiapas (1930). *Anuario Estadístico de 1930*. Imprenta del Gobierno.
- H. Congreso del Estado de Chiapas (1994). *Historia del H. Congreso del Estado de Chiapas*. Gobierno del Estado, LVIII Legislatura.
- Helbig C. (1964). *Soconusco y su zona cafetalera en Chiapas*. Instituto de Ciencias y Artes de Chiapas. 133. IIs, mps.

- Hernández Chávez, Alicia (1979). *La defensa de los finqueros en Chiapas 1914-1920*. El Colegio de México.
- Kuntz Ficker, Sandra y Patricia Connolly (coordinadoras) (1999). *Ferrocarriles y Obras Públicas*. Instituto de Investigaciones Dr. José Luis Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM.
- Kuntz Ficker, Sandra (1995). "Mercado interno y vinculación con el exterior: el papel de los ferrocarriles en la economía del Porfiriato", en *Historia Mexicana*. Vol. 45, No. 1 (Jul. – Sep.), pp. 39-66. El Colegio de México.
- Lamas Gout, Alberto (2005). *Mapastepec. Pueblo en marcha*. Colección Libros del Consejo. Cuadernos de Cultura. Consejo Estatal para las Culturas y las Artes de Chiapas. Impreso en Talleres Gráficos. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
- Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*. Manantial. Buenos Aires, Manantial.
- Márquez González, Gonzalo (1982). *El impacto económico-social de las vías de comunicación en el proceso de desarrollo de la región del Soconusco*. Universidad Autónoma Metropolitana. México D.F.
- Ortiz Hernández, María de los Ángeles (1996). "Propietarios y café en el Soconusco: el ferrocarril Panamericano", en *Siglo XIX, Cuadernos de historia*, Universidad de Nuevo León, México.
- Reyes Ramos, María Eugenia (2002). *Conflicto agrario en Chiapas 1934-1964*. Serie: Pensamiento Contemporáneo. Biblioteca Popular de Chiapas. Gobierno del Estado de Chiapas.
- Reyes Ramos, María Eugenia (1992). *El reparto de tierras y la política agraria en Chiapas. 1914-1988*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Spencer, Daniela (2002). "La economía cafetalera en Chiapas y los finqueros alemanes" en Diccionario Temático CIESAS, consultado en: <http://www.ciesas.edu.mx/Publicaciones/diccionario/Diccionario%20CIESAS/TEMAS%20PDF/Spencer%2056a.pdf>
- SCT (1922). *Solicitudes y gestiones para la construcción de vías en el patio de Tonalá*. (1922) Julio, agosto. vol. II
- T. de la Peña, Moisés (1951). *Chiapas Económico*. Secretaría de Prensa y Turismo, Gobierno del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México.
- Urbina Judith. 1988. *Caminos del viento*. (Historia del municipio de Arriaga). Instituto Chiapaneco de Cultura.
- Verastegui Corletts, Brenda Viridiana (2013). *Estructura socioeconómica de México*, disponible en: [http://estructurasocioeconomicademexicosaeti.blogspot.mx/2012/06/1940-1946-manuel-avila-camacho\\_28.html](http://estructurasocioeconomicademexicosaeti.blogspot.mx/2012/06/1940-1946-manuel-avila-camacho_28.html)
- Villafuerte Solís, Daniel y Guillermo Montoya Gómez (1990). "Chiapas en el contexto de la crisis agroalimentaria", en *Economía: teoría y práctica*. Número 14. Invierno-Primavera. Universidad Autónoma Metropolitana.

Villafuerte Solís, Daniel (2001). *Integraciones comerciales en la frontera Sur: Chiapas frente al Tratado de Libre Comercio México-Centroamérica*. Universidad Nacional Autónoma de México, Programa de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México.

Villafuerte Solís, Daniel; María del Carmen García; Salvador Meza (1997). *La cuestión ganadera y la deforestación*. Viejos y nuevos problemas en el trópico y Chiapas. Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica. Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.

### Periódicos consultados

- *La vanguardia*, "Reducción de cuotas en los ferrocarriles para nuestros productos", agosto 10, 1930, p.1, año 11, s/n.
- *Diario Popular*, Es, "Despiadada explotación sufren varios campesinos de la costa", marzo 8, 1956, p.1
- *El Herald*o, "Muy difícil la situación de los ferrocarriles", mayo 7, 1950 número 834, año 3, pp. 1-4.
- *Periódico Oficial del Estado*, "Ley de Obreros", octubre 31 de 1914, t-XXI, número 104, páginas 649, 650.
- *Periódico Oficial del Estado*, "Ley que fija la extensión máxima de la propiedad rural en el estado y establece el fraccionamiento de las tierras excedentes" enero 30, 1935, páginas 3-6, libro 97, tomo LII, número 5.
- *Chiapas Nuevo*, "Información del corresponsal de Tapachula", mayo 6, 1917, página 1.

### Entrevistas

Personaje	Fecha	Lugar
Carlos Aceituno	11 de marzo de 2016	Tonalá, Chiapas.
Alfredo d'Argence Morell	15 de enero de 2016	Tuxtla Gutiérrez.
Juan Esteban Gutiérrez	16 de marzo 2016	Arriaga, Chiapas.
Refugio Martínez Peña	12 de marzo 2016	Huixtla, Chiapas.
Romeo Escobar Ruíz	15 de noviembre 2016	Tonalá, Chiapas.

## REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA: EL CASO DE LA PALMA DE ACEITE EN LA MICRORREGIÓN COSTERA DE CHIAPAS

Enrique de J. Trejo Sánchez<sup>1</sup>

Guillermo S. Valdiviezo Ocampo<sup>2</sup>

Héctor B. Fletes Ocón<sup>3</sup>

### Introducción

La producción de palma de aceite en la microrregión costera de Chiapas ha cambiado de manera drástica desde inicios de la década de los noventa, debido en parte a la modificación del esquema regulatorio del sector agropecuario, en particular la fuerte promoción que ha realizado el gobierno federal bajo la estrategia de reconversión productiva. El gobierno de México a través de Programa Nacional Integral de Reconversión Productiva (PNIRP) de la Secretaría de Agricultura Ganadería Desarrollo Rural Pesca y Alimentación (SAGARPA) ha pretendido insertar a los pequeños productores en actividades más remunerativas con el objetivo de aprovechar la demanda creciente de productos diversificados y de contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida (SAGARPA, 2004).

El propósito de este capítulo es examinar el proceso de reestructuración productiva llevado a cabo en la producción de palma de aceite en la Microrregión Costera de Chiapas. Dicho proceso trasciende las transformaciones en los programas públicos de apoyo a la siembra de productos más rentables y la subsecuente sustitución de cultivos, para incidir en cambios en las relaciones laborales y de tenencia de la tierra, así como la generación de procesos organizativos con vistas a crear plantas extractoras de aceite para incrementar el valor agregado de la oleaginosa.

---

<sup>1</sup> Doctor en Estudios Regionales por la Universidad Autónoma de Chiapas. ejtrejos@gmail.com

<sup>2</sup> Profesor-investigador de la Maestría en Desarrollo Local y del Doctorado en Estudios Regionales. Universidad Autónoma de Chiapas. gsvo67@gmail.com

<sup>3</sup> Profesor-investigador de la Maestría en Desarrollo Local y del Doctorado en Estudios Regionales. Universidad Autónoma de Chiapas. hctrfo@gmail.com

La presente investigación se realizó a través de la revisión y análisis de documentos internos de la Dirección de Promoción Agroindustrial de la Secretaría del Campo (SECAM) y de SAGARPA, así como bases de datos del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP). También se efectuó entrevistas semiestructuradas a actores clave como: agricultores, dirigentes de organizaciones de productores, gerentes de las empresas y funcionarios de organismos gubernamentales relacionados con la producción y transformación de la palma de aceite<sup>4</sup>.

El capítulo tiene la siguiente estructura. Primero se presentan las características de la microrregión de estudio. Después, se expone las acciones del Programa Nacional Integral de Reversión Productiva (PNIRP), impulsado por la SAGARPA. En la tercera sección se analiza el ascenso de las empresas extractoras de aceite en la microrregión costera de Chiapas; en la cuarta sección se analiza las transformaciones, que a partir de la reestructuración productiva se presentan en la cadena de palma de aceite. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

### **Características de la microrregión costera de Chiapas**

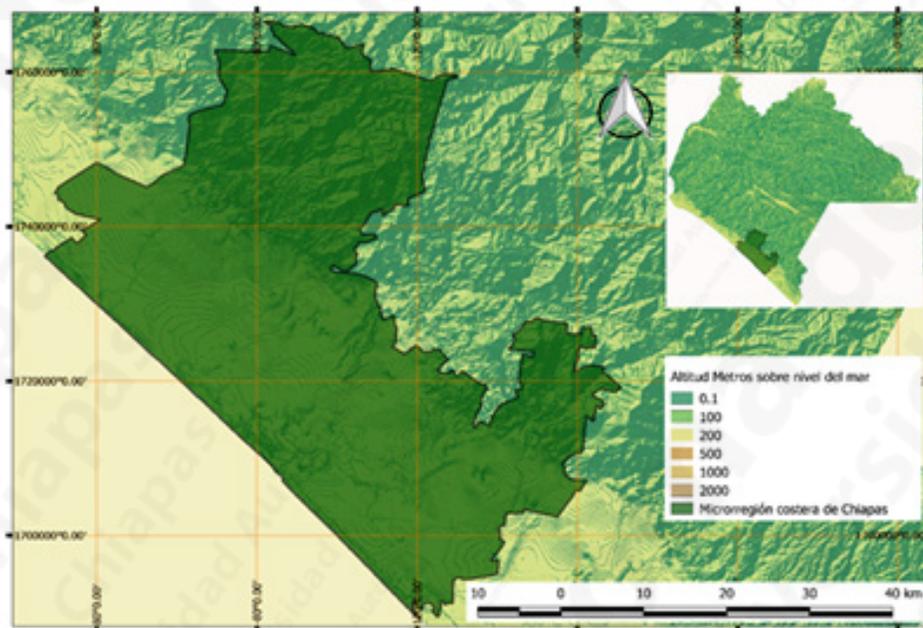
Territorialmente hablando, el trabajo se enfoca en dos municipios de la región Soconusco y uno de Istmo-Costa, a saber: Acapetahua, Villa Comaltitlán y Mapastepec (respectivamente), a los que se ha denominado como microrregión costera de Chiapas (Ver Mapa 1). Esta delimitación obedece a que en estos municipios se concentra la mayor parte de las actividades de producción de palma de aceite. La microrregión concentra aproximadamente el 72 por ciento de la superficie cultivada, más del 68 por ciento de los productores de palma, las seis asociaciones de productores de mayor tamaño, así como el total de las agroindustrias relacionadas con la oleaginosa<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> El trabajo de campo se realizó, como parte de la Tesis de Doctorado del primer autor del presente capítulo, en agosto del 2015, enero y diciembre de 2016 y febrero y abril del 2017.

<sup>5</sup> Cabe señalar que la región histórica del Soconusco conforma un espacio integrado, desde tiempos prehispánicos, con lo que actualmente se conoce desde una regionalización político-administrativa, como la región Istmo-Costa (en el año 2011, Mapastepec fue adscrito oficialmente a esta región, junto con los municipios de Arriaga, Tonalá y Pijijiapan). Reconociendo esta integración histórica con su región vecina, en el trabajo de Fletes (2013) se propone la denominación de Corredor Costero para este espacio conjunto (Soconusco e Istmo-Costa). Otro análisis sobre esta configuración territorial histórica se encuentra en Bassols, et. al. (1974). Otros municipios productores de palma en el Corredor Costero son Acacoyagua, Escuintla, Frontera Hidalgo, Huehuetán, Huixtla, Mazatán, Pijijiapan, Suchiate, Tapachula y Tuzantán.

Mapa 1. Microrregión costera de Chiapas al interior del Soconusco



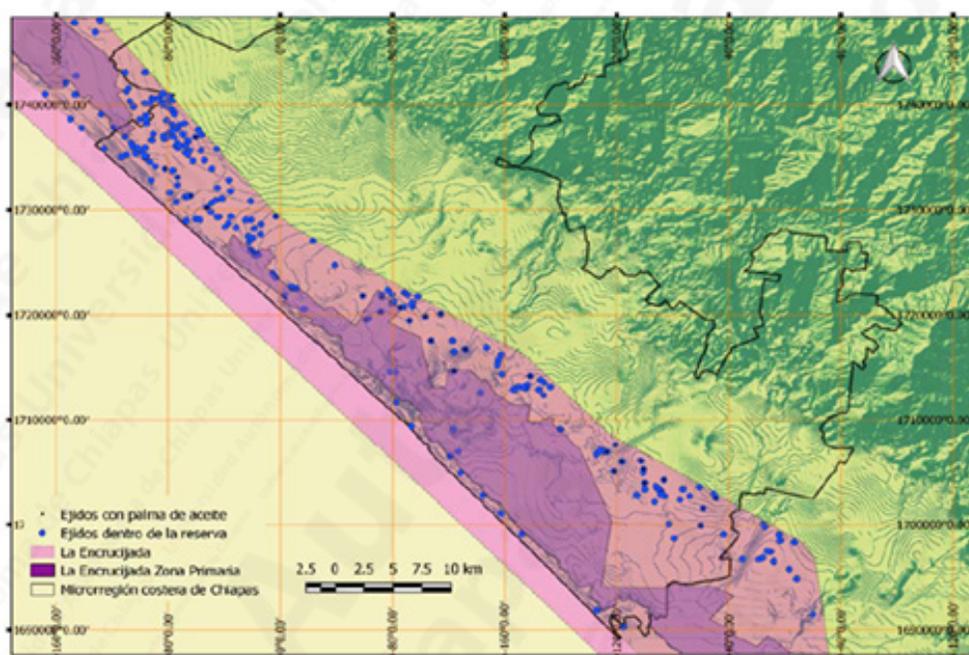
Fuente: elaboración propia con base en CEIEG (2016)

La microrregión costera de Chiapas, históricamente se ha caracterizado por ser una región del estado que, por su ubicación geográfica, su altitud en relación al mar y los tipos de suelo, posibilita el crecimiento de diversos tipos de plantas y la producción agrícola, constituyendo una región rica en biodiversidad, con un considerable potencial de desarrollo agronómico.

La palma de aceite es una planta de origen tropical. Las mejores condiciones para su crecimiento se encuentran en regiones con clima tropical húmedo. Tiene buena adaptación en áreas del trópico subhúmedo con auxilio de riego. Las condiciones óptimas se encuentran cerca del Ecuador con un límite a 17° de latitud norte (SAGARPA-INIFAP, 2011:3). Al ser un cultivo tropical, las plantaciones se sitúan a una altitud de 0 a 600 metros sobre el nivel medio del mar; temperatura de 23 a 37° C; con una precipitación de 1,500 a 2,000 milímetros, suelo de textura franca y pH de 4.5 a 7 y topografía plana (SAGARPA, SENASICA e INIFAP, 2015:159). La microrregión costera de Chiapas cuenta con las características idóneas para este tipo de cultivo.

En seis de los municipios del Corredor Costero -Acapetahua, Huixtla, Mapastepec, Mazatán, Pijijiapan y Villa Comaltitlán- se localiza la Reserva de la Biósfera La Encrucijada, con una superficie de 144,868 has, de las cuales 35,405 hectáreas se encuentran cultivadas con palma de aceite. De manera específica, para el año 2015, se identificó en la microrregión de estudio a 28 localidades ejidales que en conjunto habían sembrado 3,940 hectáreas con palma de aceite (SECAM, 2016 y SAGARPA, 2016)<sup>6</sup>.

Mapa 2. Localidades dentro de la Reserva de la Biosfera La Encrucijada



Fuente: elaborado con base en el padrón de productores de palma de aceite (SAGARPA, 2016 y SECAM, 2016).

En la microrregión Costera de Chiapas aproximadamente el 50 por ciento de la población económicamente activa se ocupa en actividades primarias, el 13 por ciento lo hace en el sector secundario y el 37 por ciento en comercio y servicios (INEGI, 2016). Esto se traduce ingresos

<sup>6</sup> Para obtener esta información se realizó un proceso de integración en un solo padrón, de los registros proporcionados por la SECAM con información de 1991 a 2007 y SAGARPA de 2008 a 2015.

promedio per cápita de 7,950 dólares anuales, relativamente bajos comparados con municipios como Tapachula con 11,723 dólares, San Cristóbal de Las Casas -16,169 dólares- y Tuxtla Gutiérrez -21,372 dólares- (INEGI, 2016).

El Índice de Desarrollo Humano (IDH), permite de manera general tener un panorama en salud, instrucción e ingreso de los habitantes. Respecto a los municipios que conforman la microregión costera de Chiapas, Villa Comaltitlán fue el municipio con el menor IDH 0.616 en el año 2010, seguido de Acapetahua con 0.618 y Mapastepec con 0.640 (PNUD, 2015). Estos tres municipios se encuentran por abajo del promedio estatal que registra 0.654 o bien del municipio más poblado del corredor costero que es Tapachula que tiene un IDH de 0.715 (PNUD, 2015: 9).

Aunado al índice anterior, el Índice de Rezago Social (IRS) da cuenta del rezago en aspectos educativos, acceso a los servicios de salud y a los servicios básicos en la vivienda, así como de la calidad, espacios en la vivienda y activos con los que se cuenta en el hogar. En otras palabras este índice proporciona el resumen de las carencias sociales (CONEVAL, 2016). En el año 2010, los municipios que conforman la microrregión costera de Chiapas reportaron un grado de rezago social medio de 0.41 en Acapetahua, 0.42 en Mapastepec y 0.49 en Villa Comaltitlán (CONEVAL, 2016), situación bastante favorable en comparación con el estado de Chiapas que presentó un grado de rezago social muy alto con un valor de 2.27118 (CONEVAL, 2016).

El Índice de Marginación (IM) se asocia con la carencia de oportunidades sociales, la ausencia de capacidades para adquirirlas o generarlas, pero también privaciones e inaccesibilidad a bienes y servicios fundamentales para el bienestar (CONAPO, 2013: 11). En el año 2010, Acapetahua y Villa Comaltitlán registraron un alto grado de marginación (de 0.87 y 0.92, respectivamente), mientras que Mapastepec (con 0.37) tiene un grado medio de marginación (CONAPO, 2010). Para ese mismo año, el municipio de Acapetahua contó con una población de 26,161 habitantes de los cuáles 8,954 fueron identificadas en pobreza extrema, y 7,052 habitantes con carencia de alimentación. Situación similar presentó Mapastepec, con una población de 40,277 habitantes, donde 13,377 fueron identificadas en pobreza extrema, y 10,223 con carencias de alimentación. Por su parte, Villa Comaltitlán contó con una población de 25,951 habitantes, de los cuáles 9,686 fueron identificados en pobreza extrema y 7,011 carentes de la alimentación (CONEVAL, 2016).

En síntesis, los diversos índices IDH, IRS e IM así como el número de personas que viven en pobreza extrema y tienen carencia de la alimentación dan cuenta de una microrregión donde los procesos socioeconómicos se realizan en condiciones de pobreza, desigualdad y carencias de la mayor parte de la población.

### **La reconversión productiva desde la perspectiva de la política agropecuaria**

Si bien los antecedentes de la reconversión productiva (RP) datan del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), quien marcó el inicio de una intensa promoción de este programa, es hasta 1990 cuando se crean y modifican un conjunto de programas enfocados al sector agropecuario con la finalidad de concretar la RP.<sup>7</sup> En ese año se presenta el Programa Nacional de Modernización para el Campo, dentro del cual en abril de 1991 se crea la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (ASERCA) organismo especializado para el manejo de los ajustes comerciales, responsable de adecuar el sistema de producción agropecuario mexicano a la competencia interna e internacional.

En la parte final de la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se crea el Programa de Apoyos Directos al Campo mejor conocido como PROCAMPO. En 1996 en la administración del Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) se instituye el Programa Alianza para el Campo (PAC). Si bien las reformas al Artículo 27 realizadas en 1992, reconocen por primera vez el concepto de Desarrollo Rural Integral, es durante el gobierno de Vicente Fox Quezada (2000-2006) cuando se aprueba la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS, año 2001). En diciembre de 2001 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Capitalización del PROCAMPO, en junio de 2002 se decreta el Programa Especial Concurrente (PEC) como estrategia de política pública para el medio rural. De manera específica en el año 2004, se instauró el Programa Nacional Integral de Reconversión Productiva (PNIRP), con el objetivo de elevar la competitividad del sector agropecuario, defender el mercado local e insertarse de manera eficaz a los mercados, a fin de elevar las condiciones de vida de los campesinos (SAGARPA, 2004). El

---

<sup>7</sup> Para una perspectiva más amplia de los programas gubernamentales que regulan el sector agropecuario, se puede revisar la tesis de Trejo (2018: 117).

PNIRP contempla cuatro tipos de reconversión productiva; la conversión de cultivos, cambios tecnológicos, reconversión productiva y la recuperación de zonas degradadas. El objetivo de cada uno de ellos se señala en la Figura 1.

Figura 1. Ámbitos de la reconversión productiva según la SAGARPA



Fuente: SAGARPA (2004).

En el año 2007, durante la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) se crea el Nuevo Programa Especial Concurrente, en el cual se hace énfasis en la producción de cultivos para la producción de biocombustibles lo que incide directamente en el impulso de la producción de palma de aceite en la micro-región Costera de Chiapas; en 2014 durante la gestión del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), se modifica la forma de funcionamiento del PROCAMPO, se pasa de la asignación de recursos y apoyos económicos a través de organizaciones de productores a una distribución individualiza.

Si bien desde 1990, la RP ha sido considerada como una alternativa para impulsar el progreso de los sectores agropecuario y agroindustrial, mas recientemente la SAGARPA entiende por RP:

el cambio de la actividad forestal, agrícola o pecuaria, buscando aprovechar la amplitud potencial del área o sitio con un uso óptimo del suelo y reducir la siniestralidad, para alcanzar una producción capaz de competir exitosamente en la defensa del mercado local y de lograr una incursión eficiente en los mercados externos (SAGARPA, 2004, p. 6).

Para lograr lo anterior, la Secretaría propuso que el desarrollo agropecuario se debería enfocar a modernizar la estructura productiva del sector agropecuario. Con esta medida, se pretende i) lograr una producción de alto valor agregado que sea eficiente tanto en el ámbito interno como externo y hacerlo de forma sostenible y competitiva; ii) implementar programas que promuevan el desarrollo de nuevas actividades productivas acompañadas de la utilización de la tecnología adecuada, así como, minimizar el riesgo productivo y comercial; iii) facilitar y apoyar la adopción de nuevos sistemas y procedimientos de producción y gestión empresarial; iv) mejorar las condiciones de seguridad alimentaria a nivel local, regional y local (SAGARPA, 2004). Con estas medidas la SAGARPA ha pretendido conseguir una agricultura moderna, sostenible y equitativa. En otras palabras lograr que trascienda la producción primaria, y que se consolide como un sector dinamizador de la economía. Desde la apreciación de Ortiz, Montes y Jiménez (2016), la reconversión no es otra cosa que “modificar el padrón de producción tradicional a cultivos alternativos”.

Nosotros consideramos que la RP es una perspectiva bastante limitada para implementar cambios en la agricultura en términos de equidad y sustentabilidad, porque se centra en la rentabilidad derivada de la sustitución de cultivos tradicionales por cultivos de mayor valor y rendimiento, asociados a una eficiencia productiva superior. No obstante, la RP deja fuera del análisis, la participación de actores sociales claves como los productores y sus estrategias, las formas organizativas, las prácticas y sistemas de producción, las relaciones entre agricultores y empresas y la participación de organismos gubernamentales, que en conjunto configuran un sistema de relaciones que reestructuran los procesos de producción como en el caso de la palma africana.

Como estrategia del gobierno federal al impulsar la RP en todo el territorio nacional, ningún estado de la república mexicana ha sido excluido; evidencia de este proceso se encuentra tanto en estados del norte como del sur del país. Ortiz et al., (2016) consideran que Tamaulipas, Guanajuato y Nayarit han presentado una propensión al abandono del cultivo del maíz e incremento en las plantaciones de agave. Desde la perspectiva de estos autores, la reconversión productiva ha

obedecido a la caída de los precios del maíz y al aumento de las importaciones de granos derivado de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (Ortiz et al., 2016).

Por su parte, Michoacán se ha sumado a la estrategia gubernamental de reconversión productiva; sin embargo, a diferencia de los anteriores, donde la RP fue consecuencia de la modificación de los precios del maíz y de las importaciones de este grano, en Michoacán se formalizó a través del apoyo del Banco de México y el Fideicomiso Instituido en Relación con la Agricultura (FIRA), organismos que impulsaron el cultivo de berries (fresa, zarzamora, frambuesa y arándano) (Calderón, 2016). FIRA ha tomado en cuenta las condiciones favorables de la entidad en términos de suelo, agua y clima, aunado al crecimiento que han tenido las empresas comercializadoras y transformadoras de berries, que demandan mayores volúmenes de abasto (Calderón, 2016).

En el sureste de México, estados como Campeche, Chiapas, Tabasco y Veracruz, están optando en mayor o menor medida por la RP orientada a la palma de aceite. Para el caso de Chiapas, la RP se observa, de manera específica, en el incremento de superficie cultivada de mango, limón, melón, aguacate, palma de aceite, jitomate, piña y otras frutas, en detrimento de granos básicos como maíz y frijol.

La reconversión desde la perspectiva a través del PNIRP ha encontrado su aplicación en la microrregión costera de Chiapas a través de la transformación de superficies de pastizal y de alimentos básicos al cultivo de palma de aceite, como se verá en secciones posteriores.

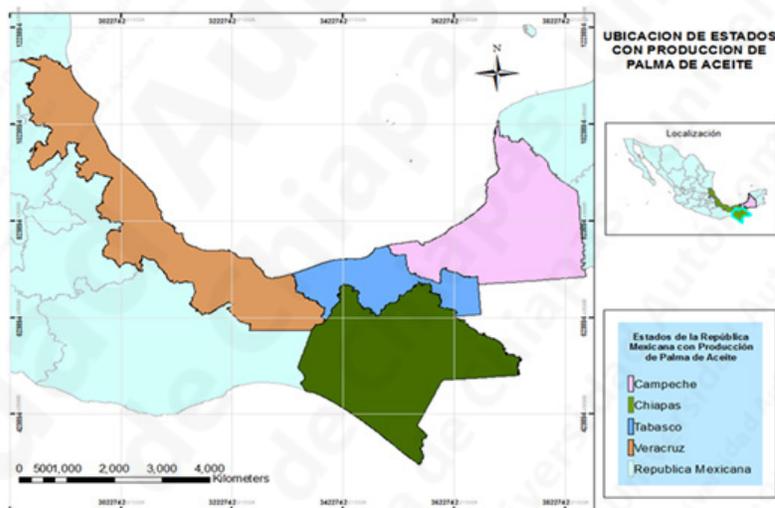
### **El ascenso de la palma de aceite como un cultivo de importancia nacional**

Existen discordancias entre algunos de los autores que han abordado el origen de las primeras plantaciones de palma africana en México. Para Palacios, et. al (2003:4), las primeras plantaciones se establecen en el año de 1948. Mientras que para Leal (1989:12), los primeros cultivos datan de 1952, en la región costa del estado de Chiapas, específicamente en la comunidad “La Lima” ubicada en el municipio de Pueblo Nuevo Comaltitlán (hoy Villa Comaltitlán), con semillas provenientes de Costa Rica. Una tercera versión, la proporcionan personas pioneras en el cultivo de palma de aceite, así como un antiguo administrador de la empresa BEPASA, quienes coinciden en señalar que las primeras plantas de palma de aceite llegaron a México en el año de 1945, sin embargo, de manera

formal se establece en 1952 en localidad La Lima a iniciativa del Sr. Everardo Bernstoff (entrevistas con productores y ex administrador de BEPASA). Esta acción tuvo efecto demostrativo, para que otros agricultores propagaran la palma de aceite en casi toda la costa de Chiapas, con el apoyo del financiamiento del Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), acción que continuó años más tarde a través del financiamiento otorgado por el gobierno del estado de Chiapas y gobierno federal.

Durante la administración del presidente de México, Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) se crea el Programa Palma de Aceite, lo que sienta las bases para su consolidación nacional. Años más tarde, en la administración del Presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) en el marco del Nuevo Programa Especial Concurrente 2007-2012, se establece la meta de alcanzar una superficie sembrada de 300,000 hectáreas con productos orientados a la producción de biocombustibles. Si bien en este Programa no se anunciaron los cultivos elegibles, la Secretaría de Energía (SENER), consideró que en la República Mexicana existían 2.5 millones de hectáreas disponibles para el cultivo de palma de aceite; repartidas en los estados de Chiapas, Campeche, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Veracruz (SENER, 2007a; 2007b; 2008a; 2008b; 2010) (véase Mapa 3).

Mapa 3. Estados de la República Mexicana con presencia del cultivo de palma de aceite



Fuente: elaborado con base en información de la SENER (2007a, 2007b, 2008a, 2008b, 2010)

De acuerdo con datos del Servicio de Información Agropecuaria y Pesquera (SIAP) de los ocho estados que la SENER señala con potencial en la producción de la palma de aceite, en solo cuatro de ellos está presente el cultivo de la oleaginosa: Campeche, Chiapas, Tabasco y Veracruz, que en conjunto reportan 82,150.6 hectáreas (ha), de las cuales Chiapas tiene la mayor superficie con 43,468.17 ha. (SIAP, 2015, 2016) (Ver Cuadro 1).

Para el caso específico de Chiapas, entre los años 2006 a 2012, se intensificó la plantación de palma de aceite, bajo el amparo del Nuevo Programa Especial Concurrente, que menciona la pertinencia de establecer cultivos que permitan generar biocombustibles. Trejo (2018) revela que en Chiapas, la palma de aceite ha sido establecida en áreas que eran utilizadas para la ganadería hasta finales del siglo pasado.

En Chiapas la palma de aceite se ha establecido tomando en cuenta la ubicación geográfica, el tipo de suelo, agua y clima. Al ser una planta de origen tropical, las mejores condiciones para su desarrollo se encuentran en regiones con clima tropical húmedo y subhúmedo, cerca del Ecuador con un límite a 17° de latitud norte (SAGARPA-INIFAP, 2011).

Cuadro 1. Estados productores de palma de aceite

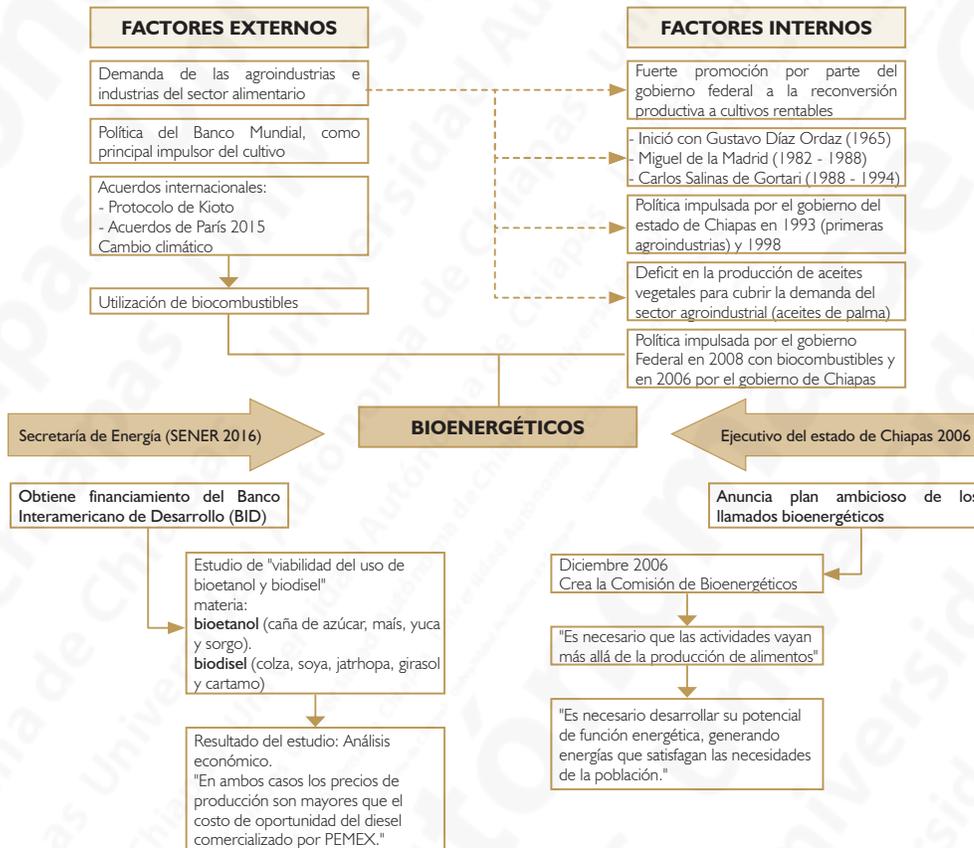
Estado	2003	2010	2015
Campeche	6,000.00	3,715.00	18,056.00
Chiapas	16,793.20	33,500.48	43,468.17
Tabasco	4,350.00	5,939.91	13,447.43
Veracruz	2,023.50	6,426.50	7,179.00
<b>Superficie cosechada miles de hectáreas</b>			
Campeche	-	1,395.00	3,857.00
Chiapas	10,818.50	19,902.21	34,215.05
Tabasco	716.00	4,080.52	9,526.47
Veracruz	2,023.00	6,426.50	7,002.00
<b>Producción miles de toneladas</b>			
Campeche	-	6,266.00	34,793.00
Chiapas	200,491.97	342,037.25	438,976.95
Tabasco	8,392.00	40,090.48	128,939.00
<b>Veracruz</b>	<b>8,179.00</b>	<b>49,778.74</b>	<b>63,528.80</b>
<b>Valor de la producción miles de pesos</b>			
Campeche	-	7,675.85	39,384.91
Chiapas	150,036.92	544,584.35	622,300.15
Tabasco	4,196.00	50,503.89	147,599.46
Veracruz	4,495.82	70,103.06	81,006.16

Fuente: elaborado con base en datos del SIAP (2015 y 2016)

La consolidación de la palma de aceite como un cultivo de importancia nacional obedeció a dos tipos de factores, uno de naturaleza externa y otro de índole interna. En el primero destacan dos aspectos importantes, la demanda creciente de la agroindustria dedicada al sector alimentario; así como la política impulsada por el Banco Mundial para la utilización de biocombustibles, a través de los acuerdos internacionales que derivaron con el Protocolo de Kioto, enfocados al cambio climático (Gay y Rueda, 2012).

En las condiciones internas, destaca la fuerte promoción por parte del gobierno federal para la reconversión de cultivos “rentables”; la política promovida por el entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), quien impulsó el cultivo a nivel nacional y además propició el establecimiento de las primeras extractoras de aceite en la microrregión costera de Chiapas; así como la promoción de cultivos con potencial para generar biocombustibles, medida que al menos en el discurso fue retomada por el gobernador Juan Sabines Guerrero (2006-2012) para establecer la mayor superficie de palma africana. Sin embargo la condición más importante, es que la oleaginosa no fue utilizada para generar biocombustibles, sino para tratar de cubrir el déficit que presenta México en la producción de aceites vegetales para consumo humano, que tan solo en el año 2016, importó 577,000 toneladas métricas (Ver Figura 2).

Figura 2. Factores que impulsaron la producción de palma de aceite



Fuente: elaborado con base en Gobierno del Estado de Chiapas (2007 y 2009)

## La importancia del cultivo de palma de aceite en Chiapas

Con el Nuevo Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable propuesto por el entonces Presidente de México Felipe Calderón (2006-2012), se pretendió establecer una superficie de 300,000 hectáreas para la producción de palma de aceite para biocombustibles. El gobernador de Chiapas Juan Sabines Guerrero (2007-2012), presentó el Programa Institucional de la Comisión de Bioenergéticos del estado de Chiapas.

Tomando ambas iniciativas, el gobierno de Juan Sabines pretendió producir biodiesel por medio de plantaciones de piñón para utilizarlo en el sistema de transporte público de Tuxtla Gutiérrez (Valero, Cortina y Vela, 2011:126). Si bien, la palma de aceite no fue considerada como materia prima

para generar biodiesel su cultivo se potenció, estableciéndose nuevas plantaciones hasta alcanzar niveles históricos. Ejemplo de ello, es el acelerado crecimiento ocurrido en el Corredor Costero, donde en seis años, de 2007 al 2012, se amplió la superficie de palma africana en 26,217 has, lo que representó el 63.45 por ciento del total cultivado en los últimos 35 años (SAGARPA, 2015).

De acuerdo a la información proporcionada por la gerencia de la Asociación Nacional de Industriales de Aceites y Mantecas (ANIAME) y de la gerencia del corporativo OLEOFINOS, el 98% del aceite de palma que demandan las industrias mexicanas tiene como destino el sector alimentario por el déficit en la producción nacional que es cubierta por el mercado externo (Cuadro 2). Lo anterior explicaría el fuerte impulso que el gobernador Juan Sabines Gurrero (2006-2012) otorgó a la oleaginosa, por medio de financiamiento gubernamental para la ampliación de la superficie cultivada en el Corredor Costero (Véase Cuadro 3 y Gráfica 1).

Cuadro 2. Situación de la palma de aceite en México (volumen en miles de toneladas métricas de aceite)

Año	Importaciones	Producción Nacional	Consumo en México	Importación %	Producción Nacional %
1999	89.13	Nd	Nd	Nd	Nd
2000	127.91	10.27	138.18	92.57	7.43
2001	162.65	10.99	173.64	93.67	6.33
2002	181.33	11.32	195.65	94.12	5.88
2003	194.81	11.31	206.12	94.51	5.49
2004	263.86	25.27	289.12	91.26	8.74
2005	266.17	30.86	297.03	89.61	10.39
2006	338.23	40.56	378.79	89.29	10.71
2007	304.42	41.48	345.91	88.01	11.99
2008	326.86	47.09	373.95	87.41	12.59
2009	325.00	46.30	371.30	87.53	12.47
2010	323.72	46.28	370.00	87.49	12.51
2011	347.80	54.67	402.47	86.42	13.58
2012	441.70	74.60	516.30	85.55	14.45
2013	474.40	76.60	551.00	86.10	13.90
2014	490.00	81.80	571.80	85.69	14.31
2015	546.00	99.00	645.00	84.65	15.35
2016*	577.00	107.00	684.00	84.36	15.64

\*Estimación Oil World.

Fuente: elaborado con base en COMEXPALMA (2017)

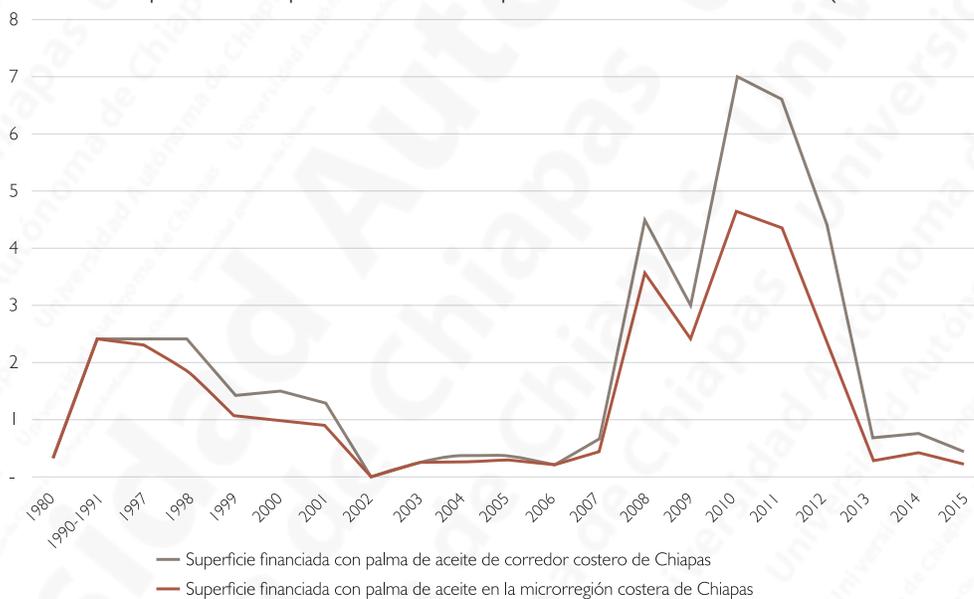
Cuadro 3. Superficie financiada para el cultivo de palma de aceite por municipio (hectáreas)

Municipio	1980	1990-91	2000	2010	2015	Total*
Acacoyagua	-	35	44	45	13	407
Acapetahua	188	1,025	578	1,872	162	12,670
Escuintla	-	-	38	100	18	983
Frontera Hidalgo	-	-	-	20	-	78
Huehuetán	-	-	4	167	79	1,578
Huixtla	-	-	26	243	59	1,678
Mapastepec	-	517	314	1,979	8	9,890
Mazatán	-	-	19	292	3	948
Metapa de Domínguez	-	-	-	6	-	6
Pijijapan	-	-	236	797	17	2,974
Suchiate	-	-	-	146	27	747
Tapachula	-	-	125	444	21	1,771
Tonalá	-	-	-	58	-	113
Tuxtla Chico	-	-	-	-	-	40
Tuzantán	-	-	8	34	1	190
Villa Comaltitlán	110	880	80	823	70	7,243
<b>Total General*</b>	<b>298</b>	<b>2,458</b>	<b>1,475</b>	<b>7,030</b>	<b>480</b>	<b>41,320</b>

\*Nota: los totales pueden no coincidir con las parcialidades por año y municipio a causa de que se omitieron las fracciones para simplificar la presentación.

Fuente: elaborado con base en el padrón de productores de palma de aceite (SAGARPA y SECAM, 2015)

Gráfica I. Superficie de palma de aceite que recibió financiamiento (1980 a 2015)

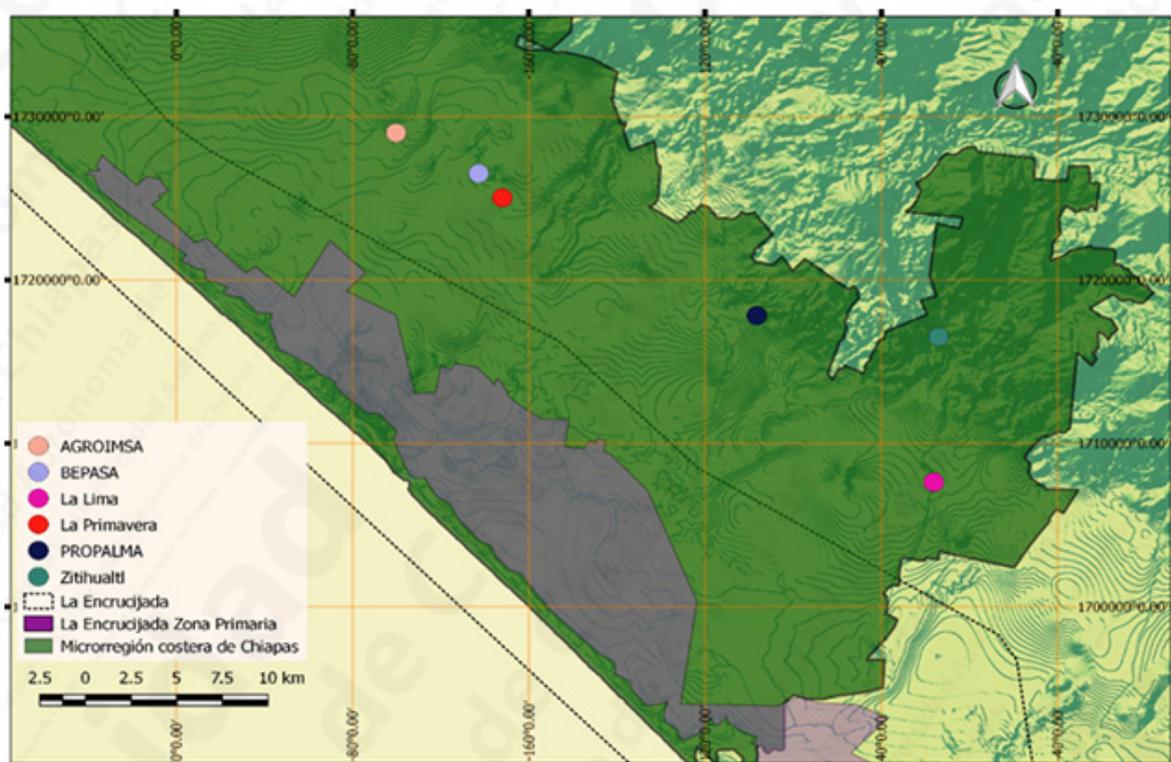


Fuente: elaborado con base en el padrón de productores de palma de aceite (SAGARPA y SECAM, 2015).

## Surgimiento de las empresas extractoras en la Microrregión Costera

La localización de empresas extractoras de aceite de palma en la microrregión costera no es nueva, data de 1970, cuando inicia operaciones la primera extractora de aceite de palma denominada La Lima, la cual se ubicó en la localidad del mismo nombre. En su momento esta planta tuvo una capacidad de procesamiento de dos toneladas de racimos de fruta fresca por hora (TRFF/H). Transcurrieron veinticuatro años, para que se localizarán nuevas plantas extractoras. En 1994 se establece la empresa denominada El Desengaño, en 1995 BEPASA, en el 2001 aparece AGROIMSA, en 2002 PROPALMA y en 2012 ZITIHUALT. La última de la que se tiene registro es La Primavera, fundada en 2015, que pertenece a la Unión de Palmicultores de la Costa de Chiapas, S.C. de R.L. de C.V (véase Mapa 4 y Cuadro 4).

Mapa 4. Ubicación de las empresas extractoras de aceite



Fuente: elaborado con base en trabajo de campo realizado entre marzo y septiembre de 2017.

Cuadro 4. Agroindustrias dedicadas a la extracción de aceite de palma en el Soconusco, Chiapas, al 2015

Agroindustria	Municipio	Ubicación geográfica		Capacidad de Procesamiento TMRFF/H <sup>1</sup>	Inicio de Actividades
		Latitud	Longitud		
La Lima	Villa Comaltitlán	19°09'35.37	92°35'22.72	2	1970
BEPASA	Acapetahua	15°19'25.54	92°49'16.78	12	1995
Agroimsa	Mapastepec	15°20'43.15	95°51'49.16	24	2001
PROPALMA	Acapetahua	15°14'53.68	92°40'47.05	10	2002
Zitihualt	Villa Comaltitlan	15°35'13.47	92°35'13.47	12	2013
La Primavera <sup>2</sup>	Acapetahua	15°18'82.91	92°48'55.86	5	2015

<sup>1</sup> Toneladas Métricas de Racimos de Fruta Fresca por Hora

<sup>2</sup> La planta extractora es conocida como la Primavera y esta pertenece a la Unión de Palmicultores de la Costa de Chiapas, S.C. de R.L., de C.V. Fuente: elaborado con base en entrevistas a gerentes generales de las empresas extractoras de aceite (marzo-septiembre de 2017).

Las empresas sociales dedicadas a la extracción de aceite de palma son tres, BEPASA, Zitihualt y La Primavera, empresas que se conformaron a través del capital aportado por los palmicultores. Adicionalmente, en la microrregión se ubican también otras empresas privadas como AGROIMSA y PROPALMA las cuales forman parte (cada una) de un corporativo mayor.

De acuerdo con el padrón elaborado por Trejo (2018), en los municipios productores del Soconusco junto con los de Mapastepec y Pijijapan se localizan 4,780 palmicultores. De estos únicamente 768 son socios de alguna empresa. BEPASA integra a 144, Zitihualt a 340 y La primavera a 284 palmicultores. En otras palabras, el 16.07% de los productores en esta amplia zona de Chiapas cuentan con su propia empresa, y el 83.93% restante no forman parte de ninguna empresa social (Cuadro 5).

Cuadro 5. Palmicultores que forman parte de empresas sociales extractoras de aceite

Empresa Social	Socios	Total de palmicultores <sup>1</sup>	Porcentaje
BEPASA	144	4,780	3.01
Zitihualt	340		7.11
La Primavera	284		5.94
<b>Total palmicultores asociados</b>	<b>768</b>		<b>16.07</b>
<b>Total palmicultores que no forman parte de ninguna agroindustria</b>	<b>4,012</b>		<b>83.93</b>

<sup>1</sup> Total de palmicultores del Corredor Costero de Chiapas.

Fuente: elaborado con base en el padrón de productores de palma de aceite (SAGARPA y SECAM, 2015)

Los productores que no pertenecen a alguna de las empresas sociales se ven expuestos a penalizaciones en precios, exclusión en términos de volumen de producto adquirido y mal trato que ejercen las agroindustrias. Esto fue lo que motivó a los productores a conformar nuevas organizaciones sociales que les permitiera instalar una planta extractora de aceite, y con ello transitar de la actividad agrícola a la agroindustria.

Si bien la política pública conceptualiza como reconversión productiva los cambios que se han suscitado en la cadena de palma de aceite, es necesario destacar que por el tipo de modificaciones que se han suscitado en distintos ámbitos en dicha cadena es pertinente mencionar que se trata realmente de un proceso complejo de reestructuración productiva tal como se analiza en la siguiente sección.

### **La reestructuración productiva en la cadena de palma de aceite**

La estrategia política de reconversión productiva, más allá de la sustitución de un cultivo por otro, constituye un proceso de reestructuración económica productiva en el contexto de la globalización neoliberal (Fletes y Ocampo, 2018). Sobre esto, Llambi (1993) señala que la reestructuración productiva implica “un proceso multidimensional –económico, político, social e ideológico– en escala global y nacional, que afecta a todo tipo de relaciones productivas”. Al respecto Lara y de Grammont (1999) afirman que la reestructuración productiva del sector agrícola se centra en una nueva estructura del mercado de productos, que conlleva una segmentación resultado del nuevo orden internacional y de las nuevas funciones de la agricultura.

Por su parte Rubio (2002), plantea la reestructuración agroindustrial, como el ascenso de una nueva fase productiva en la agricultura mexicana, entendida como “agroexportadora neoliberal”, la cual se rige por las agroindustrias transnacionales. Para Rubio, la reestructuración de las pautas productivas de las agroindustrias transnacionales ha generado transformaciones identificables no solo a través de su dominio sino también en la explotación de los productores, en la estructura de los cultivos, las exportaciones y la composición social del medio rural. En otras palabras, “es un fenómeno complejo que incluye cambios económicos y sociales que se retroalimentan entre sí” (Cop, 2003:8-9).

En este sentido, la reestructuración productiva implica una serie de cambios que parten de la modificación del esquema regulatorio del sector agropecuario. Esto a su vez incide en la variación de los esquemas productivos al transitar de un cultivo hacia otro, transformación de los esquemas de trabajo, las formas de organización productiva, la tenencia y usufructo de la tierra y los esquemas de certificación y físico ambientales.

Procesos como los antes mencionados están presentes en la cadena productiva de palma de aceite, para fines explicativos nos centraremos en los cinco primeros.

a) Los cambios en el esquema regulatorio se hacen evidentes a través de las distintas adecuaciones a las políticas públicas enfocadas al sector agropecuario. La reestructuración del sector agropecuario se efectuó desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), y se manifestó entre otras cosas a través de las reformas al Artículo 27 y su Ley Agraria en 1992, consistente en la transformación del sistema de propiedad de la tierra, principalmente la posibilidad de privatización del ejido. En lo supranacional y global desde lo señalado por Llambi, (1992, 1993; 2000) se concreta con la entrada de México en 1986 al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la firma del TLCAN en 1992 con Estados Unidos y Canadá.

b) En lo que respecta a la sustitución de cultivos, en la microrregión costera de Chiapas en el periodo que comprende los años 2003 al 2014 la superficie destinada a plantaciones se ha reconfigurado de manera diferenciada, por un lado, se observan cultivos cuya dinámica ha sido poco significativa. Dentro de ellos destaca el mango cuya variación en doce años fue de 10 hectáreas, un incremento de 0.31%. El cacao es otro cultivo que no experimentó variaciones significativas en doce años, la superficie del cultivo se incrementó en 90.50 hectáreas, un incremento de 6.22%. Por otro lado, están los cultivos cuya reconfiguración territorial fue notable, dentro de estos se encuentran la caña de azúcar cuyo incremento en doce años fue de 1,232.52 hectáreas un incremento de 85.96%, por la presencia del ingenio azucarero en Huixtla. Por su parte el cultivo de palma africana es el que destaca, en doce años el incremento fue de 11,239.50 hectáreas, que representan un aumento de más del 100% (SIAP, 2015).

En contraposición a los cultivos que presentaron un alza en la superficie establecida, están los cultivos cuya tendencia fue a la baja, dentro de estos destaca el maíz que en un lapso de doce

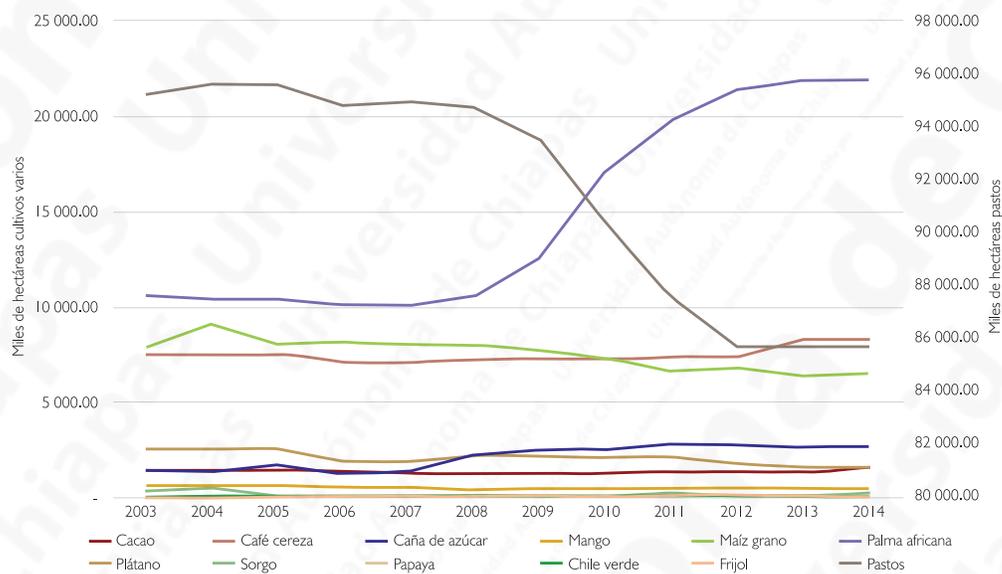
años se ha dejado de cultivar una superficie de 1,403 hectáreas, en esta misma tendencia se encuentran cultivos de plátano con 913 hectáreas, sorgo con 175 hectáreas, papaya con 200 hectáreas, pastos con 11,239 hectáreas -la que mayor superficie ha disminuido-. El análisis indica que se reconfiguraron 13,286.35 hectáreas, en algunos productos se mantuvo invariable la superficie, mientras que otros registraron un incremento significativo a costa del descenso de granos y algunos frutales (véase Cuadro 6 y Gráfica 2).

Cuadro 6. Cambio en las superficies cultivadas, Microrregión Costera de Chiapas (2003-2014)

Cultivos	2003	2014	Variación Ha. Cultivadas	%
Cacao	1,454.00	1,544.50	90,50	6.22
Café cereza	7,486.75	8,195.58	708,83	9.47
Caña de azúcar	1,433.75	2,666.27	1,232.52	85.96
Mango	3,229.00	3,239.00	10,00	0.31
Maíz grano	7,909.00	6,506.00	-1,403.00	-17.74
Palma africana	10,664.00	21,903.50	11,239.50	105.40
Pastos	95,207.00	85,672.50	-9,534.50	-10.01
Plátano	2,517.00	1,604.00	-913,00	-36.27
Sorgo	335,00	160,00	-175,00	-52.24
Papaya	650,00	450,00	-200,00	-30.77
Chile verde	24,00	27,00	3,00	12.5
Frijol	10,00	12,00	2,00	20.00
<b>Total</b>	<b>130,919.50</b>	<b>131,980.35</b>	<b>1,060.85</b>	<b>0.81</b>

Fuente: elaborado con base en información del SIAP (2015).

Gráfica 2. Dinámica de los cultivos en la microrregión Costera de Chiapas (2003-2014)



Fuente: elaborado con base en información del SIAP (2015)

c) En los procesos de reestructuración productiva, el trabajo no ha quedado exento de esta transformación. A diferencia de los cultivos como el maíz, frijol, cacao o frutales como la sandía, melón, plátano, es decir cultivos tradicionales en los cuales se involucran los diversos integrantes de la familia (mujeres e hijos pequeños), en las labores de la palma de aceite debido a su intensidad la fuerza de trabajo requerida es casi de manera exclusiva masculina. En este sentido, el cultivo de la oleaginosa ha modificado las tendencias del trabajo agrícola. No obstante, a pesar de que la participación de la mujer se ha eliminado de las labores en las plantaciones, su aportación se ha revalorado porque se ha incrementado su aporte en el trabajo administrativo, gerencial y de mantenimiento. Es decir, la contribución de la mujer pasó de las plantaciones a la administración y control de procesos.

Los procesos de tecnificación utilizados en algunos cultivos industriales (sorgo, soya) o de plantaciones (plátano, mango), como los sistemas mecanizados de siembra, fertilización y cosecha, no se requieren en la palma de aceite. En éste predominan las actividades manuales desde su implementación hasta el corte del fruto. En el proceso de extracción de los aceites se

utiliza maquinaria especializada la cual tiene que ser operada de manera sincronizada, actividades realizadas principalmente por hombres.

Anualmente, las seis empresas extractoras de aceite generan de manera conjunta 673 empleos directos. Considerados los 365 días al año, equivalen a 245,645 jornales al año. Como cultivo perene la palma de aceite produce fruta todo el año, las 41,320.26 hectáreas generan 743,764.68 toneladas de fruta fresca. El corte de la fruta genera 446,258 jornales al año. Trasladar la fruta de las plantaciones a los centros de acopio o a las empresas extractoras requiere de 148,752 acarreos. En promedio una persona puede realizar dos traslados en un día, traducidos en jornales equivaldría a 74,376 jornales anuales.

En términos generales las tres actividades (empleos directos en planta, corte de fruta y traslado) generan 2,099 jornales diarios o 766,280 anuales. Si a las tres actividades antes señaladas se le agrega el mantenimiento de los medios de transporte, entre otros, los empleos indirectos se incrementan considerablemente (Ver Cuadro 7).

Cuadro 7. Empleos directos e indirectos

Empresa Extractora	Empleos directos generados por las empresas		Empleos indirectos generados por el corte y traslado de la fruta a las empresas extractoras de aceite				
	Diarios	Al año	Superficie en producción	Rendimiento por Ha/año	Producción TONFF/año	Jornales corte de fruta <sup>1</sup>	Número de traslados de fruta <sup>2</sup>
La Lima	75	27,375					
PROPALMA	220	80,300					
AGROIMSA	170	62,050	41,320.26	18	743,764.68	446,258.81	148,752.94
BEPASA	80	29,200					
Zitihualt	80	29,200					
La Primavera	48	17,520					
<b>Total</b>	<b>673</b>	<b>245,645</b>					

<sup>1</sup> Un palmar de 5 ha., las trabajan 3 personas (1 cortador, 1 recoge bolitas).

<sup>2</sup> Traslado de Fruta Fresca a las empresas extractoras o centros de acopio (5 toneladas por viaje).

Fuente: elaborado con base en entrevistas a gerentes de las empresas (febrero y abril de 2017).

d) Parte de los procesos de reestructuración, se manifiestan en las iniciativas organizativas que los palmicultores han emprendido con la finalidad de crear una planta extractora para generar mayor valor agregado a su producto y evitar las constantes penalizaciones por parte de las empresas extractoras de aceite. Motivados por los ejemplos de BEPASA, Zitihualt y La Primavera, se ha conformado un grupo amplio organizaciones de productores para impulsar proyectos y generar su propia planta transformadora de aceite (Cuadro 8).

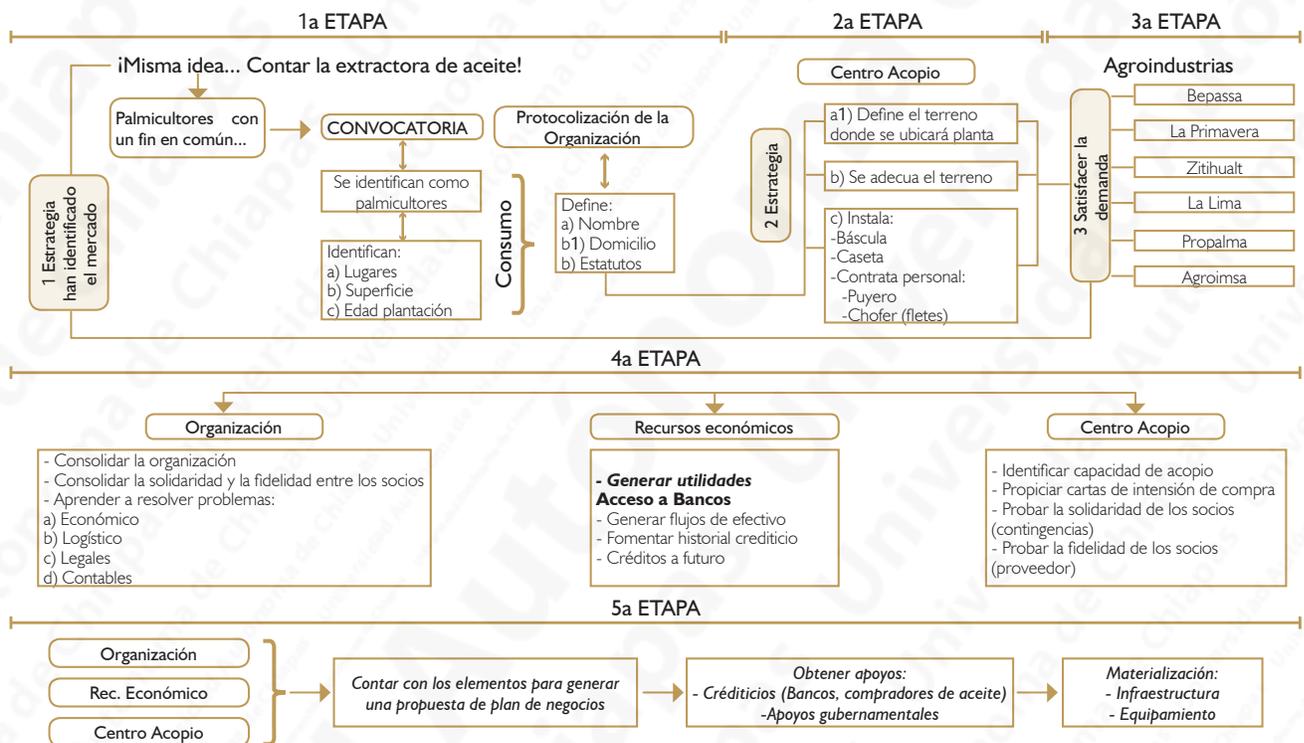
Cuadro 8. Organizaciones sociales de productores de palma de aceite

No	Municipio	Organización
1		BEPASA
2		Unión de Productores de Palma de Aceite de Acapetahua Chiapas, SPR de RL de C.V
3		Producción Rural Pioneros de Palma Africana de Aceite SPR de RL de CV
4	Acapetahua	Plantaciones del Soconusco SA de CV
5		Palmicultores SPR de RI
6		Palmas Oleaginosas de Acapetahua AR de IC
7		La Palma de Aceite del Municipio de Acapetahua AR de IC
8	Escuintla	Ricardo Flores Magón de Chiapas SPR de RI
9	Huehuetán	Organización Solidaria Nueva Victoria SPR de RI
10		Chiapas Solidario SP de RL de CV
11	Huixtla	Sociedad Palmicultores de Huixtla PR de RL
12	Mapastepec	Palmeras del Ensueño SPR
13	Mazatán	Asociación Local de Fruticultores de Mazatán AC
14		Las Palmeras de Pijijiapan SC de RL de CV
15	Pijijiapan	Tutuan SPR de RL
16		Productores y Comercializadores de Palma de Pijijiapan SC de RL de CV
17	Suchiate	Productores de Palma de Aceite de Suchiate C de RL de CV
18	Tapachula	Agropecuaria Silva e Hijos SPR de RL
19		Asociación Civil Pioneros de Palma Africana el Sacrificio
20		Zitihualt SPR de RL
21	Villa Comaltitlán	Palmicultores San Nicolas SPR
22		Asociacion Agricola Local de Productores de mango
23		EI GICA SPR de RI
24		EI CAUCA SPR de RI

Fuente: elaborado con base en trabajo de campo (febrero y abril de 2017).

Las organizaciones integradas por palmicultores están comprendidas en la Ley de Sociedades Mercantiles (LSM) y en la Ley de Sociedades Cooperativas (LSC). De las 24 organizaciones localizadas en el Corredor Costero, 14 de ellas se localizan en la Microrregión Costera de Chiapas. Las organizaciones, deben han transitado por cinco fases de consolidación exigidas en las reglas de operación de la SAGARPA (Ver Figura 3).

Figura 3. Reestructuración organizativa



1) El terreno donde se ubicará planta deberá ubicarse a 30 kilómetros a la redonda de donde se encuentran los socios.

Fuente: elaborado con base a entrevistas realizadas a los presidentes de las organizaciones y a funcionarios de la SAGARPA y FIRCO (febrero y abril de 2017).

El requerimiento de la primera fase implica constituirse en una figura asociativa sea Sociedad de Producción Rural, Asociación Rural, Asociación Civil, Sociedad Anónima de Capital Variable, o cualquier otra comprendida en la Ley de Sociedades Mercantiles (LSM) y Ley de Sociedades de Crédito (LSC). Una segunda fase implica establecer centros de acopio. La tercera exigencia,

implica que las organizaciones de productores deberán de realizar ventas consolidadas de la fruta a fin de mostrar evidencia documental del manejo de los recursos económicos. En la cuarta etapa la organización estará enfocada en el mejoramiento de aspectos organizativos, manejo de recursos económicos y centros de acopio. Las primeras cuatro fases permitirá la generación, en la quinta fase, de un plan de negocios, que les permitirá obtener financiamiento para la instalación de una planta extractora de aceite.

e) La propiedad y usufructo de la tierra es otra de las dimensiones de la reestructuración derivada del cultivo de la palma de aceite. Si bien los gerentes generales de las agroindustrias privadas no proporcionaron información sobre el número de hectáreas de que disponen en las distintas modalidades, sea privadas, en comodato o en arrendamiento, tanto los palmicultores como algunos de los representantes de las empresas sociales tienen conocimiento que cuentan con la superficie necesaria para mantener en funcionamiento las plantas extractoras cuando los palmicultores les dejan de proveer fruta. Esto indica, que bajo cualquiera de las modalidades de disponibilidad de tierra, cada una de las empresas privadas tendría bajo su control una superficie que sobrepasa las catorce mil hectáreas.

El Registro Agrario Nacional (RAN) prevé entregar la tierra en arrendamiento o comodato. Permite el registro de diversas modalidades para el usufructo de las parcelas, mediante contratos de aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico que implique aprovechamiento económico. Los palmicultores dan cuenta de la existencia de un buen número de hectáreas que han sido entregadas en arrendamiento y en comodato a las empresas privadas bajo contratos que por lo general superan los veinte años. Así mismo, el RAN reconoce el cambio de usufructo y de propiedad de la tierra, permite pasar de propiedad ejidal a propiedad privada a través de la adopción del dominio pleno.

Ejemplo de este esquema que ha sido adoptado por las empresas extractoras que se encuentran ya en funcionamiento y por organizaciones sociales que pretenden construir una planta de refinamiento de aceite de palma, es la Sociedad Cooperativa Pionera de Hule el Sacrificio S.C. de R.L. de C.V., quien tiene un avalúo por \$120,000,000.00 (ciento veinte millones de pesos 00/100), correspondientes a 1,200 hectáreas. Superficie que pretenden entregar como garantía

hipotecaria, de lo que se desprende que la reestructuración productiva está transformando la propiedad ejidal para convertirla cada vez más en propiedad privada.

## Conclusiones

La reestructuración productiva se expresa en la reconfiguración de los cultivos de plantación, en distintas esferas como son las relaciones de trabajo (específicamente aquellas vinculadas con el género femenino), cambios organizativos de los palmicultores y también la tenencia y usufructo de la tierra. La reestructuración productiva también se hace evidente a través de la modificación de los programas con los que se regula el sector agropecuario. El Programa Especial Concurrente fue determinante para apoyar a la palma de aceite, pues su esquema normativo permitió sentar las bases para su consolidación y ser considerado como un cultivo de importancia nacional. Por su parte, la escasa flexibilidad y compromiso demostrado por parte de las empresas extractoras de aceite con los productores, ha obligado a estos últimos a buscar alternativas a través de la creación de nuevas empresas sociales, con el fin de aprovechar el déficit en la producción de aceite de palma en México. Como parte de su estrategia, se han consolidado procesos organizativos, administrativos, contables y financieros, que les permita generar un plan de negocios y someterlo al dictamen de la SAGARPA para obtener financiamiento.

## Bibliografía

- Bassols Batalla Ángel et al. (1974). *La Costa de Chiapas. Un estudio económico regional*. México: IIE- UNAM
- Calderón Arreola, P. (2016). Modelo de reconversión productiva agrícola en Michoacán. *EL ECONOMISTA*, P1. Recuperado de: <https://www.economista.com.mx/opinion/Modelo-de-reconversion-productiva-agricola-en-Michoacan-20160824-0011.html>
- CEIEG. (2016). Comité de Información Estadística y Geográfica. Recuperado el 10 de 07 de 2015, de <http://www.ceieg.chiapas.gob.mx/perfiles/Inicio>.
- Coq Huelva, D. (2003). Impactos económicos y territoriales de la reestructuración: la industria agroalimentaria en Andalucía. *Revista de Estudios Regionales*, núm. 65. enero-abril, 185-218.

- COMEXPALMA. (28 de 04 de 2017). *Consejo Mexicano Para el Desarrollo de la Palma de Aceite, A.C.* Obtenido de <http://www.comexpalma.org/2017/index.php/situacion-de-la-palma/situacion-nacional-2008>
- Coneval.org.mx. (2016). Índice de Rezago social 2015. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/coordinación/entidades/Guerrero/Paginas/Indice-de-Rezago-Social-2015.aspx> (Consultado el 14 de febrero de 2016).
- Consejo Nacional de Población. (2010). Índice de marginación por localidad. En C. N. Población. México, D.F.: Consejo Nacional de Población.
- Consejo Nacional de Población. (2013). Índice de marginación por localidad. En C. N. Población. México, D.F.: Consejo Nacional de Población.
- Díaz, Ordaz, G. (2006) Informes presidenciales. Pp. 1-466. México, D. F. Dirección de Servicios de Investigación y Análisis. Cámara de Diputados LX Legislatura
- Fletes, Héctor y Ocampo Guadalupe (2018), "¿Alimentos o mercancías? Reconversión productiva, palma africana y desarrollo neoliberal en México", *XXXVI International Congress of the Latin American Studies Association*, 23-26 de mayo, Barcelona, España,
- Fletes Ocón, H. B. (2013). *Construyendo la globalización: estado, mercado y actores de las cadenas agroindustriales de mango desde Chiapas*. Tuxtla Gutiérrez: UdeG, UNACH, CONACYT, Ediciones de la noche.
- FONDO CHIAPAS. (15 de 02 de 2016). *Fondo Chiapas, para desarrollar la riqueza de Chiapas*. Obtenido de <http://fondochiapas.com/ciclo-de-inversion-concluido/>
- Gay García, C., y Rueda Abad, J. C. (2012). La respuesta internacional al cambio climático. En J. L. Calva, *Cambio climático y políticas de desarrollo sustentable* (págs. 81-96). México, Juan Pablos Editor, S.A.
- Gobierno del Estado de Chiapas. (2007). *Programa Institucional de la Comisión de Bioenergéticos del Estado de Chiapas 2007-2012*. Tuxtla Gutiérrez: Gobierno del Estado de Chiapas.
- Gobierno del Estado de Chiapas. (23 de Diciembre de 2009). *Ley Organica de la Comisión de Energía y Biocombustibles del Estado de Chiapas*. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México: Subsecretaría de Asuntos Jurídicos.
- INEGI. (01 de 03 de 2016). [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx). Obtenido de <http://cuentame.inegi.org.mx/glosario/u.aspx?tema=G>
- Lara, Sara María; de Grammont, Hubert C.; (1999). Reestructuración productiva y mercado de trabajo rural en las empresas hortícolas. En H. C. de Grammont, *Empresas, reestructuración productiva y empleo en la agricultura mexicana* (págs. 23-69). México, D.F. Plaza y Valdés, S.A de C.V.
- Leal M, J. L. (1989). *La Palma de Aceite (Elaeis guineensis Jacq). Estudio de caso en la costa de Chiapas*. México: Chapingo.

- López Arévalo, J., Sovilla, B., y Escobar Rosas, H. (2009). Crisis económica y flujos migratorios internacionales en Chiapas. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 37-55.
- Llambí, L. (1992). Reestructuración global y apertura nacional: retos teóricos y agendas de investigación. *Ponencia presentada en el II congreso de Investigación de la Universidad de Javeira*, 1-17.
- Llambi, L. (1993). Reestructuración mundial y sistemas agroalimentarios. Necesidad de nuevos enfoques. *Comercio exterior*, marzo, 257-264.
- Llambí, L. (2000). Procesos de globalización y sistemas agroalimentarios: los retos de América Latina. *Agroalimentaria*, no 10, junio, 91-102.
- SAGARPA. (12 de octubre de 2004). Secretaría de Agricultura, Ganadería, desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Obtenido de Reversión productiva sustentable: [http://www.sagarpa.gob.mx/agronegocios/Lists/Politic%20de%20Desarrollo%20Agricola/Attachments/19/reconv\\_prod.pdf](http://www.sagarpa.gob.mx/agronegocios/Lists/Politic%20de%20Desarrollo%20Agricola/Attachments/19/reconv_prod.pdf)
- SAGARPA, INIFAP. (2011). *Programa Estratégico para el Desarrollo Rural sustentable de la Región Sur-Sureste de México: Trópico Húmedo 2011*. México, D.F. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo rural, Pesca y Alimentación.
- SAGARPA, SENASICA, e INIFAP. (2015). *Agenda Técnica Agrícola de Chiapas*. México, D.F.: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- SAGARPA (2016). Padrón de productores de palma africana. Documento interno. SAGARPA.
- SECAM (2016). Padrón de productores de palma africana. Documento interno. SECAM.
- SENER. (2007a). *Programa de introducción de Bioenergéticos*. México, D.F.: Gobierno Federal
- SENER. (2007b). *Potenciales y Viabilidad del Uso de Bioetanol y Biodiesel para el Transporte en México*. México, D. F.: Secretaría de Energía.
- SENER. (2008a). *Prospectiva de Petrolíferos*. México, D.F.: Secretaría de Energía.
- SENER. (2008b). *Prospectivas de petrolíferos 2008-2017*. México: Secretaría de Energía.
- SENER. (2010). *Prospectiva de Petrolíferos 2010-2025*. México, D.F.: Secretaría de Energía.
- SIAP. (2015). *Servicio de información agropecuaria y pesquera*. Recuperado el 20 de Octubre de 2015, de <http://www.siap.gob.mx/>
- SIAP. (2016). *Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera*. Recuperado el 10 de Septiembre de 2016, de <http://www.gob.mx/siap/acciones-y-programas/produccion-agricola-33119?idiom=es>
- Ortiz, Caldera, H., Montes Torres, M. y Jiménez González, A. (2016). La reversión productiva ¿desarrollo o retroceso? *Revista Educateconciencia*. No. 10. Vol. 11. Pp. 13-25. Recuperado de: <http://tecnocientifica.com.mx/educateconciencia/index.php/revistaeducate/article/view/130> consulta: 03 de noviembre de 2017.

- Palacios Pérez, A., Ku Naal, R., Estrada Vivas, J. D., y Tucuch Caulch, M. (2003). *Cadena Agroalimentaria e Industrial de Palma de Aceite*. Campeche, Campeche: Cofupro, Inifap.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). *Índice de desarrollo humano para las entidades federativas, México 2010*. México, D.F.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). *Índice de desarrollo humano para las entidades federativas, México 2015*. México, D.F.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rubio, B. (2002). Reestructuración productiva en el sector agropecuario. En B. Rubio, C. Martínez, M. Jiménez, y E. Valdivia, *Reestructuración productiva, comercialización y reorganización de la fuerza de trabajo agrícola en América Latina* (págs. 11-19). México, D.F.: Plaza y Valdés, S.A de C.V.
- Trejo Enrique (2018), *Reestructuración productiva y gobernanza en la cadena de palma de Aceite en la microrregión costera de Chiapas de 1990 – 2015*, Tesis de Doctorado en Estudios Regionales, UNACH, Tuxtla Gutiérrez, México.
- Valero Padilla, J., Cortina Villar, H. S., y Vela Coiffier, M. P. (2011). El proyecto de biocombustibles en Chiapas: experiencias de los productores de piñon (*Jatropha curcas*) farmers within the rural crisis framework. *Estudios sociales*, 120-144.

UNACH

## LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL RIESGO POR LA INDUSTRIA DE LA CAL, EN TUXTLA GUTIÉRREZ, CHIAPAS

Samuel Enciso Sáenz<sup>1</sup>  
Perla Vargas Vencis<sup>2</sup>

### Introducción

El propósito del trabajo es describir las acciones y discursos que los habitantes de la colonia *Chiapas Solidario*, en el municipio de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, tienen a partir de los daños ocasionados a su salud y el ambiente por las actividades de la industria *Caleras Maciel S.A. de C.V.*; nuestra intención es identificar los diferentes discursos que emite la población que colinda con la empresa y describir su relación con las prácticas que realizan en torno al riesgo.

El documento está dividido en cuatro apartados. Primero, realizamos una descripción de la ubicación geográfica de la colonia *Chiapas Solidario* y su cercanía con la industria *Caleras Maciel*, con la intención de identificar el mapa de riesgo,<sup>3</sup> éste es útil para identificar de qué formas las emisiones dañan al ambiente y la salud de la población, sin que aparentemente estos últimos identifiquen los problemas que la actividad de la industria les provoca.

Históricamente las invasiones de predios ejidales y públicos han estado ligados a la necesidad de las personas por tener un lugar para vivir y a la ineficiente política de vivienda e irregularidad en la dotación de tierra. La fundación de la *Chiapas Solidario* es un ejemplo de cómo la población

---

<sup>1</sup> Jefe del Departamento de Gestión Tecnológica y Vinculación, del Tecnológico Nacional de México (TecNM), Campus Tuxtla Gutiérrez, senciso@ittg.edu.mx

<sup>2</sup> Profesora de Tiempo Completo, adscrita a la Escuela de Gestión y Autodesarrollo Indígena (EGAI) de la Universidad Autónoma de Chiapas, perlavencis@yahoo.com.mx

<sup>3</sup> Un mapa de riesgo es un instrumento informativo que mediante informaciones descriptivas e indicadores permite el análisis de los riesgos de una zona determinada (Kolluru et. al, 2000).

invadió y se apropió de una porción del predio, propiedad de la industria *Caleras Maciel*. La intención de la segunda sección es describir cómo fue el proceso de apropiación de la tierra.

Tercero, para describir cómo se construye el riesgo es preciso dar cuenta del contexto sociocultural en el que la población realiza esas prácticas y qué discursos emite para buscar minimizar los daños en su salud. Aquí la intención es describir las acciones y discursos de la población de *Chiapas Solidario* y también de las colonias vecinas *La Cantera*, *Pomarrosa*, *Potinaspack* y *Pedregal San Antonio*.

La teoría cultural del riesgo (Douglas, 1996) y el enfoque psicométrico (Slovic, 1999) convergen en que las distintas formas de ver el mundo influyen en la percepción y respuestas de la población a los riesgos. Desde estas perspectivas teóricas, el riesgo es una construcción intelectual de los miembros de la sociedad, que se presta particularmente para llevar a cabo evaluaciones sociales de probabilidades y de valores. La percepción social del riesgo, como construcción social, tiene como origen concepciones e interpretaciones que derivan de la sociedad. En estos postulados nos apoyamos para describir el contexto sociocultural de los habitantes de *Chiapas Solidario*.

Por último, a manera de reflexión, se describen las acciones y discursos que los funcionarios de la Secretaría de Medio Ambiente e Historia Natural (SEMAHN) y el Instituto de Protección Civil para el Manejo Integral de Riesgos de Desastres del estado de Chiapas, deberían realizar con la finalidad de mitigar el riesgo en la población, sin embargo, frente a la degradación ambiental, las autoridades han asumido un papel pasivo, en primera instancia porque no cuentan con personal capacitado para vigilar el cumplimiento de Leyes y Reglamentos que regulen las operaciones de las empresas y, en segundo, se ha privilegiado la protección a los empresarios, en detrimento de los riesgos.

### **La población de *Chiapas Solidario* y el mapa de riesgo**

Chiapas es una entidad fronteriza con vínculos históricos con Centroamérica, además es un estado diferente al resto de las otras entidades del país. En la capital del estado, Tuxtla Gutiérrez, las transformaciones que se dieron a principios de 1970 tuvieron como resultado el crecimiento de

la población debido a los procesos migratorios, al crecimiento de la industria y la construcción, entre 1965 y 1985 se realizaron cinco obras<sup>4</sup>.

Grandes cantidades de trabajadores de la construcción se asentaron principalmente en Tuxtla Gutiérrez, para emplearse en actividades como la construcción, administración o el comercio formal e informal. La construcción de las Presas, provocó el desplazamiento de un sinnúmero de familias. Se dio un fuerte proceso de migración interna, los campesinos sin tierras se emplearon en otros lugares; invadieron la Selva Lacandona o buscaron asentarse en las colonias populares y asentamientos urbanos en la capital.

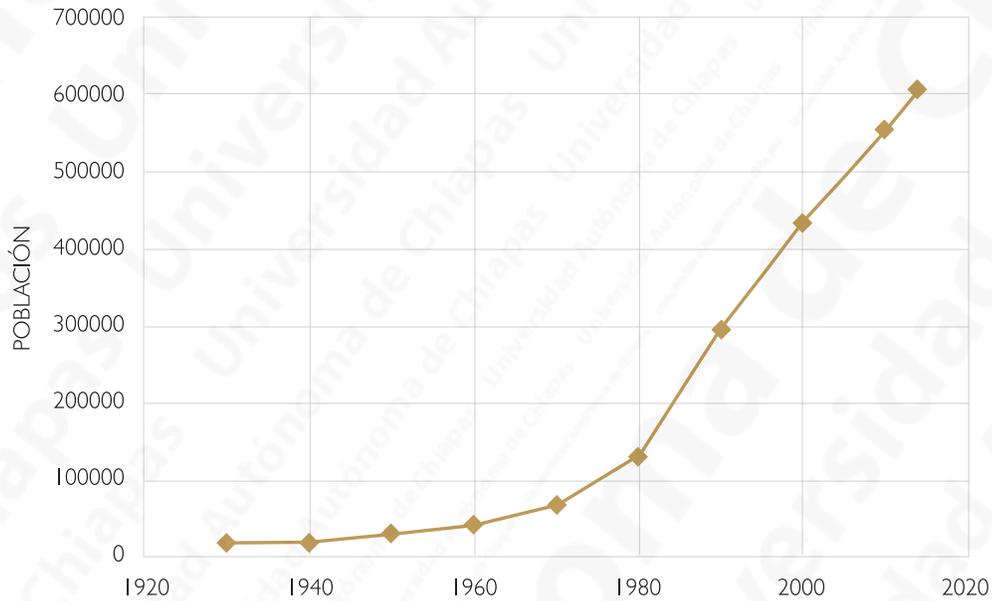
Para el caso de Tuxtla Gutiérrez, Beatriz Argüelles narra de qué forma la conversión religiosa aceleró la expulsión de grupos de comunidades de su lugar de origen. Indica que estos grupos no se dispersaron, se asentaron en la periferia de las ciudades en búsqueda de reestructurar sus esquemas organizativos y reconstruir sus identidades (Argüelles, 2012).

La gráfica 1 da cuenta del proceso de crecimiento poblacional de Tuxtla Gutiérrez entre 1930 y 2015. En el cuadro es posible apreciar la tendencia exponencial del crecimiento de la población. En los períodos de 1970 a 1980, la población pasó de 66,851 a 131,096 habitantes; entre 1980 y 1990 se contaron 289,626; para el año 2000, la cifra aumentó a 553,374 y, para 2015, a 598,710 habitantes.

---

<sup>4</sup> La Presa Bombaná en el municipio de Soyaló, fue la primera obra hidroeléctrica construida (1961); Presa José Cecilio del Valle (1967), en Tapachula; Presa Malpaso o Nezahualcóyotl (1959 – 1966), ubicada en el municipio de Tecpatán; Presa de Chicoasén ó Ing. Manuel Moreno Torres (1974 – 1980), ubicada en Chicoasén; Presa la Angostura ó Dr. Belisario Domínguez (1969 – 1974) en Venustiano Carranza; Presa Peñitas ó Ángel Albino Corzo (1979 - 1987), en el municipio de Ostuacán. Presas de Chiapas. Consultado en [http://antroglob.org/obara/apuntes/AHA\\_Presas.html](http://antroglob.org/obara/apuntes/AHA_Presas.html) el 22 de noviembre de 2012.

Gráfica I Crecimiento poblacional de Tuxtla Gutiérrez 1950 – 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Cuadernos Estadísticos Municipales, CENSO 2010 y CUENTAME consultados el 30 de diciembre de 2017, en <http://www.inegi.org.mx>

En el período 1970 – 1980, se elevó la tasa de crecimiento poblacional, hasta casi el doble respecto al del período anterior, lo que se explica con el proceso de construcción de las hidroeléctricas y el respectivo desplazamiento de la población.

Estas dinámicas poblacionales ocasionaron presión sobre la ciudad, lo cual hizo necesario la construcción de más espacios habitacionales y, en consecuencia, procesos de apropiación de la tierra como en las colonias Albania Baja, Albania Alta, Kilómetro 4, Patria Nueva y, a mediados de los 90, *Calera Maciel*. Actualmente llamada *Chiapas Solidario*. El proceso de asentamiento de esta última, se expone a continuación.

Para describir las características físicas y geográficas de *Chiapas Solidario*, revisamos el *Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial de la Subcuenca del Río Sabinal*. En el documento, la administración del gobierno de Chiapas de Juan Sabines Guerrero (2006-2012), a través de la Secretaría de Medio Ambiente e Historia Natural (SEMAHN), estableció como propósito regular o inducir al uso del suelo y las actividades productivas (POET-Sabinal, 2010: 135-136).

En el documento se localizan las Unidades de Gestión Ambiental (UGA) con sus fichas informativas que incluyen información sobre los rangos de vulnerabilidad, referidas a las amenazas concretas, puesto que nace de la combinación de factores sociales, económicos, físicos y ambientales (POET-Sabinal, 2010:159). *Calera Maciel* está localizada en el documento en las UGA's 71 y 72.

En el cuadro 1 se enuncian las características predominantes de la porción Oeste de Calera Maciel. Ahí el uso de suelo es de industria extractiva de materiales pétreos, se permite la ubicación de bancos de extracción de materiales para construcción a una distancia no menor de 1.5 kilómetros de cualquier centro de población. En el diagnóstico, se prohíben nuevas construcciones sobre acantilados y áreas de derrumbes o deslizamiento. Además, se sugiere evitar la contaminación del aire, agua y suelo y, usar en caminos y revestimientos, materiales que permitan la infiltración del agua al subsuelo (POET-Sabinal, 2010: 150 – 157).

Cuadro 1. UGA 71 Calera Maciel en su porción Oeste, Tuxtla Gutiérrez

<b>UGA 71</b>	<b>SUPERFICIE</b> 40,66 hectáreas			
<b>UBICACIÓN:</b> Municipio Tuxtla Gutiérrez				
<b>DESCRIPCIÓN:</b> Calera Maciel en su porción oeste en el municipio de Tuxtla Gutiérrez				
<b>POLÍTICA TERRITORIAL:</b> Aprovechamiento	<b>VULNERABILIDAD</b>			<b>VULNERABILIDAD AMBIENTAL:</b> Moderado
	EROSIÓN Moderado	INUNDACIÓN Bajo	DEFORESTACIÓN Muy alto	
<b>USO DEL SUELO Y CRITERIOS ECOLÓGICOS</b>				
<b>PREDOMINANTE</b>	<b>COMPATIBLE</b>	<b>CONDICIONADO</b>	<b>INCOMPATIBLE</b>	
<b>EXT:</b> 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9	<b>IND:</b> 1, 2 <b>INF:</b> 1, 3, 5, 7, 8	Ninguno	Todos los demás	

Fuente: *Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial de la Subcuenca del Río Sabinal*, Periódico oficial. Órgano de difusión oficial del estado libre y soberano de Chiapas. Pub. N° 1573-A-2010 disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Chiapas/wo53325.pdf>, consultado el 3 de agosto de 2012

El cuadro 2 muestra los usos del suelo de la porción Este de *Calera Maciel*, básicamente se establece como diferencia con la UGA 71, que aquí no se permite la extracción de materiales pétreos.

Cuadro 2. UGA 72 Calera Maciel en su porción Este en el municipio de Tuxtla Gutiérrez

<b>UGA 71</b>	<b>SUPERFICIE</b> 17.62 hectáreas			
<b>UBICACIÓN:</b> Municipio Tuxtla Gutiérrez				
<b>DESCRIPCIÓN:</b> Calera Maciel en su porción este en el municipio de Tuxtla Gutiérrez				
<b>POLÍTICA TERRITORIAL:</b> Aprovechamiento	<b>VULNERABILIDAD</b>			<b>VULNERABILIDAD AMBIENTAL:</b> Alto
	EROSIÓN	INUNDACIÓN	DEFORESTACIÓN	
	Moderado	Bajo	Muy alto	
<b>USO DEL SUELO Y CRITERIOS ECOLÓGICOS</b>				
<b>PREDOMINANTE</b>	<b>COMPATIBLE</b>	<b>CONDICIONADO</b>	<b>INCOMPATIBLE</b>	
<b>EXT:</b> 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9	<b>IND:</b> 1, 2	Ninguno	Todos los demás	

Fuente: *Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial de la Subcuenca del Río Sabinal*, Periódico oficial. Órgano de difusión oficial del estado libre y soberano de Chiapas. Pub. N° 1573-A-2010 pág. 183, consultado el 3 de agosto de 2012 disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Chiapas/wo53325.pdf>

Para la gestión integral de riesgos, las disposiciones de la Ley General de Protección Civil señalan como primera prioridad la protección a la vida, la salud y la integridad de las personas, también considera, entre otras, las siguientes fases anticipadas a la ocurrencia de un agente perturbador: I. Conocimiento del origen y naturaleza de los riesgos, además de los procesos de construcción social de los mismos; II. Identificación de peligros, vulnerabilidades y riesgos, así como sus escenarios; III. Análisis y evaluación de los posibles efectos; IV. Revisión de controles para la mitigación del impacto; V. Acciones y mecanismos para la prevención y mitigación de riesgos; VI. Desarrollo de una mayor comprensión y concientización de los riesgos (LGPC, 2012)

En el mismo sentido, la Ley de Protección Civil para el Manejo Integral de Riesgos de Desastres de Chiapas otorga al Instituto de Protección Civil para el Manejo Integral de Riesgos de Desastres de Chiapas las funciones para identificar y reducir riesgos así como la elaboración de los atlas de riesgos.

El *Atlas de Riesgo* con el que cuenta el Instituto de Protección Civil, es una herramienta que permite la toma de decisiones adecuada y oportuna, debido a que busca realizar acciones de prevención, además de promover la elaboración de los atlas de riesgos (LPCMIRDCh, 2011). Según la dependencia, éste es un Sistema de Información Geográfica con la que cuentan los funcionarios para geo-referenciar las zonas que se identifican como peligrosas. Además es útil para determinar

la cantidad de población, infraestructura y servicios que son susceptibles a sufrir afectaciones y, con esta información, realizar acciones y obras pertinentes para reducir el riesgo. Dicho en otros términos, podría servir para que los funcionarios tomen decisiones, por ejemplo, en evacuaciones preventivas, ubicación estratégica de refugios temporales; zonas vulnerables por lluvias, incendios, sismos, temperaturas extremas.<sup>5</sup>

Con el apoyo de los modelos de dispersión Gaussianos, elaboramos el mapa de riesgo por emisiones atmosféricas. Es un modelo que se hace con herramientas físico-matemáticas para simular las condiciones reales de transporte y dispersión de los contaminantes, como producto de la interacción de las condiciones meteorológicas y las propias fuentes de emisión (Lema et al, 2010:71).

Realizamos una serie de simulaciones para tener los escenarios probables de afectación de la industria mediante la utilización del modelo desarrollado por la empresa Dinámica Heurística, denominado "Simulación de Contaminación y Riesgos en la Industria" (SCRI), que son útiles para evaluar los impactos de la contaminación por emisiones de chimeneas y también sirven para elaborar escenarios de afectación por fugas o derrames de productos tóxicos, así como en la evaluación de los daños provocados por nubes explosivas.<sup>6</sup>

La aplicación de este modelo de simulación de escenarios demanda conocer las condiciones meteorológicas del sitio, los datos básicos de la fuente emisora y los límites o concentraciones de los contaminantes que se desean ubicar en la zona.

Para que los empresarios de la Industria Calera Maciel estimen<sup>7</sup> las emisiones de partículas en 140 gramos por segundo (140 g/s), pueden ayudarse de éste cálculo a partir de los datos de producción diaria de la fábrica de cal y con los indicadores de emisión propuestos por el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA). Los datos meteorológicos de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez son temperaturas media anual de 25 grados

<sup>5</sup> "Decisiones adecuadas con atlas de riesgo", Diario de Chiapas, 30 de agosto de 2012. Consultado el 2 de septiembre de 2012 en <http://www.diariodechiapas.com/metropoli/decisiones-adequadas-con-atlas-de-riesgo>

<sup>6</sup> Modelos atmosféricos para simulación de contaminación y riesgos en industria (SCRI). Manual de referencia, Sistemas heurísticos, S.A de C.V., manual de referencia versión 3.1, octubre de 2000.

<sup>7</sup> SCRI manual de referencia versión 3.1, octubre de 2000.

centígrados (°C) y velocidades de viento en los rangos siguientes: mínima de 1 Kilómetro por hora (Km/h), media de 4 Km/h y máxima de 11 Km/h<sup>8</sup>.

También valoramos las estabildades atmosféricas, que tiene que ver con los comportamientos de la baja atmósfera donde se manifiestan las emisiones de contaminantes y están determinado por la capacidad de dispersión o dilución de los contaminantes. Esta capacidad es en función de la turbulencia que puede ser de origen térmico o mecánico y posibilita una mayor o menor dispersión.

Para definir de manera operativa esta capacidad el software que realiza los cálculos funciona con el concepto de estabilidad atmosférica y su definición cualitativa como es el de categoría de estabilidad. Las categorías de estabilidad son indicadores de turbulencia atmosféricos los cuales se elaboran en base a un parámetro que se denomina “clase de estabilidad”, que mide la turbulencia térmica y mecánica.

Estas categorías de estabilidad dependen de varios factores: a) la estabilidad estática que está relacionada con el cambio de la temperatura y la altura; b) la turbulencia térmica, causada por el calentamiento del aire a nivel del suelo; c) la turbulencia mecánica, una función de la velocidad del viento y la rugosidad de la superficie. La atmósfera puede ser estable, neutra, o inestable. Sin embargo, para estimar la dispersión y los propósitos del modelo, estos niveles se clasifican en cinco categorías de velocidad del viento superficial, tres tipos de insolación diurna y dos tipos de nubosidad nocturna. Estos parámetros incluidos en una base de datos, se transforman en ecuaciones,<sup>9</sup> esas ecuaciones son parte del algoritmo de cálculo del modelo de dispersión de contaminantes utilizados.

Además se estima la temperatura de salida de los gases y polvos de las chimeneas de la industria y se incluyen en el programa los límites máximos permisibles de 260 microgramos por metro cúbico (ug/m<sup>3</sup>) para partículas suspendidas totales en 24 horas una vez al año y de 75 ug/m<sup>3</sup> como media aritmética anual<sup>10</sup>, así como límites máximos permisibles para partículas menores

<sup>8</sup> Servicio Meteorológico Nacional. Normales climatológicas 1971 – 2000. Consultada el 2 de agosto de 2012 en <http://smn.cna.gob.mx/climatologia/normales/estacion/chis/NORMAL07134.TXT>

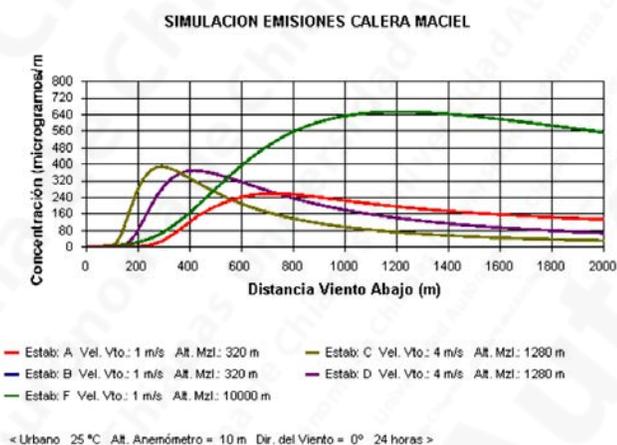
<sup>9</sup> Ecuaciones para los parámetros de dispersión (Enciso, 2001)

<sup>10</sup> Norma Oficial Mexicana NOM-024-SSA1 - I 1993. “Salud Ambiental. Criterio para Evaluar la Calidad del Aire Ambiente, con Respecto alas Partículas Suspendidas Totales (PST). Valor permisible para la concentración de partículas suspendidas totales (PST) En el aire ambiente, como medida de protección a la salud de la población”. Consultada el 30 de junio de 2012 en: <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/024ssa13.html>

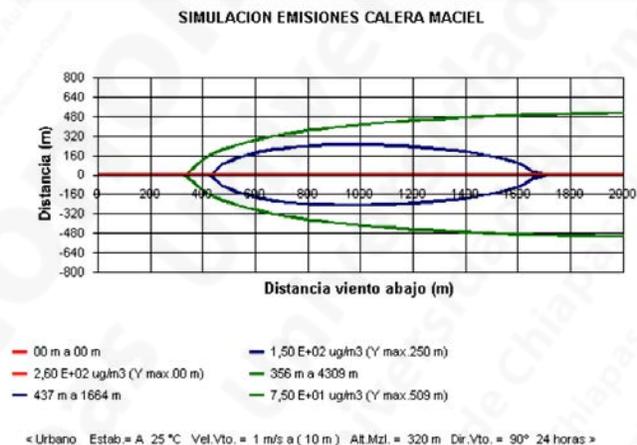
a diez micras (PM10) que no deben rebasar 150 microgramos por metro cúbico ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ) en 24 horas una vez al año y  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  como media aritmética anual.<sup>11</sup>

La información anterior es útil para hacer evaluación de riesgos. Los resultados de *Calera Maciel*, muestran que las concentraciones de partículas en una hora, provenientes de la industria tienen un alcance de más de 2 kilómetros de distancia, el área de afectación de las partículas de cal en una hora, los efectos del polvo de cal son visibles desde 300 metros hasta poco más de 19 Km, como se ejemplifica en los cuadros 3 y 4.

Cuadro 3. Simulación de emisiones Calera Maciel. Valores de concentración de cal respecto a la distancia en 24 hora



Cuadro 4. Simulación de emisiones Calera Maciel. Área de afectación de las emisiones en 24 horas



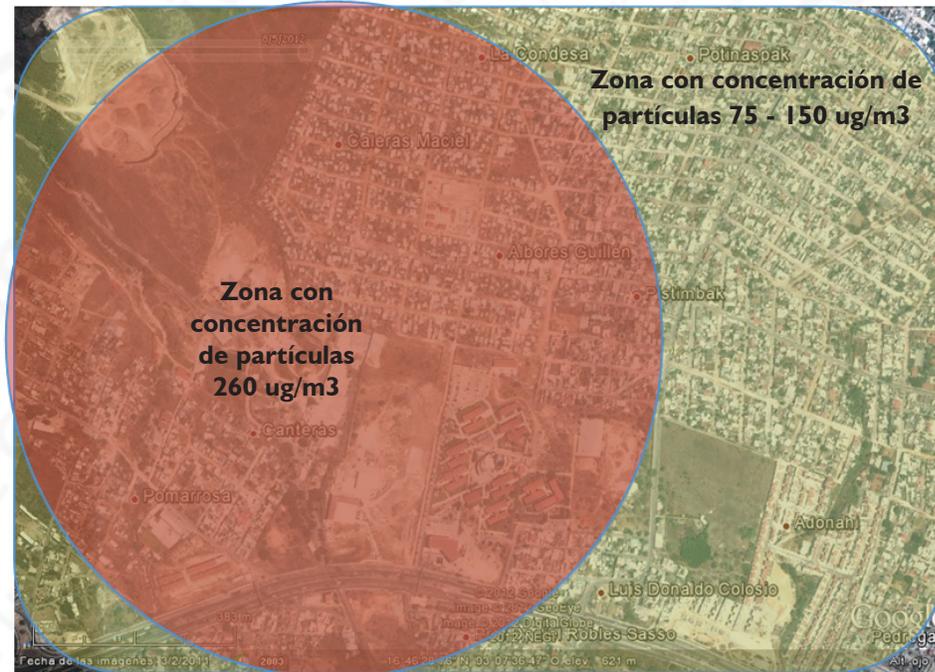
Fuente: Resultado a partir de la corrida de simulación en el software SCRI

El escenario evaluado por 24 horas marca que, por las noches, el alcance de los contaminantes puede llegar hasta 10,000 metros. En los cuadros 3 y 4, se indican que las afectaciones son en un rango de 356 a 4309 m de la fuente emisora.

<sup>11</sup> Norma Oficial Mexicana NOM-025-SSA1-1993. "Salud ambiental. criterio para evaluar la calidad del aire ambiente, con respecto a las partículas menores de 10 micras (PM10). valor permisible para la concentración de partículas menores de 10 micras (PM10) en el aire ambiente, como medida de protección a la salud de la población". Consultada el 15 de julio de 2012 en: <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/025ssa13.html>

Con los datos obtenidos de la simulación de escenarios, en la Imagen 1 se presenta el mapa de riesgo de la zona por exposición a polvos provenientes de la *Calera*.

Imagen 1. Zona de riesgo por exposición a polvos provenientes de las actividades de Caleras Maciel



Fuente: Desarrollo propio a partir del análisis de los resultados de la simulación de escenarios en el software SCRI

Esta Imagen también muestra el territorio afectado y las emisiones provenientes de la fábrica de cal. Esta zona incluye la totalidad de las colonias *Chiapas Solidario*, además de las colonias vecinas *Cantera* y *Pomarrosa*, las instalaciones de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas e inclusive más allá del libramiento Norte, que se ubica a 400 metros de *Chiapas Solidario*.

La superficie potencial de afectación tiene un radio de 800 metros de la ubicación de la fábrica. En esa superficie de 2,010,619 m<sup>2</sup> (aproximadamente 200 hectáreas) se pueden encontrar partículas en concentraciones de 260 ug/m<sup>3</sup> lo que rebasa las Normas Oficiales Mexicanas. Convirtiéndose en un riesgo potencial a la salud de las personas que viven en esa zona y al ambiente. En este escenario se ubican las colonias *Chiapas Solidario* (antes eran *Caleras Maciel* y *Roberto*

Albores Guillén), La Condesa, Pistimback, parcialmente Luis Donaldo Colosio y Daniel Robles Sasso, también afecta a las colonias Pomarroza y Cantera además de la Ciudad Universitaria de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas y la Escuela Normal de Licenciatura en Educación Física, como se ejemplifica en la imagen 2.

Imagen 2. Localización de la Colonia Chiapas Solidario



Fuente: Elaboración propia a partir del mapa de Google Earth capturado el 5 de agosto del 2012, en earth.google.com

El análisis de los resultados de la aplicación de las técnicas de simulación de escenarios de riesgo,<sup>12</sup> nos permite afirmar que hay presencia de polvo en un radio de 800 metros tomando como punto de partida la fábrica. El resultado indica que los habitantes de esta zona habitacional

<sup>12</sup> El Software para Simulación de Contaminación y Riesgos en Industrias (SCRI) utiliza técnicas y algoritmos basados en el documento de la EPA "Appendix W to Part 51 Guideline on Air Quality Models"

están expuestos a riesgos a la salud y al ambiente por exposición al polvo proveniente de la industria *Caleras Maciel S.A. de C.V.* Por lo anterior, nos parece necesario conocer qué dicen los actores sociales que viven en la zona circunvecina de la fábrica, sobre todo, porque *Chiapas Solidario* se fundó a través de una invasión, como se narra a continuación.

### Proceso de apropiación de la tierra

Los diferentes procesos sociales para apropiarse de la tierra en varios municipios de Chiapas (Tuxtla Gutiérrez, Chiapa de Corzo, San Cristóbal de las Casas, Ocosingo, Cintalapa y San Fernando, entre otros)<sup>13</sup> constituyen un tema vigente en la agenda gubernamental. Las invasiones a predios particulares, ejidales y públicos sumados a la necesidad de las personas de acceder a un lugar donde vivir y de bajo costo, se facilitan con la intervención de líderes que aprovechan la complacencia de los funcionarios de gobierno.

Un ejemplo de invasiones, se presentó en la entidad en plena efervescencia política derivada de los eventos suscitados por el levantamiento del movimiento Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el 1 de enero de 1994. A mediados de la década de los noventa, un grupo de persona invade el predio, propiedad de los empresarios de la Industria *Caleras Maciel S.A de C.V.*

En Chiapas, en la década de los noventa, hubo un largo proceso de inestabilidad política. Ocurrieron continuos cambios en las personas que representaban al ejecutivo estatal. Primero fue el periodo de gobierno de Patrocinio González Garrido (1988 – 1993), a éste le siguió el interinato de Elmar Harald Setzer Marseille (1993-1994). Después por ocho meses estuvo Javier López Moreno (1994) él fue relevado por Eduardo Robledo Rincón, quien permaneció en el cargo 3 meses (diciembre de 1994 a febrero de 1995). Luego, durante 1995 y 1997, estuvo Julio César Ruíz Ferro, él tampoco terminó la gestión de seis años, pues fue sustituido por Roberto Albores Guillén entre 1998 y 2000 (Cal y Mayor, 2002).

---

<sup>13</sup> “Ocosingo: respaldan desalojos”, “Piden castigar a líderes invasores”, “Condenan invasiones en San Cristóbal”, “Tres días para liberar predios invadidos”, “Piden intervenga PGJ en caso de nueva invasión”, “Persiste la venta de lotes”, en Cuarto Poder, 23 de octubre de 2012:B1,B4,B10,B13,B24.

Entre la efervescencia política que se dio en Chiapas, la escasez de oportunidades de desarrollo y la poca rentabilidad para las actividades del campo, dieron como resultado la inmigración de diversos grupos humanos, quienes en su mayoría eran parte de los estratos sociales más bajos, que atraídos por el crecimiento de la ciudad y suponiendo perspectivas de mejores oportunidades, se establecieron en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez lo que originó la necesidad de contar con vivienda, fenómeno que dio lugar a compras y ventas ilegales de terrenos a muy bajos costos. Estos factores ayudaron al crecimiento de los asentamientos humanos irregulares, quienes inicialmente construyeron habitaciones provisionales de cartón y madera, que con el paso del tiempo se transformaron en viviendas de concreto. Esto transformó el territorio donde esta población se asentó.

Cuatro años después a la declaratoria para el establecimiento del Parque Nacional *Cañón del Sumidero*, decretada en 1980, se estableció de manera irregular la primera colonia, actualmente conocida como *Patria Nueva Alta*, ubicada al Norte-Oriente de la ciudad. Para 1990 este problema se incrementó al Sur del ANP, con el establecimiento irregular de las colonias Arroyo Blanco, La Esperanza y Las Granjas, todas al Norte Oriente de la ciudad.

Para 1993, el Gobierno del Estado, con la finalidad de regularizar la tenencia de la tierra en *Patria Nueva, Las Granjas, El Carmen, Linda Vista Shank, Las Casitas, Pistimback, Potinaspack y Santa Cruz*, expropió una superficie de 14-73-12.32 hectáreas y 572-69-42.18 hectáreas que afectaron parte de la extensión del Parque Nacional Cañón del Sumidero. Esto influyó en el crecimiento, equipamiento urbano y avance de los asentamientos irregulares al interior del Parque (CONANP, 2007).

Para 1995, la entonces Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), de Chiapas, presentó el proyecto “Desincorporación de Áreas Suburbanas Irregulares del Parque Nacional Cañón del Sumidero”. Esa propuesta no se concretó, pero influyó en el incremento de procesos de compra-venta de lotes a bajos costos y con base en las expectativas de desincorporación se generaron varias invasiones (CONANP, 2007).

En la vorágine de ese proceso, en 1995, ocurrió la creación del asentamiento irregular que hoy se llama *Chiapas Solidario*. Los habitantes dicen que hubo una líder fundadora, que inclusive encabezó las gestiones para que los pobladores, durante la administración gubernamental de Juan de Sábines Guerrero, regularizaran su predio.

La señora Cruz Martínez, una mujer viuda de la tercera edad, ocupa una vivienda a dos calles de la colonia Potinaspak, su casa tiene paredes de tabiques de cemento y techo de lámina con un corral de alambre. Ella sobrevive de las ganancias que le deja la venta de paletas de hielo y dulces, además de la transferencia económica que se le otorga a través del programa *setenta y más* para los adultos mayores. Ella expresa que Leticia Luna, es la lideresa fundadora de la colonia, ésta se fundó hace más de 12 años [en 1999], con gente proveniente de otras colonias de Tuxtla Gutiérrez [Albania Alta y Potinaspak], como de diferentes lugares de Chiapas [Copainalá y Tecpatán]”, agregó que hubieron dos desalojos, pero no se logró que todos los habitantes se fueran. Doña Cruz, nos comentó que el desalojo fue promovido por los empresarios de la Calera; pero no insistieron porque en estos dos eventos murió un niño, de 8 años.<sup>14</sup>

Para Don Juan Pérez, albañil, quien en el momento de platicar con él, se encontraba construyendo su vivienda con varillas, cal, cemento y arena, reconoce como autoridad de la colonia al Presidente de la *Asamblea de Barrio*<sup>15</sup>, pero no sabe su nombre. Dice que había una lideresa que contribuyó en la formación de la colonia; además, señala que “los predios fueron abandonados, pero llegaron otras personas a ocuparlos, a cambio, a la señora Leticia le dieron aportaciones económicas para los gastos de gestión que ella realizaba”<sup>16</sup>.

El proceso de apropiación de la tierra se realizó con violencia entre los diferentes actores (pobladores invasores y autoridades gubernamentales), lo que también puso en evidencia la lucha, entre dirigentes y agremiados de tres partidos políticos (Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrático (PRD) y Partido Frente Cívico Chiapaneco (PFC) que hacían para enarbolar el proceso de apropiación de los precios. Finalmente, quien terminó por dirigir la movilización de la población fueron los dirigentes del PRI.

---

<sup>14</sup> Comunicación personal con la Sra. Cruz Martínez, habitante de *Chiapas Solidario*, el 15 de julio de 2011.

<sup>15</sup> Las Asambleas de Barrios, son figuras organizativas. Tienen la finalidad de discutir y decidir las demandas ciudadanas, creadas por Decreto del gobernador Juan Sabines Guerrero (2006 – 2012), publicado el 30 de diciembre de 2009

<sup>16</sup> Comunicación personal con Juan Pérez, habitante de *Chiapas Solidario*, el 15 de julio de 2011.

Doña Leticia Luna<sup>17</sup>, quien fue la líder fundadora entre 1995 y 2010, tiene 65 años, la ubicación del predio le permite el acceso a los servicios básicos de los que gozan los habitantes de Potinaspack, colonia vecina, quienes disponen de energía eléctrica, agua entubada, alumbrado público y pavimentación.

La líder narró que en 1995, el señor Alfonso Ramos, fue quien inició con la apropiación de los predios en la Calera Maciel, “venimos por invitación [de él] hace como 15 años [1995]. Nosotros vivíamos en la colonia Albania Alta<sup>18</sup>, venimos aproximadamente 75 familias, ahora [2011] somos 1820”. Agregó que en mayo de 1999, el gobierno del estado de Chiapas ordenó el desalojo porque tenía “prometido” los predios [para construir la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICACH)]<sup>19</sup>.

En este primer desalojo no se fue toda la población que había invadido el predio, se retirarán las familias que se encontraban asentadas en el espacio que hoy ocupa la UNICACH. Estas personas fueron reubicadas en las colonias *Los Capulines* y *Las Reliquias*, la primera está en el Norte de Tuxtla Gutiérrez y la segunda en la zona Sur-Poniente. Un segundo desalojo se ejecutó un mes después, es decir, el mayo del mismo año. A fin de motivar a que los invasores desalojaran el predio, las autoridades del Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda (INDEURVI) prometieron otorgar “dos docenas de láminas, polines y tablas”. Los que se negaban a reubicarse fueron expulsados con el uso de la violencia. Cuentan los primeros pobladores que entraron las máquinas excavadoras para destruir las casas de madera y lámina de cartón.

En el conflicto por la apropiación de la tierra se propicia la compensación entre riesgo y beneficio, por una parte los líderes (sólo la señora Leticia Luna, quien vive en la colonia) reciben una compensación económica para encabezar el movimiento social y, por otra, los colonos se encargan de ofrecer resistencia a ser desalojados, minimizan el riesgo a su salud y al ambiente ante

---

<sup>17</sup> Ella construyó su casa en un espacio que comprende 2 predios, de dos plantas de concreto, tiene un patio amplio. En la planta construyó una tienda de abarrotes, donde además venden pan que ella elabora. La vivienda está ubicada en una esquina a una calle de la colonia Potinaspack y de la UNICACH.

<sup>18</sup> La colonia Albania Alta está ubicada al norte-orienté de la ciudad, a aproximadamente 2 kilómetros de *Chiapas Solidario*.

<sup>19</sup> Señora Leticia Luna, habitante fundadora de la colonia y líder del movimiento entre 1996 y 2010, colonia *Chiapas Solidario*, 22 de julio de 2011.

el temor de perder su terreno o ante cualquier otro peligro, para ellos no es importante el polvo que emite la fábrica y eligen tomar los riesgos a la salud al apropiarse de un pequeño predio.

Cuando se dio el proceso de apropiación en *Chiapas Solidario*, ya existían colonias vecinas, algunas tenían más de 30 años de fundación. En ese periodo no se realizaron conflictos con la fábrica de cal. Para los vecinos de *La Cantera* la perspectiva fue otra, la señora Irma Jiménez y su esposo el señor Sergio Reyes, ambos profesionistas jubilados, de poco más de 55 años, viven aproximadamente a 50 metros de la barda perimetral de *Caleras Maciel*, ellos comentaron que desde hace 30 años viven allí. Tienen una vivienda construida de concreto, son dos plantas que disponen de todos los servicios públicos. Además, de ellos, viven sus dos hijos uno es profesionista y la otra, en el momento en que realizamos la investigación de campo, estaba cursando estudios de licenciatura.

Según el señor Sergio Reyes, el proceso de apropiación de la tierra se dio en tres etapas. La primera en 1994, cuando la población invade el predio y se apropia de éste. Al suscitarse la invasión, los dueños de la industria no intervienen. Ante esta aparenta apatía de los empresarios, los vecinos de las colonias aledañas se inconforman. Así lo relata el señor Reyes, “había una relación cercana entre el dueño de la calera [Don Carlos Maciel] y la gente; incluso el patrón era padrino de algunos de los hijos de los empleados (...), había una relación, digamos, de amistad entre el dueño y los trabajadores.”<sup>20</sup> El informante, comentó que esta relación se perdió cuando falleció Don Carlos Maciel, todavía hasta el año 2006, el empresario donaba grava para revestir las calles, porque cuando llovía mucho, se podían lodosas y era difícil transitarlas, mientras que en temporadas de sequía, enviaba pipas de agua para que no hubiera tanto polvo.

La segunda entre 1995 y 1996, cuando los líderes de tres partidos Revolucionario Institucional (PRI), de la Revolución Democrática (PRD) y Partido Frente Cívico (PFC), buscan ganar adeptos, con la promesa de otorgarles un pedazo de tierra y apoyarles con los trámites de regularización del espacio, pero al mismo tiempo, participan en el desalojo de familias que meses antes se habían establecido. La tercera, inicia en 1997, cuando a simpatizantes del PRD y PFC, se les cristaliza el ofrecimiento y les permiten la posesión y uso de un predio. Los afiliados al PRI no

<sup>20</sup> Señor Sergio Reyes, habitante vecino de la colonia La Cantera, 20 de junio de 2012.

fueron beneficiados con la otorgación de un lote. El señor Reyes, lo narró así “*las personas que aceptaron los predios, fueron los que entraron por la parte alta de la Poti [colonia Potinaspak, vecina del extremo oriente de Chiapas Solidario], donde es la entrada principal a la colonia [Chiapas Solidario]. Esas personas se establecieron en la zona que está muy cerca de la UNICACH.*”<sup>21</sup>

En este proceso se observa cómo los líderes políticos, buscan desalojar a algunas familias y despojarlas de la tierra, para favorecer a otras. En la investigación de campo, pudimos constatar que la expulsión de una parte de la población, de las cercanías de la calera, no tuvo que ver con el peligro al que se exponían por las actividades de la fábrica, sino porque esa extensión ya había sido otorgada a la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICACH) para construir otra sede, que empezó a edificarse en el año 2002.

En la parte Oriente de *Chiapas Solidario*, en donde no existen problemas de tenencia de la tierra, se localiza la colonia Pedregal San Antonio, colindante con *Potinaspak*, allí viven profesionistas que estudiaron en diversas instituciones educativas. Las viviendas son de material de concreto y se aprecia que son familias con posibilidades económicas. El Ing. René Martínez, hace 20 años vive en Pedregal San Antonio, sin embargo, a pesar de haber pasado la mitad de su vida ahí, nos comentó que no se enteró ni de la invasión del predio, ni de los conflictos que se suscitaron por el desalojo de la población.<sup>22</sup> Incluso, dijo ignorar los problemas que las emisiones de la calera ocasionan a la salud. El profesionista minimiza el riesgo por las actividades de la industria, a pesar que la infraestructura y maquinaria de la fábrica se puede apreciar, él decide “ignorar”, como sostienen (Slovic y Weber, 2002).

En la parte Sur de la calera se asentaron los pobladores que fueron desalojados y otros reubicados, en el inicio del proceso de apropiación, en esa misma zona se encuentran la Escuela Normal de Licenciatura en Educación Física (ENLEF) y la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICAH), ésta última inició su construcción en el 2002 en un predio de 14 hectáreas.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Señor Sergio Reyes, vecino habitante de la colonia La Cantera, el 20 de junio de 2012.

<sup>22</sup> Ing. René Martínez, 36 años de edad, habitante de la colonia Pedregal San Antonio, el 18 de junio de 2012.

<sup>23</sup> PIFI 3.0 Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas consultado el 4 de abril del 2012 en: [http://dp.unicach.mx/biblioteca\\_archivos/PIFIS/PIFI\\_3/ProGES\\_3.pdf](http://dp.unicach.mx/biblioteca_archivos/PIFIS/PIFI_3/ProGES_3.pdf).

En el discurso los funcionarios del gobierno del estado, subestimaron la situación de riesgo de los habitantes de *Chiapas Solidario*; a pesar de conocer el peligro, en el 2007, se inició la regulación de la propiedad mediante el otorgamiento, primero, de 1,820 títulos y posteriormente, en el 2011, de 1,288 escrituras públicas, quién favoreció estas acciones y cubrir los gastos de los títulos de propiedad fue el entonces gobernador Juan Sabines.<sup>24</sup>

Aunque los datos oficiales, indican que son más de 1,200 predios, ésta cifra no concuerda con lo que observamos. Los accesos a *Chiapas Solidario* son de una infraestructura muy precaria, lo que nos permite identificar que no hay más de 500 predios y cuáles son los perímetros de *La Condesa* y *Pistimback*. Estas últimas se fundaron antes que *Chiapas Solidario* y, por lo tanto, la infraestructura y vialidades están en mejores condiciones, además de viviendas más antiguas.

De acuerdo, con la antropóloga Mary Douglas, con estas acciones, la distribución de los riesgos y la injusticia se ajustan a la estructura del poder (Douglas, 1996), la cuestión ética, no es considerada en el actuar de los funcionarios públicos.

Por otra parte, en la investigación de campo, pudimos identificar una opinión similar entre los habitantes que se asentaron con el proceso de apropiación que quienes lo hicieron en un momento posterior. Por la seguridad que les da el título de la propiedad, que los ampara como dueños legítimos del predio, ignoran los peligros a la salud porque en *Chiapas Solidario* tuvieron la oportunidad de obtener un terreno y la escritura pública.

El señor Víctor Hernández, en profesor de educación física, vive con su cónyuge, que también es profesora y sus tres hijos. Su casa está en construcción de concreto, tiene cocina, comedor, dos habitaciones y la sala, es una vivienda modesta. Cuenta con fosa de infiltración para sus aguas residuales ya que no tiene drenaje y dos tinacos para almacenar el agua de pipa. Tiene un vehículo modelo 2000. Él refleja la satisfacción y seguridad de tener un patrimonio para su familia, minimiza los riesgos a la salud y al ambiente porque para él es más importante tener una vivienda, como patrimonio para sus hijos y acepta los riesgos para cumplir su proyecto moral

<sup>24</sup> "Certeza jurídica para mil 820 familias del fraccionamiento Chiapas Solidario" Diario Tribuna de Chiapas del 2 de diciembre de 2007 consultado el 10 de abril de 2012 en [http://www.diariolatribunadechiapas.com.mx/index.php?option=com\\_content&task=view&id=8933](http://www.diariolatribunadechiapas.com.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=8933) y Promotora de Vivienda de Chiapas consultado el 12 diciembre de 2011 en [www.provich.chiapas.gob.mx](http://www.provich.chiapas.gob.mx).

de vida (Douglas, 1996). Así lo narró el informante, “yo vivía en la colonia vecina Potinaspak [...] vine hace nueve años[en el 2003] buscando un patrimonio, ya que tuvimos la oportunidad de tener un terrenito dando una cooperación y allá donde estábamos rentábamos, no era propio [...] este predio, nos los dieron con una cooperación de \$5,000.00 (cinco mil pesos 00/100 MN), \$500.00 de inscripción a la organización y cooperaciones semanales de \$10.00 (diez pesos), hasta 2011 que me dieron el título.”<sup>25</sup>

Como este testimonio, escuchamos varios, los habitantes dan una importancia particular al proceso de regularización de la tierra, que inició en el 2010, cuando el ejecutivo del estado presentó el Decreto para desincorporar del patrimonio estatal de 46 hectáreas donde se ubicó el asentamiento irregular denominado *Chiapas Solidario*, a favor de la promotora de vivienda de Chiapas<sup>26</sup>.

El camino para lograr esta meta, no fue sencillo, en éste los habitantes tuvieron una participación protagónica. Después de tres años de promesas incumplidas por parte de las autoridades del gobierno del estado de Chiapas; en el 2011, los colonos realizaron una marcha hacia el centro de la capital del estado, bloquearon las principales calles por la instalación de un plantón indefinido, hasta que sus demandas fueron escuchadas.<sup>27</sup> En respuesta, el gobierno municipal inició la construcción de un Centro de Desarrollo Comunitario que, según la versión oficial, brindaría servicios de medicina general y odontología; contaría con instalaciones idóneas para impartir cursos de cocina y cultura de belleza; un centro de atención infantil y una farmacia que ofrecería los medicamentos a costos bajos.<sup>28</sup> En el momento en que realizábamos la investigación de campo, el proyecto se encontraba en edificación, sin embargo, no se cristalizó, la obra está inconclusa.

<sup>25</sup> Profesor Víctor Hernández, habitante de Chiapas solidario, el 23 de julio de 2012.

<sup>26</sup> Acta sesión ordinaria, martes 7 de diciembre de 2010, consultada 30 de agosto de 2012 en: <http://www.congresochiapas.gob.mx/ordenes%20del%20dia/diciembre10/7DIC10.pdf> y Diario de debates H. Congreso del estado de Chiapas Año I, 2º período ordinario del 2 al 16 de agosto de 2001, consultado el 30 de agosto de 2012, disponible en: <http://www.congresochiapas.gob.mx/diario%20de%20debates/LXIII/I/2PO/Junio/19.pdf>, Además, véase Diario de debates H. Congreso del estado de Chiapas Año III, 2º período ordinario 19 de junio de 2008, consultado el 30 de agosto de 2012, disponible en: <http://www.congresochiapas.gob.mx/diario%20de%20debates/LXIII/II/2PP/oct/07.pdf>

<sup>27</sup> “Colonos bloquean cruce principal aquí”, Cuarto poder del 31 de marzo de 2012, consultado el 11 de abril de 2012 en <http://www.cuarto-poder.com.mx/>

<sup>28</sup> Boletín Gobierno de Chiapas N° 0640/11 del 23 de octubre de 2011 consultado el 11 de abril de 2012 en [http://www.tuxtla.gob.mx/2011/index.php?option=com\\_content&view=article&id=963:coloca-yassir-vazquez-primera-piedra-para-la-construccion-del-centro-de-desarrollo-comunitario&catid=29:boletines-de-prensa](http://www.tuxtla.gob.mx/2011/index.php?option=com_content&view=article&id=963:coloca-yassir-vazquez-primera-piedra-para-la-construccion-del-centro-de-desarrollo-comunitario&catid=29:boletines-de-prensa)

## El contexto sociocultural de Chiapas Solidario

En la búsqueda del ambiente natural en que vivían las personas antes de la construcción de la fábrica de cal, la señora Domitila Mancilla<sup>29</sup> relata que hace como 60 años (1951) Tuxtla Gutiérrez terminaba en el lado Norte, atrás de la Iglesia del Niño de Atocha y se le conocía como *Barrio Colón*, éste empezaba en la calle 1° Norte-Poniente y la 4 Poniente- Norte. Así lo expresó la informante “se llamaba Calle Colón (la 4 Poniente) pasando por el Río Sabinal, donde todavía los muchachos iban a nadar, pero en época de lluvias el río se salía y se inundaba desde el Barrio Colón hasta San Jacinto,<sup>30</sup> más allá del Barrio Colón, no había nada solo el cerro con la “piedrona” [actualmente ahí está la colonia La cantera] y la “Cueva de la Chepa”, [ahí se ubica la zona de explotación de Caleras Maciel].

La *Cueva de la Chepa*, al Norte de Tuxtla Gutiérrez<sup>31</sup>, está en terrenos que aún son propiedad de la industria *Caleras Maciel*, fue un lugar abundante en riqueza natural; ahora el paisaje natural ha cambiado por completo, producto de la actividad humana. El acceso a la zona está limitado por una barda con alambres de púas y solo se puede acceder si la empresa de cal concede el permiso. El paisaje restante son las colonias *La Cantera*, *Pomarrosa*, *Potinaspack*, *Pistimback*, *La Condesa* y *Chiapas Solidario*. Las actividades de la industria han modificado completamente el paisaje natural, el lugar donde se ubicó el área de explotación fue una de zona de esparcimiento.

No obstante las cifras oficiales contabilizan más de 2000 familias, físicamente pudimos observar que en *Chiapas Solidario* hay aproximadamente 40 manzanas, con no más de 800 hogares. Los servicios educativos con los que cuenta la población en edad escolar, son el Jardín de Niños *Carlos Maciel*, la escuela primaria *Juan Sabines Gutiérrez*, el plantel 236 del Colegio de Bachilleres de Chiapas que, en el turno vespertino, utiliza las instalaciones de la escuela primaria.

<sup>29</sup> La señora Domitila Mancilla, de unos 82 años, habitante del barrio Niño de Atocha a unos metros de un arroyo llamado Potinaspack que desciende desde la parte alta de donde ahora (2011) se encuentra la colonia del mismo nombre, ella ha vivido ahí toda su vida.

<sup>30</sup> A unos 500 metros de donde actualmente se localiza la Calzada de los Hombres Ilustres y el Teatro de la Ciudad *Emilio Rabasa*.

<sup>31</sup> Es Chiapas, “Leyenda de la cueva de la Chepa” disponible en <http://eschiapas.blogspot.mx/2008/12/la-cueva-de-la-chepa.html>

Por las tardes, es posible observar a niños y niñas jugando en las calles, despreocupados con la vigilancia de sus madres, quienes están enfocados en las actividades domésticas y, en el caso de los padres, están realizando alguna actividad de construcción y reparación en su vivienda. Debido a los altos índices de delincuencia, a partir de las 22:00 horas, los colonos acordaron establecer un toque de queda y, se organizaron en cuadrillas de vigilancia para mantener en alerta a la población.<sup>32</sup>

Según el Inventario Nacional de Vivienda, que realiza INEGI, en *Chiapas Solidario*, en el año 2010, había 43 manzanas con 710 viviendas. De éstas 43 no se encontraban habitadas. La población total ascendía a 2,547 personas, el 2% nacieron en otra entidad federativa, el 9% eran indígenas y el 52% eran mujeres.

De la población en edad escolar, sólo el 33% de los que podían asistir al preescolar lo hacía; el 95% del universo que debía ir a la primaria asiste a la escuela y el 91% de la población que debía ir a la secundaria lo hacía. Mientras que 17 de cada 100 mayores de 18 años tienen al menos un grado de educación media superior y, 4 de cada 100 habitantes, mayores de 25 años, cuenta con al menos un grado de aprobación en educación superior.<sup>33</sup>

Sólo el 43% de la población tiene acceso a los servicios de salud. De este 43%, el 38% eran derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); 7% del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); 50% del Programa Seguro Popular (PSS) y el 1% a otros. De acuerdo a las cifras anteriores, el 57% de la población no tenía acceso a servicios médicos, esto significa que más del 50%, ante síntomas de enfermedades, por la actividad de la fábrica, se ve imposibilitada a buscar atención médica.

Según la misma fuente, el 60% de su población es católica, el 25% manifestó ser evangélico y el 15% ningún credo religioso,<sup>34</sup> es decir, el 85% son susceptibles de aceptar los riesgos según sus creencias y costumbres.

---

<sup>32</sup> Comunicación personal con el Profesor Jorge Solís, del Plantel 236 del Colegio de Bachilleres de Chiapas, el 23 de mayo de 2012

<sup>33</sup> Información recopilada y analizada a partir de: Inventario Nacional de Vivienda. Censo 2010 consultado 21 de agosto de 2012 en <http://www.inegi.org.mx>

<sup>34</sup> Información recopilada y analizada a partir de: Inventario Nacional de Vivienda. Censo 2010 consultado 21 de agosto de 2012 en <http://www.inegi.org.mx>

El 78% tienen jefatura masculina y el 22% femenina. Las mujeres que constituyen el 52 % de los habitantes, permanecen más tiempo en labores del hogar o actividades mercantiles. En las diversas pláticas, ellas manifestaron que cualquier riesgo a la salud es mínimo, comparado con la seguridad de que sus descendientes tengan un lugar propio para vivir.

La infraestructura en la colonia es mínima, las promesas de administración de servicios que en diversas ocasiones hizo el entonces gobernador Sabines Guerrero, no se cumplieron, hasta junio del 2014. Hasta esa fecha, el 24% de las viviendas tenía piso de tierra; el 73% tenía un solo dormitorio; el 59% de las familias tenía más de 2.5 ocupantes por dormitorio; el 96% disponía de energía eléctrica y ninguna dispone de agua entubada.

El 8% de los hogares disponía de vehículo o camioneta; el 1% de línea telefónica fija; el 55 % de teléfono celular y ninguna vivienda contaba con servicio de internet. Estos datos señalan una gran diferencia con las colonias vecinas, en donde sí se dispone de todos los servicios e infraestructura, además los centros educativos de nivel superior han incrementado su oferta.

En 2016, debido a que el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), encabezado por Manuel Velasco Coello, ganó las elecciones gubernamentales y, la población había hecho la promesa de apoyarlo, más del 50% de las viviendas fueron dotadas de drenaje y algunas calles se pavimentaron, también se logró que el servicio de electricidad fuera individual, lo que minimizó las fallas que habían con el servicio comunal.

Imagen 3. Colonia Chiapas Solidario: Calle “Mango” pavimentada



Fuente: fotografía Samuel Enciso, 8 de enero de 2018.

El sistema municipal de agua potable y alcantarillado no les presta el servicio porque no hay la infraestructura para ello, las condiciones del terreno dificulta la excavación para introducir la red de agua potable y drenaje, el costo de excavar es alto aunque hay evidencias de trabajos de alcantarillado pero se encuentran inconclusos. El agua se obtiene a través de pipas, por llenar un tanque de 200 litros, cobran \$30.00 (treinta pesos 00/100 MN) y por 10,000 litros, la cantidad de \$650.00 (Seiscientos cincuenta pesos 00/100 MN). No hay presencia de elementos de seguridad pública, ni centros de salud o espacios para cultura, recreación, ni áreas verdes.

Cuando preguntamos a la población las razones por las que pudieran sentir molestias o enfermarse, señalaron la acumulación de basura que atrae a los roedores, cucarachas, perros y gatos que la dispersan y se convierten en transmisores de enfermedades. Otro motivo de su desagrado, es la presencia de charcos por agua pluvial, está se acumula porque no hay sistema de drenaje. Otro de los motivos de su desagrado, aludió a la temporada de lluvias porque en ésta se dificulta el acceso del transporte público, de las Rutas 9 y 43 que hacen el traslado al primer cuadro de la ciudad y ofrecen el servicio de las 6:00 a las 22:00 horas.

El profesor Víctor Hernández opinó que uno de los problemas principales es el vandalismo y abundó “de otras colonias vienen a drogarse, toman cerveza en la vía pública, nos ven como un refugio porque no pasa la patrulla, como en la *Potinaspak* [colonia vecina]”.<sup>35</sup>

La preocupación principal de los habitantes, se centra en tratar de obtener el ingreso económico para cubrir las necesidades de alimentación y también en evitar ser asaltado o ultrajado, éstas fueron los principales asuntos que roban su atención y, muy poco les importa si viven en una zona de riesgo porque no están enfocados en darle importancia a los factores que afectan su salud. Dicho en otros términos, a pesar de que buscamos explorar los daños en la salud, por la actividad de la calera, la población no los identificó y si los han tenido, no quisieron verbalizarlos.

Por último, cuando se le preguntó qué es lo que más le gustaba de la colonia y si pudiera ir de allí se iría. Todos coincidieron en que les gustaba la ubicación del lugar, únicamente tres personas dijeron que se irían de la colonia si tuvieran una mejor casa que la que tienen; el resto señaló que “sufrieron y lucharon” por un espacio para vivir y lo van a proteger ante cualquier invasión. De lo

<sup>35</sup> Profesor Víctor Hernández, habitante de *Chiapas Solidario*, el 23 de julio de 2012.

anterior se desprende que la elección por establecerse en ese lugar y el proceso de apropiación de la tierra, refleja las acciones y discursos en torno a los riesgos en la salud y ambiente, como se explicará en el siguiente apartado.

En los habitantes de las colonias vecinas a *Chiapas Solidario*, encontramos que sí identifican algunos de los riesgos por las actividades de la fábrica, sin embargo, le dan más importancia a la inseguridad. Por la desconfianza que tienen a la policía municipal, propusieron su propia normatividad “hay inseguridad, vagancia, pobreza, violencia; no es recomendable venir, de noche, a la colonia si no vive aquí”.<sup>36</sup>

Los sentimientos de inseguridad se refuerzan por la poca (o nula) intervención de las fuerzas de seguridad pública, lo que provocan que den más importancia a los riesgos de por la supervivencia y minimicen los demás. Esta ausencia de seguridad pública ha fomentado las relaciones tensas entre los colonos para enfrentarse a las pandillas y asaltantes, pero también ocasiona fricciones, rechazo y rivalidades cuando el delincuente es habitante de la colonia.

### Acciones y discursos de los actores

La zona de explotación de *Caleras Maciel* es notoria por el penacho o chimenea del que se desprende una fuerte cantidad de humo y polvo. Desde las primeras horas de la mañana, es posible identificar no solo la emisión del humazo, sino el ruido que provoca la fabricación de la cal. A una distancia de 500 metros, en intervalos de 10 minutos, se escucha el ruido de la maquinaria, al que se le une el proveniente de los automóviles que circulan por el Libramiento Norte, una vía de las más transitadas en la capital del estado.<sup>37</sup>

Lo que buscamos describir en este apartado es por qué los habitantes de *Chiapas Solidario* minimizan los riesgos de la actividad de la fábrica, al reconocer que sus predios, eran propiedad del empresario y decidieron invadirlos por la fuerza y, después, habitarlos.

<sup>36</sup> Comunicación personal con el Profesor Jorge Solís, Plantel 236 COBACH, el 23 de mayo de 2012

<sup>37</sup> Guía de observación de campo en el Centro de Investigación en Gestión de Riesgos y Cambio Climático, UNICAH, 11 de septiembre de 2012.

Observamos contrastes en la actividad social, las personas son seres individuales con compromisos débiles, por ejemplo, asisten a las reuniones a las que convocan los líderes o participan en las marchas, si les representa un beneficio, si no obtienen una retribución no realizan las actividades colectivas.

Los entrevistados tampoco mostraron importancia respecto a los daños al entorno e infraestructura de las viviendas. De la población entrevistada, varias personas reconocieron que tienen afectaciones en sus propiedades causadas por la actividad de la fábrica, con daños en el piso y muros, “se están cuarteando paredes creo, por las explosiones de cada ocho días, antes sólo era una, ahora son cuatro”.<sup>38</sup> El testimonio deja ver que las actividades de la fábrica se han incrementado, lo que ocasiona no solo daños en el ambiente, la salud sino también en los inmuebles.

Aunque cuatro entrevistados manifestaron que le comunicaron sus afectaciones al Presidente de la Asamblea de Barrio, éste no se acercó a los dueños de la industria para informarles sobre los deterioros en las viviendas y buscar una solución.

Respecto a las cuestiones de salud, los colonos de *Chiapas Solidario*, afirmaron que con frecuencia se enferman de las vías respiratorias. Por año, 2 o 3 veces tienen molestias de gripe, tos, laringitis o faringitis, sin embargo, indicaron que éstas no son provocadas por la fabricación de cal. Las enfermedades se las atribuyen a los cambios de clima y no a las emisiones que desprende la chimenea.

En la entrevista con el Profesor Víctor Hernández, surgen las creencias como un factor que juega un papel importante en la minimización de los riesgos, “yo tengo molestias en un ojo; mis hijos están “sanitos”, gracias a Dios. El más chico tiene alergia en los ojos pero, gracias a Dios, la vamos pasando”.<sup>39</sup> También hubo quienes reconocieron su inmunidad, respecto a sus vecinos, “a los hijos de los vecinos les da mucha gripa, tienen irritados los ojos, por la calhidra; nosotros [la familia] estamos sanos”.

En *Pedregal San Antonio* la presencia de polvo en calles, interior de los hogares y automóviles es parte del escenario cotidiano. Así lo dijo el Ingeniero Martínez, “en el 2008, se pavimentaron

<sup>38</sup> Profesor Víctor Hernández, habitante de Chiapas Solidario, el 23 de julio de 2012

<sup>39</sup> Profesor Víctor Hernández, habitante de Chiapas Solidario, el 23 de julio de 2012

las calles, pero la presencia del polvo persiste, como lo fue desde antes de que pusieran asfalto”<sup>40</sup> Los habitantes sí identifican problemas en su salud, pero no los relacionan con la actividad calera, porque consideran que su ubicación es lejos. En línea recta se localiza aproximadamente a 1,000 de distancia. Según el mapa de riesgo que se describe en la primera sección de este trabajo, las emisiones con contaminantes logran alcanzar hasta 2 kilómetros a la redonda, lo que significa que sí tienen una incidencia directa en esta población.

Por su parte, quienes viven en *La Canterera*, dijeron que *Caleras Maciel* es parte del escenario en el que les tocó vivir, ésta forma parte de su vida. En esta colonia han vivido con cercanía el proceso de explotación de la roca, pero en el discurso ellos reducen las afectaciones, “sí genera polvo [la calera], pero lo normal (...) el carro amanece con su capa de polvo y más cuando hay mucho aire”<sup>41</sup>. También se muestran privilegiados, respecto a los vecinos de la Colonia *Pomarrosa*, “a ellos les afecta más el ruido”. Según los mapas de riesgo, los efectos anatomofisiológicos en el oído, son igual para los habitantes que colindan con la fábrica en los 2 kilómetros de distancia. Sin embargo, ellos desdibujan el peligro con este discurso, “aquí, [en *La Canterera*], a las 2 de la mañana se escucha que están vaciando piedra en el horno (...), fuera de eso, no sabemos si en el día la empresa está trabajando”<sup>42</sup>

En la percepción y aceptación de los riesgos se conjugan diversos factores: género, raza, ideologías y afiliación políticas; emociones, vínculos laborales con los empresarios de la fábrica, antigüedad en la vivienda; confianza en credos religiosos que suponen cierta inmunidad y nivel de ingreso. La población ajusta sus padecimientos a su estilo de vida y formas de pensar, debido a estas condiciones limitan o posibilidad su sentido de pertenencia al lugar donde eligieron vivir.

*Caleras Maciel S. A de C. V*, fue fundada en 1963, hace aproximadamente 55 años, por Carlos Maciel Espinosa, el más grande benefactor de la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH)<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> Ing. René Martínez. Vecino habitante de la colonia Pedregal San Antonio, el 18 de junio de 2012.

<sup>41</sup> Sr. Sergio Reyes, vive en la colonia *La Canterera* desde hace 30 años, 20 de junio de 2012.

<sup>42</sup> Señor Sergio Reyes, habitante de *La Canterera*, 20 de junio de 2012.

<sup>43</sup> “UNACH olvida a su profe fundador”, *Tinta Fresca*, año 8 N° 150 del 16 al 31 de mayo de 2011, consultado el 8 de septiembre de 2012 en: [http://www.tintafresca.com.mx/unach\\_olvida\\_a\\_su\\_profe.html](http://www.tintafresca.com.mx/unach_olvida_a_su_profe.html) y “Nuestro más grande benefactor”, consultado el 8 de septiembre de 2012 en: <http://www.unach.mx/benefactor.html>

En el año 2007, Calera Maciel se fusionó con el Grupo Industrial Constructor (GICSA)<sup>44</sup>, ésta se dedica a la construcción de parques industriales, conjuntos residenciales, edificios corporativos y centros comerciales.

En su página web *Caleras Maciel* dice uno de sus objetivos es “contribuir con el cuidado del medio ambiente, realizar acciones de reforestación que permitan el cuidado del ecosistema<sup>45</sup>. A pesar de pronunciarse como una empresa responsable con el ambiente, no hay evidencias de que esté cumpliendo con la norma ISO 14000<sup>46</sup>. No encontramos pruebas que den cuenta de su compromiso con la conservación de los recursos naturales.

Los habitantes de *Chiapas Solidario*, expresan que no existen vínculos o relaciones que los ligen a la empresa. Pero sí reconocen que el predio en que ahora viven fue del dueño de la fábrica. Pedro Rodríguez, trabajó como asesor ambiental de la empresa, él fue su empleado hasta antes de su venta [2007], afirma que “cuando murió don Carlos Maciel, su esposa buscó apoyo de la Diócesis de Tuxtla, porque el hermano de la viuda era sacerdote. Ella buscó que la Diócesis administrara la empresa”<sup>47</sup>

Pedro Rodríguez también señaló que en el 2007, la calera fue adquirida por el grupo GICSA por 500 millones de pesos, la cantidad incluía 500 hectáreas de tierra y, lo que después se convirtió en *Chiapas Solidario*, la escuela de Educación Física, la UNICAH y un Convento.<sup>48</sup>

<sup>44</sup> Esta se fundó en 1989 <http://www.gicsa.com.mx/>

<sup>45</sup> Industria Calera Maciel página web, consultada el 6 de enero del 2011, <http://industriascalerasmaciel.com.mx/>

<sup>46</sup> El certificado de industria limpia es un reconocimiento que otorga la PROFEPA a las industrias que voluntariamente se inscriben a una auditoría ambiental. La auditoría ambiental es un método que evalúa los procesos de una empresa respecto de la contaminación y el riesgo ambiental, el cumplimiento de la normatividad aplicable, de los parámetros internacionales y de buenas prácticas de operación e ingeniería. Disponible en [http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/26/1/mx/programa\\_nacional\\_de\\_auditoria\\_ambiental.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/26/1/mx/programa_nacional_de_auditoria_ambiental.html). La Organización Internacional para la Estandarización, ISO por sus siglas en inglés (International Organization for Standardization), es una federación mundial que agrupa a todos los organismos de estandarización y que tiene como objeto desarrollar estándares internacionales que faciliten el comercio internacional. Una administración ambiental basada en la ISO 14000 es una herramienta administrativa que permite a una organización de cualquier tipo y tamaño controlar el impacto de sus actividades, productos y servicios en el ambiente. disponible en <http://www.normasycertificaciones.com/normas-iso-14000>

<sup>47</sup> Ing. Pedro Rodríguez, trabajador de Caleras Maciel entre 2004 y 2007, el 15 de agosto de 2012.

<sup>48</sup> Ing. Pedro Rodríguez, trabajador de Caleras Maciel entre 2004 y 2007, el 15 de agosto de 2012.

Cuando los técnicos en control y prevención de riesgos hacen evaluaciones en las industrias, tienen sus razones para dar cuenta de los peligros que provocan las industrias. Pueden ser para obtener un beneficio personal o para ahorrar tiempo y dinero a los empresarios. Pocos profesionistas están dispuestos a involucrarse y comprometerse, como señala (Douglas, 2001:272), con esa actitud se pone en juego su ética profesional.

Los discursos de la población muestran que la industria Calera guardó vínculos muy estrechos con los vecinos que la vieron surgir, pero las relaciones fueron cambiando a partir de la muerte del empresario que fundó la fábrica hasta llegar al distanciamiento total.

Como hemos visto, en la construcción y percepción social del riesgo no solamente los empresarios, trabajadores y habitantes tienen un papel central, sino también las autoridades en materia de legislación ambiental, sin embargo, frente a la degradación de flora y fauna, las autoridades han asumido un papel pasivo, en primera instancia porque no cuentan con el personal capacitado para vigilar el cumplimiento de Leyes y Reglamentos que regulen las operaciones de las empresas.

En México hay un avance importante en materia de legislación ambiental. Pero los funcionarios de gobierno no han garantizado la protección a los ecosistemas. Las problemáticas que son objeto de debate tienen que ver con el acceso a los recursos genéticos, el uso de la biotecnología y la bioseguridad, el adecuado manejo de los residuos peligrosos, el riesgo ambiental (González, 2004). A esto podemos sumar la escasa legislación en materia de riesgo industrial, en particular respecto a los efectos a la salud, ambiente y, la poca coordinación entre los funcionarios de las dependencias que les compete prevenir los riesgos.

La actuación de los funcionarios relacionados con la gestión de riesgos está influenciada por los grupos inmobiliarios que realizaron los diferentes procesos de urbanización en las zonas aledañas a *Chiapas Solidario*, frente a la edificación de las escuelas e infraestructura nos parece importante retomar las ideas de Luhmann cuando menciona que es necesario analizar quiénes deciden si una acción debe ser considerada riesgosa y cuáles son los factores que dirigen el proceso de selección (Luhmann, 1998).

*Calera Maciel* tiene más de cinco décadas de existencia y las autoridades, en materia ambiental, no han emitido quejas que redunden en su clausura, reubicación o cierre definitivo. Las

acciones emprendidas por los funcionarios no son respecto a los riesgos, se relacionan con la planeación y ordenamiento de una fracción del territorio de la capital.

A pesar de que encontramos denuncias relacionadas con el terreno de explotación de la roca caliza, porque es una zona de refugio de fauna en peligro de extinción,<sup>49</sup> los funcionarios de SEMAHN autorizaron un nuevo permiso a la empresa, para extraer material pétreo.<sup>50</sup>

Respecto al papel del Instituto de Protección Civil para el Manejo Integral de Riesgos de Desastres del estado de Chiapas, en octubre del 2012, sus funcionarios informaron que habían realizado 394 dictámenes de riesgo a inmuebles y predios, con la finalidad de salvaguardar la vida de la población y garantizar la adecuada forma de hacer las construcciones,<sup>51</sup> sin embargo, éstos no se vieron cristalizados en acciones reales con impacto social.

Son evidentes las limitaciones de actuación que tienen estas autoridades. Las denuncias que ha recibido por el daño a la salud están relacionadas con el ruido, humo, polvo, malos olores, la presencia de sustancias en la vía pública, el derribo de árboles por afectaciones a casas, comercios y predios. Los funcionarios actúan de manera muy limitada, respecto a la gestión de riesgos. Cuentan con aparatos para medir la calidad del aire pero su infraestructura es deficiente para su aplicación. Dicho de otra manera su intervención es nula, respecto a los riesgos que ocasiona *Calera Maciel*.

En resumen, no se realizaron acciones con un impacto positivo en la población de *Chiapas Solidario*. Sí identificamos a dos asociaciones civiles que trabajan con fines altruistas, “Vientos Culturales” y “Educación Comunidad y Servicio” (ECOSER A.C.). La primera, desde 1996 trabaja para apoyar a los niños y jóvenes con actividades artísticas enfocadas al desarrollo personal<sup>52</sup>. La segunda, ofrece apoyos para que los jóvenes, en situación de desventaja, concluyan sus estudios

<sup>49</sup> Denuncia: Revista El Pinolillo de Tuxtla Gutiérrez, consultada en <http://zapateando.wordpress.com/2011/03/29/tuxtla-gutierrez-ciudad-segura-donde-se-destruye-las-reservas-naturales/> el 14 de abril de 2012.

<sup>50</sup> Fuente: Periódico Cuarto Poder del 16 de marzo del 2012 consultado en <http://www.cuarto-poder.com.mx/> el 11 de abril del 2012

<sup>51</sup> Sistema Estatal de Protección Civil, consultado el 2 de octubre de 2012 en: <http://www.proteccioncivil.chiapas.gob.mx/site/nosotros/servicios.php>

<sup>52</sup> Profesor Víctor Hernández, habitante de Chiapas solidario, el 23 de julio de 2012, véase Vientos Culturales A.C. consultado el 15 de mayo de 2012 en: [http://www.vientosculturales.org/quienes\\_somos.html](http://www.vientosculturales.org/quienes_somos.html)

profesionales, además, de impulsa acciones para que la población construya alternativas de desarrollo integral a fin de conservar y preservar el ambiente.<sup>53</sup> Aunque trabajan en conjunto, su prioridad no son los riesgos a la salud y ambiente.

El discurso de los actores que no viven en *Chiapas Solidario*, relata lo que el observador externo percibe de acuerdo a sus conocimientos, principios y compromisos con el entorno y la sociedad. La percepción del riesgo se refiere a los juicios que las personas hacen cuando evalúan diferentes actividades, sustancias o tecnologías, vinculadas con su peligrosidad. Por su parte, la construcción social del riesgo se fundamenta en la idea de que el entorno presenta una serie de posibles eventos potencialmente peligrosos, pero su transformación en amenazas reales está determinada por la acción humana.

*Chiapas Solidario* es un territorio donde apropiarse del espacio físico jugó un papel central. Las políticas públicas así como la planeación urbana no desempeñaron un rol significativo. En el desarrollo de la colonia y sus alrededores se privilegió poner el espacio al servicio de la política económica basada en el crecimiento y a favor de empresas desarrolladoras de viviendas. Por lo que una vez superada la capacidad de asimilación del espacio físico es posible que los habitantes afronten efectos ambientales y de salud severos por la presencia de las actividades industriales.

Los instrumentos de planeación propuestos por el gobierno de Chiapas señalan que su propósito “es contar con una herramienta de planeación para el uso y manejo de los recursos naturales” (POET-Sabinal, 2010), sin embargo, territorial permiten el uso del suelo para la extracción de materiales pétreos e instalación de industrias. Visto de otra forma favorecieron a la industria *Calera Maciel* en perjuicio de la población. La acción gubernamental otorgó validez a las actividades de la fábrica, al reconocieron que sus actividades no afectan en la población. Estos son algunos de los elementos que acompañan la construcción social de riesgos en *Chiapas Solidario*.

El mapa de riesgos de la *Calera Maciel* fue útil para pronosticar el alcance de emisión de polvo, que ocasiona daños a la salud de las personas y transforma al ambiente. Este mapa permitió identificar los diferentes escenarios en los que puede haber efectos por la calera. Hay una superficie afectada de cerca de 200 hectáreas, en esta área se encontraron concentraciones de cal,

<sup>53</sup> ¿Quiénes somos? ECOSER A.C. consultado el 20 de junio de 2012 en: <http://www.ecoser.org.mx/index.html>

mayores a las permitidas por las Normas Oficiales. Existe un riesgo latente que requiere atención de las dependencias encargadas de la gestión de riesgos.

Las condiciones en que viven los habitantes de *Chiapas Solidario* son parecidas a las poblaciones marginales. Sólo un tercio de sus habitantes están ocupados en el mercado de trabajo, menos de la mitad tienen acceso a servicios médicos, no se observa predominancia religiosa aunque un poco más de la mitad dijeron ser católicos. Aún hay viviendas con un dormitorio y pisos de tierra y la infraestructura de servicios públicos es muy deficiente. Hay problemas de delincuencia y vagancia, que no hay en las colonias vecinas.

A pesar de sus condiciones de vida tienen arraigo a su colonia. Han establecido relaciones de confianza con los habitantes con quienes han formado grupos para protegerse de la delincuencia. Los habitantes privilegian su seguridad patrimonial ante los riesgos que significa las actividades de la industria.

La forma de vida y el proceso de apropiación de la tierra reflejan su percepción en torno a los riesgos a la salud y ambiente. Para ellos enfermarse es producto de lo cotidiano, “todo mundo se enferma de algo”. Los habitantes ajustan sus padecimientos a su estilo de vida y formas de pensar. Los primeros debido a sus condiciones económicas que limitaron la posibilidad de elección de otro lugar para vivir, al significado de la figura del empresario como el benefactor que les donó un predio. Por estas situaciones no la reconocen como zona de riesgo.

También su percepción está influenciada por la confianza de saber que la población que habita en las colonias vecinas llevan más de 30 años y no saben de quejas o demandas contra la empresa de cal. Los vecinos que compraron los predios, construyeron un vínculo estrecho y cercano con el empresario, por la donación que les hizo don Carlos Maciel. Esta relación tan estrecha los limita a reconocer los riesgos por las actividades de la industria. Por esta donación difícilmente van a reconocer que viven en una zona de alto riesgo.

Otro factor es la inactividad de las dependencias ante el riesgo. En las zonas contiguas a la colonia se han iniciado diferentes procesos de urbanización que están modificando el ambiente construido. También están los inconvenientes sobre quién decide si un riesgo debe ser considerado

en la agenda institucional. El problema de la selección de riesgos está orientado a justificar la posibilidad de las necesidades de vivienda.

Las dependencias gubernamentales que intervienen en la gestión de riesgos fomentan las contradicciones entre el quehacer y la realidad porque otorgan dictámenes de factibilidad para la construcción de unidades habitacionales. Los estudios de riesgo no incluyen los análisis sobre las actividades de la fábrica.

Las omisiones e incumplimientos de los funcionarios influyen en la percepción pública del riesgo. Primero, porque orienta su discurso a favor de la tenencia de la tierra, al permitir nuevas unidades habitacionales. Segundo, porque crean una percepción de seguridad en los habitantes de las colonias, lo que limita a que reconozcan los riesgos de las actividades de la industria de cal. Es decir, justifican el proceso de selección de la tierra por las necesidades de vivienda.

En síntesis, en función de los datos sobre la evaluación y construcción del mapa de riesgo, el nivel de daños y las pérdidas a los que están expuestos los habitantes de *Chiapas Solidario* no está en función directa con la magnitud y la intensidad de las actividades y beneficios de la industria Calera Maciel, en el corto o mediano plazo serán más evidentes los efectos a la salud de las personas y al ambiente.

La percepción del riesgo en los habitantes de *Chiapas Solidario* está guiada por diferentes factores: la inseguridad en sus condiciones de vida, porque no tenían un lugar donde vivir; la seguridad y confianza determinadas por las capacidades personales y del grupo social que los llevó a apropiarse de la tierra enfrentando los desalojos y la violencia hasta lograr obtener la propiedad que eligieron debido a condiciones estructurales de orden económico y cultural que limitaron su posibilidad de optar donde vivir (su estilo de vida, su forma de pensar).

Entre los habitantes, la toma de riesgos es más alta por su bajo nivel de ingresos y por sus condiciones de vida vinculadas a la pobreza; por sus creencias que los llevan a minimizar algunos riesgos ante el beneficio de tener un lugar para vivir "gracias a Dios tenemos vivienda"; por la inmunidad subjetiva que los lleva a ignorar o restarle importancia a los daños que les provoca la industria porque saben que las colonias vecinas (asentadas antes que ellos llagaran a vivir ahí) no han manifestado problemas contra la industria.

Otro factor cultural de la aceptabilidad del riesgo, tiene que ver con el *proyecto moral de vida* de los jefes de familia, con el propósito dejar un patrimonio a sus hijos aceptan los riesgos, dicho de otra manera, sí los identifican, pero los minimizan, ante el hecho de tener un lugar para vivir. Les preocupa más la seguridad pública, el abastecimiento de agua o tener empleo remunerado, que los daños e impacto en su salud.

Factores no menos importante son el desconocimiento, la falta de coordinación y la inamovilidad de las dependencias. Los funcionarios no muestran interés por brindar protección a los habitantes. Como describimos, en *Chiapas Solidario*, la construcción del riesgo giró en torno al proceso de apropiación de la tierra y a los mecanismos de decisión sobre el uso del suelo habitacional, sin privilegiar el ordenamiento territorial.

## Bibliografía

- Argüelles León, Beatriz E. (2012), "Procesos Socioterritoriales en una Ciudad Intermedia Mexicana. El caso de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México" en *Antología de Estudios Territoriales*. 5to Congreso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales CIETA. Sociedad geográfica de Cuba. Disponible en <http://www.convenciontropicocuba.com/CIETA/Estudios%20Territoriales%20y%20Vulnerabilidad%20Social.pdf> consultado el 2 de junio de 2012
- Cal y Mayor Redondo (2002) (Editor). *Los gobernadores de Chiapas*. Universidad de Texas, USA, 40 pp.
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) (2007). "Estudio Previo Justificativo para modificar el decreto del Área Natural Protegida Parque Nacional Cañón del Sumidero, Chiapas, México", 147 pp.
- Comisión para la Planeación Del Desarrollo (COPLADE) (1996). "Programa de Ecología, Recursos Naturales y Pesca 1995 – 2000". Gobierno del Estado de Chiapas, 162 pp. (mimeo)
- Douglas, Mary (1973) *Pureza y peligro: un análisis de los conceptos de contaminación y tabú*. Siglo XXI, Madrid España, 243 pp.
- Douglas, Mary (1996) *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Paidós, Barcelona, España, 173 pp.
- Douglas, Mary (1998) *Estilos de pensar*. Gedisa editorial, Barcelona, 220 pp.
- Douglas, Mary (2001) "Los riesgos a los que se enfrenta un técnico de prevención de riesgos", en *Revista Empresa y Humanismo*, Vol. IV N° 2/01. Universidad de Navarra, España, pp. 267 – 290.
- Douglas, Mary y Wildavsky, Aarón (1982) *Risk and culture. An essay on the selection of the technological and environmental dangers*. University of California Press, Berkeley, California, 221 pp.

- Enciso, Samuel (2001) *Contaminación del aire, monitoreo, Normatividad y control*. Instituto Tecnológico de Tuxtla Gutiérrez, México, 166 pp. (mimeo).
- González, Humberto (2004) "La sustentabilidad y las cadenas globales de mercancías: la agricultura de exportación en México", en Del Valle, María (Coord.) *El desarrollo agrícola y rural del tercer mundo en el contexto de la mundialización*. México: UNAM, IIEc, Plaza y Valdes, pp. 227-260
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2010), Sistema para la Consulta de los Cuadernos Estadísticos Municipales. Edición 2005, [En línea] recuperado en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) el 30 de marzo del 2012.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2010), Censo de Población y Vivienda 2010. [En línea] consultado en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/Default.aspx> el 20 de diciembre de 2017
- Kolluru, Rao; Bartell, Steven; Pitblado, Robin y Stricoff, Scott. (2000) *Manual de Evaluación y Administración de Riesgos*. McGraw – Hill Interamericana, México, 684 pp.
- Lema, Irina; Zuk, Miriam; Rojas-Bracho, Leonora (2010), *Introducción al análisis de riesgos ambientales*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México, 220 pp.
- Ley de Protección Civil para el Manejo Integral de Riesgos de Desastres del Estado de Chiapas (LPCMIRDCh) (2011). Decreto N° 184 Periódico Oficial del estado Libre y Soberano de Chiapas, N° 292 del 30 de marzo de 2011. consultado el 2 de agosto de 2012 en: [www.proteccioncivil.chiapas.gob.mx](http://www.proteccioncivil.chiapas.gob.mx)
- Luhmann, Niklas (1998) *Sociología del riesgo*. Triana editores. Universidad Iberoamericana, México, 126 pp.
- Norma Oficial Mexicana NOM-025-SSA1-1993. (NOM-025-SSA1-1993) Modificación (2005). Diario Oficial de la Federación, 26 de septiembre de 2005, consultada el 10 de diciembre de 2011 en <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nomssa.html>.
- Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial de la Subcuenca del Río Sabinal en los Municipios de San Fernando, Berriozabal, Ocozocoautla de Espinosa y Tuxtla Gutiérrez, Chiapas (POET-Sabinal) (2010). Periódico oficial. Órgano de difusión oficial del estado libre y soberano de Chiapas. Pub. N° 1573-A-2010 p. 135, 60 pp. Consultado el 31 de agosto de 2012 en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Chiapas/wo53325.pdf>
- Slovic, Paul (1999). "Trust, emotion, sex, political, and science: Surveying the risk-assessment battlefield". En *Risk Analysis*, Vol. 19, núm. 4, The University of Chicago pp. 689 – 701 consultado el 12 de agosto de 2012 en: <http://www.cof.orst.edu/cof/teach/agbio2010/Other%20Readings/Slovic%20Trust%20Emotion%20Risk%20Politics%201999.pdf>
- Slovic, Paul y Weber, Elke (2002). "Perception of Risk Posed by Extreme Events". Decision Research and University of Oregon, Columbia University and Wissenschaftskollegzu Berlin discussion at the conference "Risk Management strategies in an Uncertain World," Palisades, New York, april 12-13

# ACTORES EN EL DESARROLLO

UNACH

## MUJERES INDÍGENAS DE CHIAPAS. LAS DESIGUALDADES DE GÉNERO Y ÉTNICAS COMO DESAFÍO PARA EL DESARROLLO

María Victoria Espinosa Villatoro<sup>1</sup>  
Apolinar Oliva Velas<sup>2</sup>

### Introducción

El mundo transita por un periodo donde se amplía la desigualdad social, reflejándose en el deterioro de calidad de vida en el medio rural e indígena, lo cual se acentúa con más dramatismo en las mujeres. Es este grupo de la población en donde los índices de analfabetismo, salud, exclusión de los mercados de trabajo y carencia de ingresos se manifiestan en una gran inequidad en la calidad de vida, en tanto las mujeres tienen menos oportunidades de participación en los ámbitos económico, social y político. En las comunidades indígenas las mujeres siguen padeciendo una marcada asimetría desde los roles culturalmente establecidos por la sociedad. Las mujeres se ubican en pesadas actividades del hogar, participan en trabajo agropecuario, son mal pagadas cuando trabajan en labores domésticas y, finalmente, padecen una pésima distribución del ingreso al interior de la unidad doméstica.

La reestructuración del sistema económico mundial iniciada en la década de los setenta del siglo pasado acompañada de las políticas neoliberales han provocado transformaciones en los sistemas productivos y sociales de México que han generado entre otras cosas procesos migratorios. Esto ha redundado en un mayor número de mujeres jefas de familia, así como en su participación desventajosa en el mercado de trabajo asalariado ya que debido a su condición de escolaridad y calificación laboral se convierten en mano de obra barata.

<sup>1</sup> Dra. en Estudios Regionales por la UNACH, Profesora en CEUNE-UNACH, correo electrónico: [espinosavillatoro@yahoo.com.mx](mailto:espinosavillatoro@yahoo.com.mx)

<sup>2</sup> Dr. en Economía por UNAM, Profesor de Tiempo Completo CEETNO-UNACH, correo electrónico: [cuitt2006@yahoo.com](mailto:cuitt2006@yahoo.com)

Lo anterior ha demandado el diseño y aplicación de políticas, programas y acciones gubernamentales con equidad de género, es decir el establecimiento de acciones afirmativas con el objetivo de disminuir la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres. Estas políticas parten de ver al desarrollo desde la perspectiva de las necesidades a escala Humana (Max-Neef, 1993) y de potencializar habilidades y capacidades desde la mirada de Sen (2000), con especial importancia hacia lo local.

En 1990, se da especial importancia a los resultados del Informe de Desarrollo Humano a nivel internacional a cargo del Programa Nacional de las Naciones Unidas (PNUD), que evalúa las condiciones de desarrollo de diversos países, cuyos resultados no han sido los esperados. En este informe se subraya que los pueblos y comunidades indígenas han sido excluidos y marginados del desarrollo económico, político, social y cultural, particularmente el sector de mujeres indígenas quienes han sido la población más vulnerable.

De tal forma que en el año 2007<sup>3</sup>, se aprobó en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, el tema de la no discriminación. Se ha legislado a través de diversos organismos internacionales de los cuales emanan modificaciones constitucionales a nivel de los Estados nación. Esto es un esfuerzo valioso para tratar de evitar las diferentes formas de discriminación.

Dentro de la organización gubernamental de México la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), junto con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), son dos de los principales organismos encargados de fortalecer los procesos de cumplimiento de los programas de desarrollo para los pueblos indígenas y la protección de sus derechos humanos.

El objetivo del presente documento es discutir los aspectos teóricos y conceptuales del desarrollo a escala humana y reflexionar sobre los aspectos de pobreza, desigualdad y exclusión. Así también, se examinan las propuestas de las políticas públicas enfocadas hacia la promoción del desarrollo con perspectiva de género.

El documento consta de cuatro apartados, el primero aborda la discusión sobre los modelos de desarrollo en el marco de crecimiento económico de la década de los cuarenta hasta los

---

<sup>3</sup> En el marco de la Convención sobre los Derechos Humanos.

setenta del siglo pasado. El segundo apartado plantea el contexto socioeconómico de la población indígena de Chiapas particularmente el de las mujeres indígenas. El tercero, analiza y ubica el marco normativo actual para fortalecer la participación inclusiva de las mujeres indígenas en los ámbitos económico, social y político. Finalmente, el cuarto apartado se refiere a los desafíos que tienen las mujeres indígenas para que los avances normativos y jurídicos se reflejen como normas de acción social.

### **Los enfoques de desarrollo y el rol de las mujeres**

El desarrollo, como concepto, tiene sus antecedentes desde la Segunda Guerra Mundial, periodo en que el eje de atención es el crecimiento económico y la industrialización, sobre todo en los países de América Latina (Myrdal, 1975, citado en Palacios, 1989), perspectiva que se basa en la teoría clásica. En ese sentido, los modelos de desarrollo datan desde la década de los cincuenta del siglo XX, en el que el común denominador se enfocaba hacia el crecimiento económico a través de la expansión del mercado, industrialización y tecnificación de la agricultura, mismo que privilegió la posición y oportunidades a los varones, mientras que las mujeres quedaban excluidas. Con el capitalismo los hombres representaron toda la etapa de la modernidad con el modelo desarrollista, y las mujeres quedaron en el rol tradicional. En este sentido las desigualdades regionales se acentuaron con el crecimiento de la industria que generó polos de crecimiento y concentración de actividades (Palacios, 1989).

Desde la perspectiva del regulacionismo francés, consideran que la época dorada del capitalismo mundial que ocurre entre las décadas de los cuarenta y setenta del siglo XX se debe a que se compatibiliza una forma de producción y acumulación guiada por la gran empresa que utiliza las técnicas de producción en cadena del modo taylorista fordista, con una regulación de un Estado interventor llamado Estado benefactor (Ramos, 2010). Las políticas de desarrollo que se aplicaron se caracterizaron por un sentido colonizador occidental con una marcada dominación masculina, mismos que se observaron en los procesos de urbanización e industrialización de la sociedad dominada por los hombres.

Por otra parte, Ramos (2010) señala, desde una visión marxista, que la opresión de las mujeres es determinada por el surgimiento de la propiedad privada, el Estado, y la división de la esfera pública y privada, que se ve modificada por la aparición de otras formas de desigualdad social asociada con los efectos de procesos de especialización del trabajo.

En la década de los setenta, el sistema económico incorporó a las mujeres al trabajo industrial con mano de obra barata, pero de una manera invisibilizada. En el periodo del Estado Benefactor a las mujeres se les identificaba, además de con el trabajo, con el rol reproductivo de maternidad y crianza de los hijos. Este periodo de condiciones inequitativas, es identificado desde la corriente del feminismo como la “segunda ola”. Después de la férrea lucha por el voto femenino, comenzaron a generarse estudios encaminados a romper los estereotipos sobre las funciones de las mujeres y abatir la discriminación que había dejado el modelo modernizador en donde las mujeres tenían poca oportunidad de gozar de un trabajo bien retribuido con limitadas oportunidades de ampliar sus capacidades y poca participación política (Boserup, 1993).

Como resultado de la crisis del modelo de crecimiento del régimen fordista, a finales de la década de 1970, se impulsa un reordenamiento de estrategias y políticas públicas y sociales dando origen al paradigma globalizador que a la vez trajo consigo el modelo neoliberal, el cual agudizó aún más las desigualdades sociales y exclusión de las mujeres. Ello dio origen a movimientos feministas<sup>4</sup> como fenómenos subversivos y hegemónicos en los que las mujeres se manifestaban contra las condiciones de subordinación, opresión y exclusión, mismos que se agudizaron en la década de los noventa del siglo XX al pugnar por la situación de invisibilización en la toma de decisiones. En su participación en la agenda política de México, también sobresalen los temas de violencia doméstica, abuso sexual y pobreza.

De esta manera, desde el enfoque de género se comenzó a fomentar la participación de las mujeres en condiciones de igualdad en la vida política, civil, económica, social y cultural. Se impulsaron estrategias para mejorar las condiciones de vida de las mujeres como el enfoque “Mujeres y

---

<sup>4</sup> Surge la necesidad de establecer mecanismos sociales a fin de romper las dinámicas excluyentes del sistema patriarcal, las mujeres comenzaron a movilizarse y organizarse primero para tratar de comprender los diversos problemas personales como la discriminación en el trabajo asalariado, entre otros., con ello construir un cuerpo teórico desde la vivencia personal (Torres, 2005).

desarrollo” y “género en el desarrollo”, los cuales tienen sus bases en los modelos de Desarrollo a Escala Humana de Max-Neef (1993) y del desarrollo humano de Sen (2000), quienes defienden que el desarrollo debe verse desde las personas y no desde la economía en su conjunto. Es decir su medición no solo obedece a variables cuantitativas sino también cualitativas que permitan observar y medir la situación en que viven las personas (Bedoya, 2010), rescatando también aspectos fundamentales como libertades, capacidades y agencia.

### El desarrollo a escala humana

Dentro del paradigma de desarrollo tradicional, la medición estaba enfocada hacia el Producto Interno Bruto per cápita, como un indicador de bienestar, considerando que cierto nivel de ingreso permitiría obtener los satisfactores necesarios a la población. Sin embargo, es necesario contar con otros indicadores de otras dimensiones de la vida más allá de los de subsistencia, por lo que había que construir categorías que dieran cuenta de una perspectiva más amplia del concepto calidad de vida. El desarrollo centrado en el sujeto se comprende como aquellas posibilidades que tengan las personas para satisfacer las necesidades humanas fundamentales de forma adecuada. Estas necesidades pueden jerarquizarse por diferentes criterios: necesidades de Ser, Tener, Hacer y Estar; así como las necesidades y satisfactores de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, identidad y libertad. Con este desagregado de necesidades se puede comprender cómo se vive en un lugar u otro; es decir en un grupo comunitario, unidad familiar o social, y se puede observar lo limitado que puede ser satisfacer esas necesidades en diversos contextos (Max-Neef, 1993).

El desarrollo a escala humana se sostiene en pilares para el desarrollo como la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, la generación de niveles creciente de autodependencia y la articulación orgánica de los seres humanos, además de su vínculo con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado (Max-Neef, 1993). Se trata de lograr la transformación de “persona-objeto” a “persona-sujeto”, con ello propone una práctica más democrática y de participación para revertir los roles socioculturalmente establecidos, y que

sea resultado de las personas desde una perspectiva de experiencias de abajo hacia arriba, a través del desarrollo de las comunidades a nivel local.

El enfoque de desarrollo a escala humana de Manfred Max-Neef (1993), presenta criterios axiológicos (relacionados con la constitución del ser), que vincula elementos como la protección, el afecto, la creación, la libertad (características tradicionalmente ligadas a lo femenino), con objetivos esenciales del desarrollo como: potenciar las necesidades humanas fundamentales, generar articulaciones orgánicas, potenciar actores sociales, profundizar en la democracia y con ello contar con indicadores cualitativos que permitan identificar el grado de satisfacción de las personas en función a sus necesidades sociales. De esta manera, desde la perspectiva de las capacidades del ser humano se vislumbra un nuevo cuerpo teórico, que contextualiza las problemáticas más sentidas de la población en general.

#### Enfoque de Desarrollo Humano

El paradigma del desarrollo humano cuestiona el concepto de desarrollo enfocado en el crecimiento económico, cuyo objetivo fundamental era la acumulación de capital, en el que el ser humano se analizaba como medios para la producción y sus estrategias eran la creación de empleos, distribución del ingreso y satisfacción de necesidades básicas como salud y educación. Sin embargo, dicha acumulación ocasionó la polarización de las regiones y su diferenciación profunda entre ricos y pobres, lo que conllevó una mayor desigualdad social.

El enfoque del desarrollo humano surge en los años noventa, fue propuesto por Sen (2000), y posteriormente retomado por el Programa de las Naciones Unidas (PNUD) para generar un instrumento para medir el desarrollo a diversas escalas territoriales como municipios, estados y países. El índice de Desarrollo Humano (IDH), intenta medir la calidad de vida de las personas y a su vez mostrar que el desarrollo no es exclusivamente crecimiento económico. Analiza al ser humano desde su rol dual; es decir, como actores indispensables en el proceso de la producción y como agentes beneficiarios del progreso en el cual es importante la calidad de vida de las personas.

Por ello, Sen propone el desarrollo humano y colabora con el PNUD para construir un instrumento para su medición, en el que la falta de oportunidades y la pobreza son los principales obstáculos

para satisfacer las necesidades humanas a las que alude Max-Neef (1993). De esta forma el enfoque de desarrollo humano incorpora las habilidades y capacidades de las personas, pues considera que el desarrollo tiene que ver con la expansión de las libertades reales de las que disfruta el individuo.

El enfoque de expansión de capacidades está relacionado con la ampliación de derechos de las personas (tanto de los hombres como de las mujeres), para acceder a los bienes y servicios que requieren para satisfacer sus necesidades, mejorar sus niveles de bienestar y su calidad de vida. Este enfoque de las capacidades pone énfasis en el derecho a la libertad de las personas para hacer algo y no tanto en la sola satisfacción de sus necesidades.

Este enfoque busca una mayor participación de las personas vinculados con otros actores como son organismos internacionales, estatales, comunidades y sociedad civil, al impulsar procesos de desarrollo de capacidades al tiempo de brindarles mayores oportunidades de acceso a servicios básicos como salud, educación, empleo, ingreso, entre otras. Estos son los principales componentes del IDH que, centrados en el ser humano, contribuyen a satisfacer las necesidades humanas fundamentales y redundan en mejorar la calidad de vida con justicia, equidad y libertad.

En estas dimensiones, se analiza la situación de las mujeres quienes han vivido relaciones asimétricas en todos los aspectos de la vida cotidiana, trabajo, educación, salud; así como la vulneración de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos. Por tanto las mujeres se encuentran en situaciones más desventajosas en relación a los hombres, sobre todo en el trabajo remunerado y no remunerado.

Con estas bases teóricas se impulsa la igualdad de género con justicia y equidad. En los siguientes apartados se ofrece una breve exposición de las estrategias que se han implementado para resarcir la brecha de desigualdad social existente entre hombres y mujeres.

#### Mujeres en el desarrollo (MED) como medida de inclusión social

Las mujeres han sido consideradas como objeto de estudio en los modelos de desarrollo de nuestro país. Sin embargo, un conjunto amplio de políticas, incluyendo las de estabilización y ajuste estructural, así como los procesos de integración económica regional, no han hecho más que acentuar grandes desigualdades sociales específicamente las de género, han tenido impactos

macroeconómicos y han agudizado las condiciones de desigualdad social al no permitir instituir políticas de desarrollo dirigidas a las mujeres (De la Cruz, 2007).

Una primera aproximación de los estudios de género se realiza en los años de 1970 a partir del enfoque “mujeres en el desarrollo” (MED),<sup>5</sup> que fue auspiciada por las Naciones Unidas. Surge como parte del análisis del rol de las mujeres en el desarrollo económico de los países y la situación en que vivían las mujeres pobres del tercer mundo. Esto sirve como primer marco de referencia para los temas de desarrollo cuyo mérito es visibilizar a las mujeres no solamente en los roles reproductivos, sino también en otras esferas como las potencialidades productivas, el acceso a la educación para formar parte de las estrategias de la economía y del desarrollo y contribuir a una mayor equidad en la distribución de los recursos y de los ingresos. Además se integran como categoría en las investigaciones y en las políticas de desarrollo, como primer paso para disminuir el grado de marginación en que se encontraban en esos años. El interés también se finca bajo el precepto de que las mujeres sean identificadas con los roles productivos dentro del desarrollo mismo (Boserup, 1993).

Este enfoque centra su atención en la asignación de recursos etiquetados para el desarrollo de las mujeres con proyectos dirigidos a ellas con la firme intención de integrarlas a la agenda de desarrollo. Sin embargo, este modelo no consideró la desigualdad regional en que vivían y viven las mujeres aunado a las diferencias por acceso a la educación, etnia y edad existentes entre las mismas. En 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), impulsa el desarrollo de las mujeres y favorece las capacidades y oportunidades para transformar la relación de género y mejorar las condiciones sociales, económicas y políticas de la sociedad (Parella, 2003).

El modelo de mujeres en el desarrollo dio como resultado su reconocimiento por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y otros organismos internacionales para instituir la Conferencia por el Año Internacional de la Mujer, celebrada en México en 1975, además se inauguró la década de las mujeres en 1975-1985. Con ello dio inicio la atención de las mujeres para ampliar la posibilidad de realizar trabajo remunerado al tiempo de establecer los mecanismos de equidad

---

<sup>5</sup> El enfoque MED, surgió dentro del escenario de la I Conferencia Mundial de la Mujer, en México 1975.

para la participación en actividades productivas, la educación y desempeño de trabajos a nivel de organización social y política.

Una de las críticas de este enfoque fue que no consideró a las desigualdades de clase y de género, pues son las mujeres pobres las más oprimidas por el capitalismo. Además se enfocó en la búsqueda de lograr que las mujeres pobres se incorporaran en trabajos productivos, pero con programas que fortalecían el rol doméstico y tradicional como la costura, estimulando así el trabajo gratuito para las mujeres y en otros casos enfrentándose a una desigualdad salarial en el trabajo remunerado por muy debajo del salario de los hombres, con escasa participación en los puestos de alta responsabilidad y nulo acceso de participación en la política.

#### Género en el desarrollo (GED) como estrategia de empoderamiento de las mujeres

En la teoría de la modernización el primer planteamiento era que el desarrollo sólo podría acarrear consecuencias positivas para la situación de la mujer mediante su integración a la sociedad moderna. Sin embargo, la introducción de la tecnología moderna y la economía monetaria sólo favorece a los hombres al tiempo que incrementa la carga de trabajo de las mujeres, tanto en su calidad de eventuales como en la de asuntos familiares. Por lo tanto, la modernización ponía de manifiesto un proceso de explotación. Con el modelo de género en el desarrollo se vislumbra la incorporación de ellas con equidad, sostenibilidad y desarrollo humano.

La tendencia de Género en el desarrollo surgió en la década de 1980, se vincula con el movimiento feminista y su producción teórica, así como con los aportes de la teoría social y de los modelos de desarrollo que incorporan el estudio e interés por los sujetos como seres humanos, al destacar sus necesidades y capacidades de acuerdo con las grandes vertientes críticas descritas arriba.

El enfoque de Género en el desarrollo cuestiona los diversos enfoques de desarrollo y las estructuras sociales, económicas y políticas del sistema económico del siglo XX. Desde esta perspectiva el subdesarrollo es la causa de la pobreza femenina, por ello se requería generar mejores condiciones de empleo y acción política para la mujer como agente de cambio en vez de agente pasivo en el desarrollo. En este sentido, este enfoque focaliza el rol productivo de la

mujer y reconoce la necesidad de su organización para integrarse en la vida política de la nación. En México, las estrategias se encaminaron a formar núcleos organizativos de mujeres, quienes se integraron y organizaron en cooperativas, o grupos asociativos, a fin de permitir la generación de proyectos productivos, en el que se requería la capacitación como parte sustancial para integrarlas al desarrollo. Con ello se lograría incrementar sus ingresos, mejorar las condiciones familiares y aumentar la productividad atendiendo a las políticas neoliberales (Fuentes y Nava, 2007, en Póntigo, 2007).

La nueva tendencia del enfoque de género en el desarrollo trató de disminuir las diferencias y relaciones asimétricas entre los géneros a partir de una visión holística y de forma paralela en las relaciones de género que se establecen en el hogar, así como en las dimensiones económicas. Este enfoque cambia el término de “mujer” por el de “género”, es decir el análisis de las diferencias desde la visión biológica pasa al de la construcción social del género que se relaciona con otras categorías de análisis como clase y etnia, al tiempo de desafiar la filosofía patriarcal y de aquellas instituciones y organismos públicos que perpetúan la discriminación y desigualdad social. Con ello se intenta lograr avances más sustanciales en las relaciones sociales y de género.

En este orden de ideas, el enfoque de género en el desarrollo facilita reconocer las diferencias de posición social entre mujeres y hombres por formación socioeconómica, clase, etnia o edad, que condicionan acceso, uso y control de los beneficios y oportunidades en asuntos como participación política, ingresos, financiamiento, salud reproductiva y otros.

Esta corriente de pensamiento ha pugnado por avanzar hacia el desarrollo y el empoderamiento para una mayor equidad en la distribución del poder entre hombres y mujeres, a fin de conseguir la igualdad sustantiva entre los sexos. Además de la búsqueda de enfoques alternativos como el desarrollo local para enfrentar las desigualdades territoriales y de exclusión que ha generado la globalización, al pasar de un modelo de “arriba hacia abajo”, en el que el Estado era motor de la economía, al de las políticas “abajo hacia arriba”, con nuevos instrumentos y actores para el desarrollo regional y el nuevo orden territorial.

Así este enfoque se propone disminuir la brecha de género al mirar a las mujeres como protagonistas en los procesos de desarrollo comunitario, con capacidad de agencia, emprendimiento

y generación de habilidades que permitan incrementar la productividad y los ingresos para una mejor calidad de vida. Además, busca sentar las bases para una independencia económica, elemento sustancial para hablar de empoderamiento de las mujeres y que a su vez incursionen en otros espacios públicos para interrelacionarse no sólo con otras sino con el sexo opuesto. Por lo tanto, el espacio local es un ámbito privilegiado para tal cometido y ahí se deben centrar las políticas públicas de equidad de género.

En el año 2000, 189 países firmaron la Declaración del Milenio con la finalidad de reducir la pobreza, considerando los mínimos de desarrollo que las naciones deben alcanzar para fortalecer los derechos sociales básicos de la ciudadanía. Justamente el objetivo 3 de la Declaración consiste en promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. En materia educativa, aunque ha mejorado el índice en general para México, aún existen condiciones de desigualdad entre hombres y mujeres, más aún entre quienes viven en las áreas rurales. Esto profundiza la desigualdad en acceso, permanencia y finalización de la educación básica.

En cuanto a la Nueva Agenda Mundial del PNUD al 2030, entre los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) destaca el eje 5, el cual plantea la igualdad de género, empoderar a mujeres y niñas, velar por su participación plena y efectiva y las oportunidades de liderazgo a todos los niveles de decisiones en la vida política, económica y pública, así como emprender reformas que les otorguen el acceso a los recursos económicos, a la propiedad y el control de tierras, entre otras (Espinosa, 2016).

Desde el ámbito de implementación de las políticas públicas se han tenido avances en la inserción femenina a la esfera productiva y en los puestos de toma de decisiones. En la Cámara de Diputados las mujeres son las encargadas de las comisiones de temas sociales de género o las asociadas con ellas como el de la salud, el cuidado de la familia y los derechos humanos y en los cinco años recientes también han presidido las de Gobernación y Medio Ambiente.

Aún y con este marco de referencia en materia de equidad de género, persiste un grupo de población con mayor vulnerabilidad, como es el caso de la población indígena, en particular sus mujeres quienes en la actualidad viven situaciones de desigualdad social en las comunidades y municipios indígenas.

## Características de la población indígena de Chiapas

La diversidad pluricultural de México se expresa en 68 agrupaciones lingüísticas y al menos 62 pueblos indígenas, esto lo ubica como uno de los países de América Latina con mayor desigualdad. Una desigualdad de trato es una relación asimétrica carente de justificación constitucional y democrática fundada en los prejuicios y estigmas sufridos por colectivos completos de personas y el resultado de ello, es la limitación o anulación de derechos y libertades (Rodríguez, 2011). No obstante se identifican categorías de grupos especialmente vulnerables, como los pueblos indígenas.

El estado de Chiapas se caracteriza por una multiculturalidad siendo una de las entidades con mayor población indígena pero a la vez es uno de los estados más marginados donde sus localidades indígenas se ubican en condiciones de marginación “alta y muy alta” CONAPO (2010).

De acuerdo a los datos de CONAPO (2010), Chiapas es una de las entidades que presentan grado de marginación alto y muy alto, esto obedece a que 33 municipios de la entidad chiapaneca son municipios con población mayoritariamente indígena quienes se encuentran en peores condiciones en sus indicadores de desarrollo.

La mayoría de la población indígena se concentra en tres regiones administrativas del gobierno del estado: los Altos, Norte y Selva. La población indígena se agrupa en los pueblos con diferentes idiomas, como tzeltal (37.9%), tsotsil (33.5%), chol (16.9%), zoque (4.6%), tojolabal (4.5%) y el conjunto de lenguas (mame, Chuj, kanjobal, jacalteco, lacandón, Kakchikel, mochó (motozintleco), quiché e ixil) lo hablan el 2.7% de la población indígena del estado.

Según el Consejo Nacional de Población y Vivienda (CONAPO), Chiapas es uno de los estados de más alta marginación junto con Guerrero, Oaxaca y Veracruz. Esta marginación se expresa en una menor calidad de vida de la población femenina. Las condiciones de exclusión y marginación en la que vive la población indígena de Chiapas, se refleja en diversas carencias como: rezago educativo, acceso a la salud y alimentación, acceso a la vivienda, acceso a la seguridad social, nivel de ingresos, entre otros (Burelo, Martínez y Zárate, 2010).

Para el año 2010, de la población total en Chiapas, de 4.3 millones de habitantes, el 51% eran mujeres y 49% hombres. De acuerdo al tamaño de población que habitan estas mujeres, 24.9% se ubican en zonas rurales y 25.83% en zonas urbanas (INEGI, 2010).

Resulta importante señalar que de la población total de la entidad, el 27% mayor de 5 años, habla alguna de las siguientes cinco lenguas: tseltal, tsotsil, chol, Zoque y tojolabal. Chiapas es la segunda entidad después de Oaxaca con mayor número de hablantes indígenas, los cuales se concentran en las regiones Altos Tsotsil-Tseltal, Norte y Selva Lacandona. Uno de los aspectos nodales de atención es la situación en que viven las mujeres indígenas, ya que tienen poco acceso a la educación. En la entidad, el 50% de ellas son analfabetas, lo cual se convierte en un factor de desigualdad social y conlleva un menor índice de desarrollo humano.

El grupo de población de 18 a 24 años matriculada escolarmente, en varones representa el 22.60% (respecto al total de su sexo), y en mujeres el 19.23%, lo que significa una diferencia de 3.37% (Cuadro 1). Se puede observar que la tendencia de la población matriculada en preescolar es baja, en tanto en la población en edad de cursar primaria y secundaria es alta, disminuyendo drásticamente en la población en edad de asistir a nivel bachillerato y profesional.

La educación es un factor que permite generar procesos de desarrollo desde lo local ya que promueve capacidades y habilidades para movilizar los recursos del territorio (Espinosa, 2016).

El índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) en el estado de Chiapas se refleja en el desarrollo humano. Las mujeres en Chiapas tienen un trato asimétrico que se refleja en la restricción de sus libertades y el ejercicio de sus derechos. Esto redundará en la tasa de alfabetización que es de 73.74% para las mujeres y 86.38% para los hombres, en tanto que la tasa de matriculación (de primaria a licenciatura) es 63.20% para mujeres y 67.75 para hombres.

Cuadro 1. Porcentaje de Población por rango de edad que asiste a la escuela en Chiapas (año 2010)

EDAD	PORCENTAJE		
	Total	Hombres	Mujeres
<b>Total</b>	<b>32.59</b>	<b>33.90</b>	<b>31.32</b>
de 3 a 5 años	51.74	51.63	51.85
de 6 a 11 años	93.12	93.20	93.04
de 12 a 14 años	86.00	87.46	84.49
de 15 a 17 años	60.18	62.81	57.56
de 18 a 24 años	20.84	22.60	19.23
de 25 años y más	1.68	1.49	1.86

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

Hoy día la población femenina está alcanzando mayores niveles de escolarización, pues se encuentra muy pocos puntos porcentuales por debajo de los varones sobre todo en edad de escolarización de bachillerato y profesional. Pero esto todavía no se ve reflejado en una mayor participación económica, política, social y cultural. La tasa de participación económica femenina en la entidad es de 30.8% mientras que en el nivel nacional es de 41.4%. La tasa de desocupación es un poco más alta para las mujeres (3.2%) que para los hombres (1.7%). Además, las mujeres siguen realizando la mayor parte del trabajo no remunerado, tanto del que realiza para el mercado, como el que comprende las actividades domésticas.

En Chiapas, 15.9% de la población ocupada femenina no recibe ingresos por su trabajo, en contraste con 14.1% de los hombres (en el nivel nacional las cifras correspondientes son de 10.3% y 7.7%). Las asimetrías en el mercado de trabajo también suelen revelarse en la discriminación salarial. En la entidad, las mujeres profesionistas ocupadas en actividades para el mercado ganan en promedio un poco menos que los hombres ya que perciben 49.1 pesos por hora mientras que los hombres obtienen 53.6 pesos por hora (INEGI, 2010). Estas cifras reflejan la brecha de ingresos provenientes del trabajo. Las mujeres perciben ingresos en promedio 28% por debajo del de los hombres. Esto coloca a la entidad en el lugar número 32 en relación al conjunto de entidades del país, por debajo de Guerrero y Oaxaca.

### **Condiciones de vida de las mujeres indígenas de Chiapas**

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitan en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conserven sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.

Los grupos indígenas de nuestro país poseen una gran cultura, pero a la vez se caracteriza por ser uno de los estratos más desfavorecidos de la sociedad mexicana y chiapaneca, Por el hecho de ser indígenas se les excluye, explota y discrimina. Con esta apreciación coincide Zepeda (2011), al señalar que el problema mayor de discriminación se presenta por origen étnico, pues

en una muestra de cinco personas indígenas, todas responden que éste es uno de los principales problemas que el país debe atender y enfrentar (Conapred, 2012).

Chiapas se ha caracterizado por el rezago social sobre todo en los indicadores de educación, salud y nutrición, además de que es una entidad que había quedado en el olvido en los procesos de desarrollo. Eso fue el detonador del Movimiento Zapatista de Liberación Nacional en 1994, un precedente que ha contribuido en el reconocimiento de los derechos humanos y la autonomía de los pueblos indígenas sobre todo el reconocimiento de participación de las mujeres, pues son ellas las que enfrentan mayores obstáculos para desempeñarse en el trabajo remunerado además de vivir un proceso de desvalorización en el interior de sus propias comunidades. Las mujeres viven la triple opresión: desde su clase, desde su género y por etnia, es decir son excluidas por ser mujeres, indígenas y pobres.

En cuanto a las jornadas laborales, las mujeres dedican de 10 a 12 horas en las tareas domésticas, cuidado de los hijos, alimentación y cuidado de animales de traspatio (Espinosa, 2016). Además, la dispersión y marginación de las comunidades indígenas limita el acceso a la educación y salud, mientras que la deficiente infraestructura limita la oportunidad de las mujeres de acudir a la escuela. Esto trae consigo también problemas de desnutrición, acceso a los servicios de salud y cuidados de maternidad que redundan en la mortalidad infantil (Cámara de Diputados, 2008).

### **Instrumentos jurídicos y acciones afirmativas realizadas para fortalecer el reconocimiento de los derechos de las mujeres**

En los años setenta del siglo pasado el crecimiento de la economía mundial fue sostenido, favoreciendo a la modernización capitalista, y el Estado empezó a tener una participación más activa implementando cambios planificados bajo la visión de bienestar social a los países pobres como población vulnerable y se identificó a las mujeres como componentes específicos en los programas.

En 1975, se focalizan las estrategias de bienestar hacia las mujeres. En ese año, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) convocó a los estados a conferencias internacionales dedicadas a la problemática de las mujeres con el objetivo de identificar y eliminar los obstáculos para

su incorporación al desarrollo. En ese año se declaró el “Año Internacional de la Mujer”, al tiempo de convocar a los Estados a adoptar estrategias y planes de acción para mejorar las condiciones de las mujeres.

Es importante señalar que en México desde hace cinco décadas se están promoviendo políticas públicas para alentar la participación política y social de las mujeres. Sin embargo, es a partir de la década de los noventa del siglo XX, cuando surgen las plataformas internacionales con un amplio y extenso marco normativo para proteger y salvaguardar los derechos humanos de las mujeres, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1997), la Normativa Internacional de los Derechos Humanos (ONU, 2007), El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1989), la Plataforma de Beijín (1995), la Convención de Belem do Pará (1994) y el Objetivo 5 de los ODS “Igualdad de Género”, en el marco de la agenda 2030; así como los diversos programas e instituciones en atención a mejorar las condiciones de vida de las mujeres sobre todo las que habitan en comunidades y municipios de alta y muy alta marginación.

Diversas convenciones, protocolos y conferencias internacionales con temas de género han pasado del enfoque desarrollista predominante en los setenta, en el cual la mujer estaba excluida de la producción, hasta los enfoques de desarrollo.

Se han realizado cuatro conferencias internacionales sobre el tema de las mujeres, a saber: México, 1975; Copenhague, 1980; Nairobi, 1985; y una reunión de seguimiento en Nueva York, 2000.

También se ha realizado otras reuniones como la Cumbre Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), la Conferencia Mundial de Derechos (Viena, 1993); la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), la Cumbre Mundial de Desarrollo Social (Copenhague, 1995) y la Cumbre de Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 2001), todas ellas han incluido en su agenda el tema de las mujeres así como la perspectiva de género (UNIFEM, PNUD, 2004).

Las Conferencias permitieron reconocer el papel de las mujeres tanto en el ámbito público como en el privado. De forma paralela, se generaron instrumentos jurídicos en materia de acceso a la participación política de las mujeres tal como se observa en el Cuadro 2.

En México, se realizaron simposios sobre estudios de la mujer y se creó la revista FEM y el Colectivo Feminista en Movimiento, primero en pequeños grupos de universitarias, al mismo tiempo se abordaron temas en torno a la sexualidad y su vida cotidiana que eran temas de debate en otras partes del mundo.

Cuadro 2. Instrumentos jurídicos internacionales que reconocen los derechos políticos de las mujeres

INSTRUMENTOS JURÍDICOS	
INTERNACIONALES	REGIONALES
Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952), México (1981) Pacto de Derechos Civiles y Políticos (1966), México (1981) Protocolo Facultativo de Derechos Civiles y Políticos Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), México (1981) Comité de la CEDAW	Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Políticos de la Mujer. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém Do Para) Comisión Interamericana de la Mujer (CIM)
INSTRUMENTOS POLÍTICOS	
INTERNACIONALES	REGIONALES
Declaración Universal de los Derechos Humanos (1997) Declaración para la Eliminación de la Discriminación en contra de la Mujer Conferencia Mundial para los Derechos Humanos (1993) Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995)	Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Cepal), Consenso de Quito (2007).

Fuente: Elaboración propia a partir de Ganuza (2005)

En 1983, el Colegio de México instituyó el Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer. En 1986, se desarrolló el Primer Encuentro de Mujeres Campesinas Indígenas en Chiapas, mientras que la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA) introdujo la problemática de género en el ámbito del movimiento campesino. Esto marca otra etapa de la lucha feminista, pues las mujeres indígenas empiezan a tener presencia en foros internacionales donde compartían sus experiencias. En los noventa comenzó una nueva lucha y se agudizaron los movimientos en pro de su participación. Como éxito de este movimiento debe considerarse que se otorga el premio Nobel a la indígena guatemalteca Rigoberta Menchú.

Desde la perspectiva gubernamental, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) funciona como un centro de atención a las mujeres indígenas, con programas inclusivos para mejorar las condiciones de vida y posición social de las mujeres que habitan en localidades de alta y muy alta marginación, con programas de atención y fortalecimiento al reconocimiento de sus derechos humanos, autoestima y empoderamiento. Por su parte la Organización Internacional del Trabajo (OIT), también ha establecido normas para impulsar acciones para promover la igualdad de género en materia laboral.

### **Desafíos de la participación de las mujeres indígenas en la agenda de desarrollo**

La Coordinadora Nacional de las Mujeres Indígenas (CONAMI), ha realizado propuestas para integrarlas en el Plan Nacional de Desarrollo a fin de establecer una nueva relación ente las mujeres indígenas y el Estado al pugnar por el reconocimiento como “sujetas de derecho”, dentro de los cuales están: derechos culturales, derecho al territorio y recursos naturales, derechos políticos, derechos económicos y soberanía alimentaria, derecho a la salud y derecho a una vida libre de violencia. Esto ha sido sustentado con los instrumentos jurídicos citados en el apartado anterior, pues a pesar de los avances en el marco normativo y jurídico, las mujeres actualmente perviven en una situación de desigualdad, discriminación y exclusión social (CONAMI, 2012).

Con el Movimiento Zapatista de Liberación Nacional en 1994, en Chiapas nace la Coordinadora Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas (CEOIC) y a nivel Nacional surge la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA). Estos son los primeros escenarios en los que inicia la participación de las mujeres en la mesa de derechos y cultura de la mujer indígena. Posterior a ello, se fueron sumando académicas y dirigentes de organizaciones. Sin embargo, esto generó polémica para los hombres quienes se negaban a aceptar la participación de las mujeres en las mesas de diálogo de San Andrés, así como en la participación de los Foros en los Congresos Nacionales Indígenas. Tal como las mujeres de la CONAMI han expresado “... para llegar aquí, hemos tenido que vencer a todos los que nos ven como algo que sobra, algo que quiere que no exista. Hemos llegado aquí venciendo la resistencia de nuestros propios compañeros que no

entienden la importancia de que las mujeres estemos participando de la misma manera que los hombres” (CONAMI, 2004:20)

Con todo y los obstáculos que han vivido las mujeres indígenas, incursiones relevantes fue la presencia de indígenas en los Diálogos de San Andrés, con la presencia de la Asamblea de Mujeres Indígenas participando en el Foro Nacional sobre el artículo 4º. Constitucional.

Existe una marcada subordinación de las mujeres en las comunidades indígenas, como consecuencia de elementos culturales propios así como por las formas de ejercicio de los grupos políticos regionales de forma tal que las mujeres indígenas enfrentan una doble discriminación la comunitaria y la de entorno extracomunitario.

Como resultado del movimiento feminista se ha legislado a favor del acceso a la participación política para las mujeres, particularmente de las mujeres indígenas. Sin embargo no se ha constituido en práctica social ya que en el año 2015, únicamente 156 municipios del total del país estaban presididos por una mujer, lo cual representa el 6.8%. Justamente éste es el reto, pues el municipio representa la base de la relación entre gobierno y ciudadanía, así en Chiapas la participación política de las mujeres se ha hecho presente en los municipios indígenas y campesinos donde a cuentagotas se incorporaron a las planillas y muy pocas veces encabezándolas. En la región Altos, en asentamientos grandes y urbanizados, han estado en disputa por el poder y emprendido la construcción de liderazgos políticos (Burguete, 2015).

En Chiapas de 1996 a 2015, únicamente 19 presidencias municipales han sido gobernadas por mujeres, lo que significó el 2.31% del total de los municipios: 4 son rurales de entre 2,000 y 6,000 habitantes (Totolapa, Chiapilla, Sunuapa y Metapa de Domínguez), 2 son urbanos (San Cristóbal y Tuxtla Gutiérrez). El resto de los municipios (Ocozocoautla de Espinosa, Tila, Oxchuc, Tecpatán, San Fernando, Tumbalá, Altamirano, Tuzantán, Angel Albino Corzo, Catazajá y Ostucán. Chiapilla y Oxchuc) han sido gobernados por mujeres en dos ocasiones (Burguete, 2014).

Cabe hacer mención que en 2011, en la región Llanos se contabilizaron dos presidentas municipales (Totolapa y Chiapilla), municipios rurales en los que la elección fue ganada por mayoría relativa. Estos son casos en los que a pesar de ser municipios de alta cultura patriarcal, al menos

las mujeres empiezan a ser visibles, aunque los procesos políticos limitan el cambio para el desarrollo de sus comunidades. Sin embargo, es un claro ejemplo que el grado de estudio no es una limitante para que las mujeres ejerzan puestos de elección popular, pues las mujeres que fueron presidentas municipales apenas alcanzaron el grado de escolaridad de secundaria.

El proceso electoral de 2015 en Chiapas estuvo marcado por una serie de irregularidades. Primero se impugnó por grupos de mujeres la integración de planillas para los ayuntamientos y candidaturas a diputaciones locales por no cubrir las cuotas de género, cuestión que ganaron, y los partidos políticos tuvieron que sustituir candidatos hombres por mujeres. Después del proceso de votación existe una duda fundamentada de que muchas mujeres ganaron pero la contabilización del voto las perjudicó ya que los primeros resultados preliminares del PREP daba ventaja a muchas mujeres para las presidencias municipales. Pero por alguna circunstancia el sistema dio un revés en los resultados oficiales que fueron cuestionados por la sociedad civil, misma que impugnó para transparentar el proceso y hacer valer la paridad de género. Ante ello, los esposos cedieron los espacios a sus esposas, u otra familiar mujer. Una vez reconocidas ante el Congreso como Presidentas Municipales o diputadas, algunas desistieron para ceder el espacio a los hombres, otras solo figuran de nombre y quienes ejercen el poder en los municipios son los hombres o esposos (Repare, 2015).

Por otra parte, mujeres indígenas que contendieron como presidentas municipales vivieron amenazas y violencia política, que ocasionó desequilibrios sociales y políticos en el interior de los municipios indígenas en donde habían ganado las mujeres, principalmente en los municipios de Oxchuc, Chenalho, entre otros donde no les han dejado tomar posesión de la investidura a pesar del fallo del Tribunal Federal Electoral y donde la violencia se ha enseñoreado con varios muertos entre 2015 y 2017.

Hay fuertes evidencias de que en la entidad impera un sistema patriarcal y discriminatorio, con grandes desventajas y obstáculos para las mujeres que quieren acceder a los cargos de elección popular. Actualmente, síndicas, regidoras propietarias y plurinominales no están desempeñando sus cargos tanto por los procesos de usos y costumbres, como por la forma de operar de la clase política local, que valida estos usos y costumbres que fingen acatar la ley. De

esta forma se está limitando a las mujeres a ejercer sus cargos políticos municipales, generando diversas demandas, las cuales han sido asesoradas por la Defensoría del Tribunal Electoral para las Comunidades Indígenas.

Lo anterior, es un reflejo de que en los municipios rurales e indígenas aún permea la resistencia social y política, aunado a la marcada cultura patriarcal que obstaculiza la inserción de las mujeres en su participación comunitaria, social y política.

A pesar de las luchas de las mujeres y de la organización que han tenido para disputar el poder y plantear procesos de liderazgo y dirección de sus comunidades, no se ha logrado revertir los vicios e intereses políticos y cultura patriarcal que se gestan en el interior de los municipios, las rutas de participación siguen siendo escasas y llenas de obstáculos. Aunque algunas mujeres han logrado escaños en el ámbito legislativo, así como gobernar sus municipios por mayoría relativa, los procesos sociales y políticos limitan su participación como actoras del desarrollo.

### Conclusiones

Los datos siguen indicando un diferencial en los indicadores de desarrollo desfavorable a las mujeres pese a la mejoría indiscutible que se observa en algunos indicadores sobre niveles de escolarización, lo que para las mujeres indígenas significa aun evaluar la calidad de esa escolarización. Sin embargo, los indicadores de inserción laboral, equidad en salarios, derecho a los sistemas de salud, equidad en acceso a los puestos de dirección política tienen fuertes rezagos sobre todo para mujeres indígenas y campesinas.

La opresión y exclusión de las mujeres es resultado de un proceso histórico y cultural, que ha construido una estructura social de desigualdad de género. Para disminuir las brechas se requiere que las mujeres desde la experiencia de la vida cotidiana cuestionen permanentemente estas estructuras.

De alguna manera los movimientos sociales campesinos en los años de 1970, así como el movimiento zapatista de Liberación Nacional en 1994, fueron piedras angulares en la movilización social en términos de demandas de equidad de género que obligó al Estado a construir instrumentos jurídicos y normativos que atienden de alguna manera la equidad de género.

Se han celebrado convenios y conferencias internacionales que impulsan el desarrollo y el reconocimiento de los derechos de la mujer. En este sentido se observan cambios significativos en las normas jurídicas que plantean igualdad de oportunidades a través de acciones afirmativas.

Es necesario que las mujeres desde niñas se familiaricen con los marcos jurídicos y normativos en materia de defensa de los derechos humanos, pues son pocos los trabajos que abordan los derechos humanos de las mujeres indígenas, y ante las características demográficas y de dispersión poblacional que existe en las localidades del estado de Chiapas. Es importante atender a los municipios y localidades que tienen mayor grado de marginación y exclusión. Justamente, en estas localidades se encuentra la mayor población femenina que vive en situación de desventaja y de dependencia en comparación con los hombres.

También es indispensable fomentar acciones afirmativas y de capacitación para disminuir la brecha de desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres que contribuyan al impulso y fortalecimiento de capacidades para las mujeres indígenas.

Ante la diversidad de problemas, es necesario que la política pública atienda a la población indígena considerando las particularidades específicas de cada región, es decir la diversidad pluricultural considerando los informes de desarrollo humano sobre la población indígena que generan organismos internacionales así como los nacionales como CONAPO y CONEVAL.

## Bibliografía

- Bedoya, A. C (2010). Amartya Sen y el desarrollo humano. *Revista Nacional de Investigación, Memorias*. Vo, 8 No. 13, enero-junio, 2010. Colombia.
- Boserup, E. (1993). *La mujer y el desarrollo económico*. Editorial Minerva, Madrid. 287 p.
- Burelo, E.; Martínez F. L, Zarate C. N. (2010) *La Perspectiva de Género en la Unach*, UNACH. México.
- Burguete, A. (2014), "Leyes de cuota y paridad de género en Chiapas. ¿Garantizan la representación política de las mujeres en el municipio?", *Gaceta del Tecolote Maya*. Septiembre-diciembre 2014. CIESAS Sureste. Chiapas. México.
- Conapred (2007), "Igualdad para las mujeres. Garantía de acceso a todos los derechos humanos", *Consejo Nacional para prevenir la discriminación*. México. pp. 2-12

- CONAMI (2004), "La mujer y el derecho internacional", *Conferencias internacionales*, Organización Internacional del Trabajo. Secretaría de Relaciones Exteriores. PNUD, México.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2011), México CDI, 19 p.
- INEGI (2010), *Censo de Población y Vivienda 2010*, México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Organización Internacional del Trabajo (2011), "Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes", *Cuadernos de Legislación Indígena* [texto]. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. México CDI.
- ONU (2009), *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas. México.
- De la Cruz, C. (2007), *Género, derechos y desarrollo humano*, PNUD, México
- Espinosa, V. M. (2016), *Participación Social y Política de las mujeres campesinas en el desarrollo local en los Llanos, Chiapas*, Tesis de Doctorado en Estudios Regionales, UNACH, México.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2012), *Guía rápida de los Programas y Proyectos* [texto], 4ª. Ed., CDI, México.
- Guzmán R., G. y Bolio Márquez., M. (2010), *Construyendo la herramienta perspectiva de género, cómo portar lentes nuevos*, Universidad Iberoamericana, México. pp. 19-41
- H. Cámara de Diputados (2008), *Las mujeres Indígenas en las zonas rurales*, Centro de Estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de género, Cámara de Diputados, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (s.a). *Las Mujeres en Chiapas. Estadísticas sobre igualdad de género y violencia contra las mujeres*. UNIFEM. México
- Instituto Nacional de las Mujeres (2015), *Desarrollo local con igualdad de género*, México.
- Max-Neef, M. (1993), *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*, Editorial Nordan, Comunidad Montevideo, Uruguay.
- Objetivos de Desarrollo del Milenio (2013), *Informe de avance*, ONU, México.
- ONU-PNUD (2013), *Mujeres*, PNUD, Chile.
- Palacios, J. (1989), *La política regional en México, 1970-1982. Las contradicciones de un intento de redistribución*, Universidad de Guadalajara. México.

- PNUD (2012), *Informe del Programa Nacional de las Naciones Unidas*, PNUD. Santiago de Chile. Recuperado en [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2002\\_es.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2002_es.pdf).
- Pontigo, J. (2007), "Las mujeres frente a la reestructuración neoliberal en México", En Fuentes, J. y Nava, T. (Coords.), *Crisis del Estado y sus luchas sociales*, Universidad Autónoma Metropolitana. México, pp. 167-183
- Parella, Rubio S. (2003), *Repensando la participación de las Mujeres en el desarrollo, desde una perspectiva de género*, Universidad Autónoma de Barcelona. Documento, 69, Barcelona.
- PNUD-CONAMI (2012), *Agenda Política. Mujeres Indígenas de México*, Recuperado en: <http://www.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesGobernabilidadDemocratica/UNDP-MX-DemGov-AGENDAPOLITICAMujIndigenas-2012.pdf>
- Ramos, M. T (2010), *Artesanas Tseltales. Entrecruces de cooperación, conflicto y poder*, UNICACH. México.
- Repare (2015), *Red Chiapas por la Paridad Efectiva*, Cuadernos de trabajo. Chiapas, México.
- Sedesol (2013), *Catálogo de Localidades*, Sistema para la Planeación del Gobierno del Estado. Chiapas, México
- Sen, Amartya (2000), *Desarrollo y libertad*, Editorial Planeta, Buenos Aires, Argentina.

## LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN CHIAPAS (1998-2015)

Carlos Alberto Gómez Camacho<sup>1</sup>  
Jorge López Arévalo<sup>2</sup>

### Introducción

A pesar de la implementación de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) en Chiapas, desde hace dos décadas, las condiciones de pobreza y desigualdad no han mejorado. Como resultado de las intervenciones de la política social del gobierno mexicano, se ha reconfigurado la participación de la población que vive en pobreza, haciéndola dependiente de los recursos y aportaciones federales, en lugar de incentivar el desarrollo de habilidades para emprendimientos autosustentables que les permitan mejorar su condición de vida.

En particular los Programas de Educación, Salud y Alimentación (Progresá); Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (mejor conocido como Oportunidades) y Programa Prospera de Inclusión Social (Prospera), desde el año de 1998 hasta el 2016, habían transferido más de 52 mil millones de pesos, hacia la población chiapaneca. El objetivo de estos programas ha sido contribuir a la “ruptura de la pobreza intergeneracional”. En estos años, el Programa creció, no solamente en términos de la inversión pública, sino de mayor cobertura e incorporación de familias. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos las condiciones de los beneficiarios, no mejoraron, se incrementó la pobreza en Chiapas, de acuerdo con los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que revelan que más de 5 millones de chiapanecos son pobres.

<sup>1</sup> Egresado del Doctorado en Estudios Regionales de la UNACH, correo electrónico: carlogomez.der.unach@gmail.com

<sup>2</sup> Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad Autónoma de Chiapas, correo electrónico: jalachis@hotmail.com

El presente capítulo, tiene como objetivo analizar los PTC en Chiapas, en un periodo de 17 años, que van de 1998 cuando inicia el Programa Progresa; en el 2001, cuando cambia a Oportunidades y, en 2015 que se convierte en Programa Prospera. Se examinan sus resultados así como su impacto en la población pobre, a partir de explorar la siguiente interrogante ¿a 17 años de la ejecución de los PTC cuáles son los avances y retrocesos en Chiapas?

### **Antecedentes de los programas de transferencias condicionadas**

Las estrategias para el combate a la pobreza, debieran alentar el desarrollo de capacidades humanas, para fortalecer las capacidades de producción y la generación de ingresos de las personas en condiciones de pobreza, considerando que “así como están... han sobrevivido tantos años, porque tienen una inmensa creatividad y una gran capacidad de crear cosas y superar las dificultades” (Yunus citado por Cardoso, 2006: 184).

Uno de los antecedentes de los PTC es el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), en 1977 fue operado durante la administración del Presidente José López Portillo (1976-1982); su finalidad era atender las regiones más atrasadas del país, con acciones enfocadas a salud, educación, abasto alimentario, dotación de agua potable, generación de empleo, electrificación y apoyo a la economía campesina, a partir de un diagnóstico de las condiciones en que vivía la población en México.

Como continuidad al COPLAMAR, en 1979, el entonces Presidente Miguel De la Madrid Hurtado, creó el Sistema de Abasto Alimentario (SAM), según Arteaga éste fue “derivado de una severa crisis en la producción de granos básicos para la alimentación humana” (Arteaga, 1985:297). Su objetivo era emprender acciones para alimentar al pueblo, en el marco de la justicia social, como medio para hacer frente a la crisis productiva y generar autosuficiencia alimentaria. Sin embargo, su duración fue de corto alcance debido a que, en el año 1982, cambia el modelo económico y se suspende el SAM.

En 1988, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se impulsó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), como resultado de un diagnóstico de mostraba que más de la mitad de los mexicanos estaba en condiciones de pobreza y con deficiencias en nutrición,

salud, educación, vivienda, servicios públicos y empleo productivo tanto en el campo como en la ciudad. El PRONASOL, tuvo tres propósitos principales que buscaban atender las causas de la pobreza (Rojas, 1992:441), los cuales se enuncian a continuación.

El bienestar social para mejorar los niveles de vida, haciendo hincapié en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y tenencia de la tierra. El siguiente ámbito tenía que ver con la producción y estaba enfocado a las oportunidades de empleo, desarrollo de capacidades y recursos productivos, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, micro-industriales y piscícolas. Por último, el desarrollo regional, con el objetivo de construir obras de infraestructura con repercusión regional y ejecución de programas de desarrollo en regiones específicas.

La hipótesis de PRONASOL, era que con la participación directa y el trabajo productivo se incrementaría el ingreso familiar y con ello, mejorar los niveles de bienestar para erradicar la pobreza. En materia presupuestaria, hubo importantes reformas en 1983, como la autorizando a los Ayuntamientos para usufructuar los servicios públicos, ampliar la capacidad de recursos y atender las demandas sociales. En 1990, se crearon los Fondos Municipales de Solidaridad, con la finalidad de transferir recursos adicionales a los municipios más pobres del país.

Lo innovador del Programa Solidaridad, fue la focalización de acciones y recursos a población en pobreza; así como la transferencia de recursos públicos a los municipios pobres de México. Esta situación contrastaba con el supuesto de que “el trabajo productivo incrementa el ingreso familiar”. Han pasado casi 28 años de esta política social y la pobreza continúa con cambios imperceptibles, respecto a lo que se esperaba.

Posteriormente, en 1993, surge el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), que busca dar apoyo compensatorio a los campesinos ante el ingreso al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). Este programa, fue el primero considerado como mecanismo de transferencia de recursos; es decir, es el antecedente de los programas de transferencias condicionadas monetarias en México.

De acuerdo con sus lineamientos el PROCAMPO, tuvo como objetivo incorporar a los campesinos a modos de producción más amplios y diversificados. Los receptores del apoyo eran

productores de bajos ingresos, cuya producción se destinaba mayoritariamente al autoconsumo y la subsistencia. Sin embargo, al observar el padrón de beneficiarios publicado en la página web “subsidios al campo”, se observa que existe una diversidad de sociedades de producción rural consolidadas que recibían el PROCAMPO, situación que dejaba en desventaja a los campesinos de territorios más pobres y no organizados.

A partir de 1997, con el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), se inicia el periodo de los Programas de Transferencias Condicionadas dirigido a las mujeres y familias que vivían en pobreza, éstos continuaron bajo diferentes nombres, como ya se mencionó, Progresá, Oportunidades y Prospera. En la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018), se incorpora la estrategia Cruzada contra el Hambre, que busca reducir la pobreza mediante transferencias monetarias y en especie.

### **PTC: Progresá, Oportunidades y Prospera**

Las primeras transferencias monetarias para el desarrollo social, inician en 1998 con el Programa Progresá cuyo propósito era “apoyar a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema con el fin de ampliar las oportunidades y capacidades de sus miembros para alcanzar mejores niveles de bienestar...” (SEDESOL, 1998).

Los cambios posteriores han sido coyunturales, derivados de la transición del régimen político, en el año 2000, con la pérdida de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y llegada al poder del Partido Acción Nacional (PAN). En el 2012, hubo una nueva transición con el regreso al gobierno del PRI. En estos periodos, cada administración definió su estrategia (Progresá, Oportunidades y Prospera), sin cambios realmente sustantivos.

De acuerdo con Levy (2009), Progresá se constituyó como una política social novedosa, pues sustituía la diversidad de subsidios alimentarios; estaba condicionado por determinados patrones y combinaba beneficios dirigidos a la nutrición, la salud y la educación, como factores principales o de control para romper el ciclo de vida y evitar la dependencia.

Progresá se promovió como un instrumento para “acceder a mejores condiciones de vida mediante el desarrollo de capacidades”; por eso, uno de los cambios relevantes fue la incorporación

de la población no derechohabiente a los sistemas de salud formal, a través de la creación del Programa Seguro Popular. Otro cambio, fue la derogación del periodo de tres años para evaluar la permanencia de las familias, se abrió un proceso de evaluación para hacer recertificación, reincorporación y permanencia.

Oportunidades, por su parte, cambia de nombre nuevamente en 2014 por el de Prospera, comienza su operación en el año 2015. La variación con respecto de sus antecesores (Progresá y Oportunidades), son los derechos sociales, promovidos como plataforma para impulsar las capacidades de las personas y coadyuvar con el ciclo intergeneracional de la pobreza. Una de las características más destacables, es la promoción al acceso de servicios financieros.

Desde sus orígenes Progresá/Oportunidades/Prospera, se planearon romper con el círculo de la pobreza mediante el desarrollo de capacidades; contar con un ingreso mínimo de consumo; mejorar las condiciones de salud y la nutrición; ampliar la matrícula y evitar la deserción escolar. A pesar de los cambios experimentados por las transiciones políticas, los programas han conservado su parte sustantiva y no han perdido su propósito central, como se aprecia en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Objetivos de los PTC en México

Progresá	Oportunidades	Prospera
“Tiene como propósito apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de ampliar las oportunidades y capacidades de sus miembros para alcanzar niveles de bienestar.”	“Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades asociadas a alimentación, salud y educación de las familias beneficiarias del Programa.”	“Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza a través de acciones que amplían el desarrollo de sus capacidades en alimentación, salud y educación y el acceso a otras dimensiones de bienestar para coadyuvar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.”

Fuente: Elaboración propia, con información de SEDESOL (1998-2015).

Como se observa, pese al cambio de nombre, los tres programas están focalizados a atender población en pobreza; buscan ampliar oportunidades y capacidades para romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza, que es el objetivo central de cada uno.

## La tendencia del padrón de beneficiarios PTC

Desde la operación de los PTC, los estados de Veracruz, Chiapas, Guerrero, Puebla, Oaxaca y Estado de México, han sido los que cuentan con mayor número de familias beneficiarias. Veracruz y Chiapas han prevalecido en la primera posición; hasta el año 2000 Guerrero estuvo en la segunda posición para quedar en el sexto lugar. Las posiciones se aprecian en los siguientes cuadros.

Cuadro 2. Posición de las entidades respecto a las transferencias monetarias (1998-2015)

Año	1°	2°	3°	4°	5°	6°
1998	V	G	P	C	O	Mx
1999	C	V	P	G	O	Mx
2000	V	C	O	P	G	Mx
2001	C	V	O	P	G	Mx
2002	V	C	O	P	Mx	G
2003	V	C	O	P	Mx	G
2004	V	C	O	P	Mx	G
2005	V	C	O	MX	P	G
2006	V	C	O	P	Mx	G
2007	V	C	O	P	Mx	G
2008	V	C	O	MX	P	G
2009	V	C	Mx	P	O	G
2010	V	C	Mx	P	O	G
2011	V	C	Mx	P	O	G
2012	C	V	Mx	P	O	G
2013	C	Mx	V	P	O	G
2014	C	Mx	V	P	G	O
2015	C	V	Mx	P	O	G

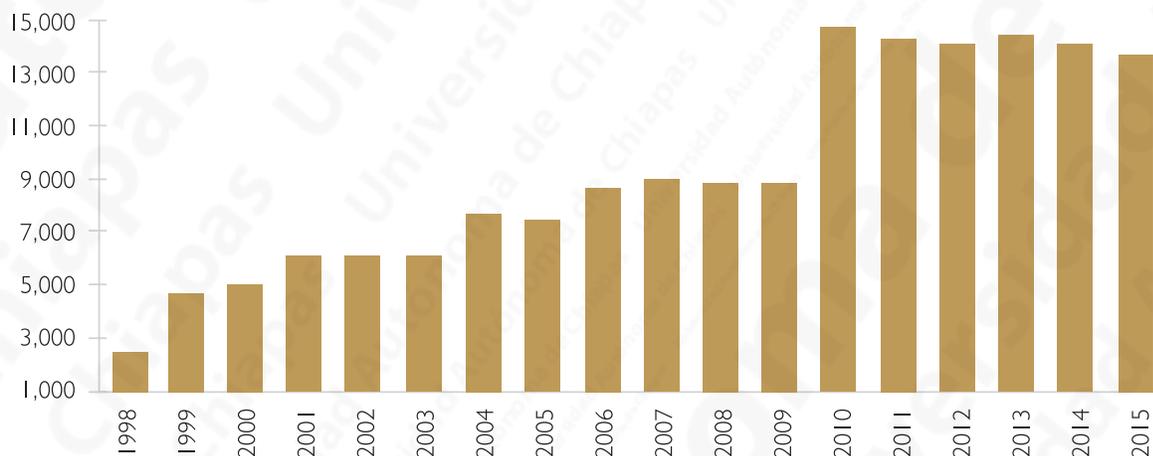
Nota: Veracruz (V), Guerrero (G), Chiapas (C), Puebla (P), Oaxaca (O) y México (Mx).

Fuente: Elaborado con datos de SEDESOL (1998 a 2015)

Con respecto al estado de Chiapas, el padrón de beneficiarios ha crecido por la incorporación de localidades, el crecimiento de la pobreza intergeneracional y la incorporación de familias por presiones, como señala Agudo, para el caso del Programa Oportunidades “el personal del programa tuvo que recurrir a una incorporación universal de las familias en algunas localidades

[...] para evitar conflictos [...] sin mediar encuestas por hogar ni visita domiciliaria” (Agudo, 2012: 151). El siguiente gráfico 1, muestra el comportamiento de las incorporaciones.

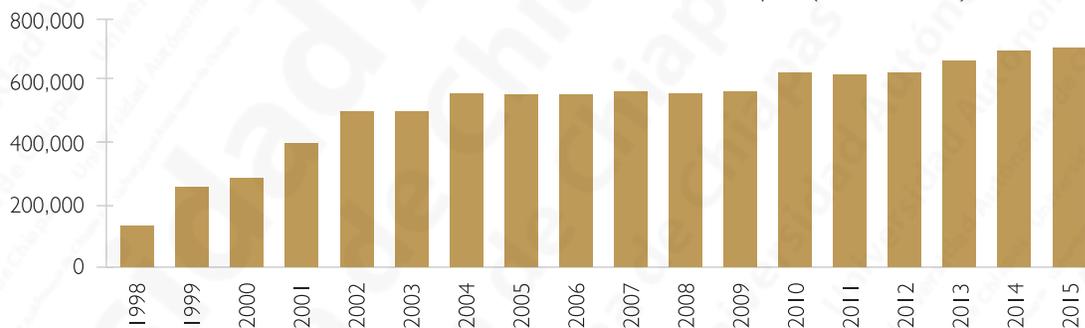
Gráfico 1. Número de localidades de Chiapas incorporadas al PTC de 1998 a 2015



Fuente: Elaborado con datos de Sedesol (1998 a 2015).

A nivel estatal, de acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social, el padrón de beneficiarios ha pasado de 1998 a 2015 de 135 mil 505 familias a 704 mil 041. Es decir que, en 18 años, hubo un incremento del 400 por ciento. Los municipios de Tapachula, Ocosingo, Chilón, Las Margaritas, San Juan Chamula y Tuxtla Gutiérrez son los que cuentan con más beneficiarios. El gráfico 2 muestra la tendencia:

Gráfico 2. Padrón de familias beneficiarias de Chiapas (1998-2015)

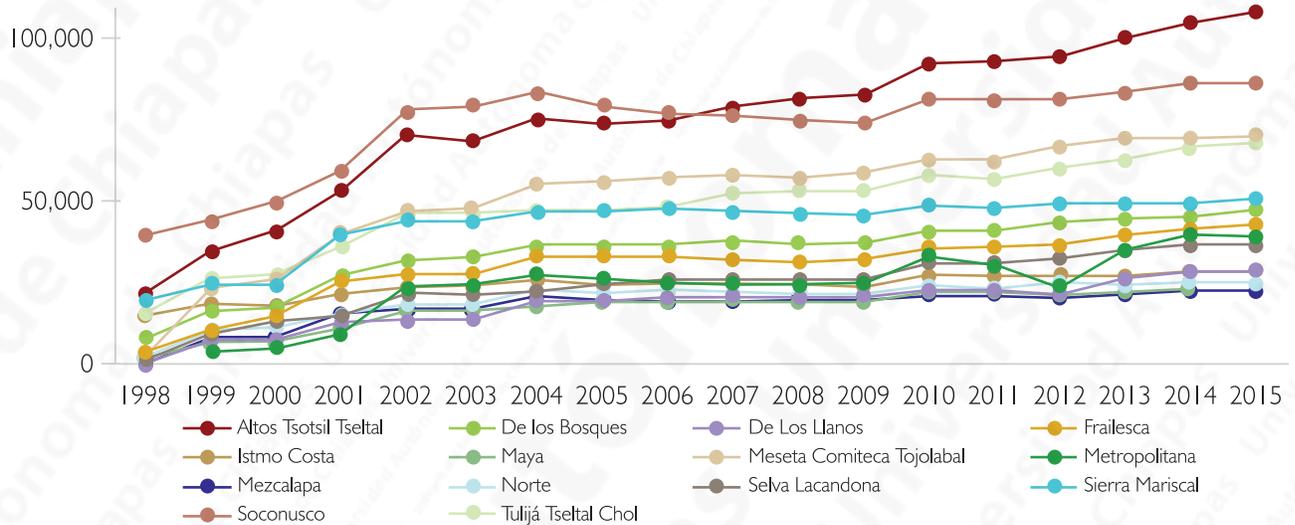


Fuente: Elaborado con datos de SEDESOL (1998 a 2015).

Tapachula y Tuxtla Gutiérrez fueron los municipios con el menor porcentaje de personas en la Línea de Bienestar Mínimo (LBM<sup>3</sup>), con el 28.3% y 14.7%, respectivamente, lo que contrasta notablemente con el 70% de los otros municipios.

En Chiapas, el gobierno propuso la formación de 15 regiones político administrativas, de éstas, desde 1998, Soconusco y Altos Tsotsil Tzeltal, concentran el mayor porcentaje de beneficiarios del Programa. Los datos pueden verse en el siguiente gráfico 3.

Gráfico 3. Padrón de familias por región administrativa de Chiapas (1998-2015)

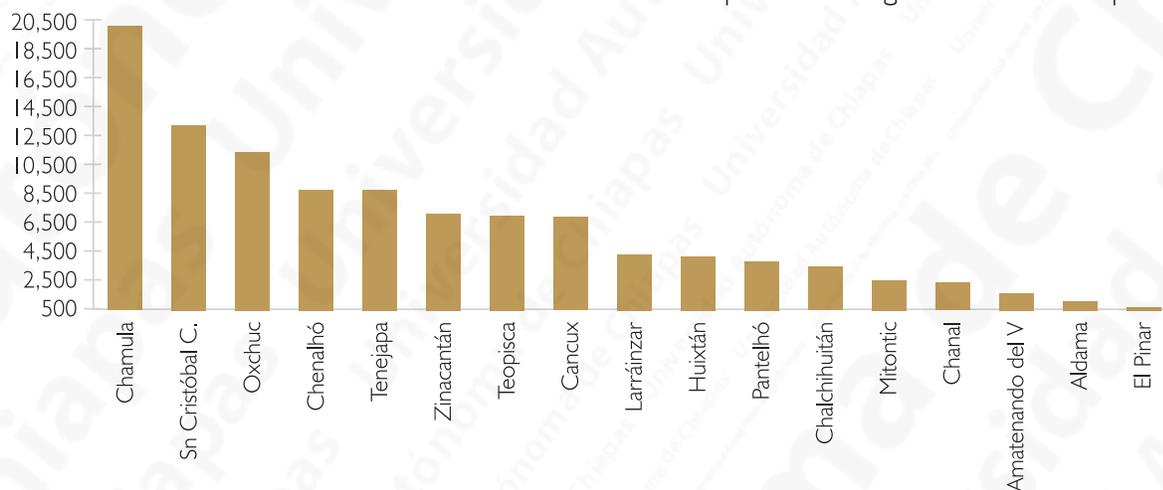


Fuente: Elaborado con datos de Sedesol (1998 a 2015).

De entre los municipios que integran la región Altos Tsotsil Tzeltal, es San Juan Chamula el que cuenta con más beneficiarios desde 1998 (Gráfico 4), para el quinto bimestre de 2015, el municipio concentraba 20,053 beneficiarios, en 143 localidades.

<sup>3</sup> Parámetro de incorporación, reincorporación y permanencia de las familias en el PTC.

Gráfico 4. Padrón de familias beneficiarias de los municipios de la Región Altos de Chiapas



Fuente: Elaborado con datos de SEDESOL (2015).

Según la normatividad, el padrón de beneficiarios se actualiza con la verificación de cumplimiento de las condicionalidades socioeconómicas y corresponsabilidades (asistencia a la escuela, al sector salud, a las pláticas de orientación, etcétera) de los beneficiarios para recertificar la permanencia o no en el Programa. También se instrumentan “puntos centinelas<sup>4</sup> (PC)”, que tienen “el carácter de control y detección de fraude... con encuestas sorpresas... destinadas averiguar cuánto saben los beneficiarios acerca del programa” (Agudo, 2012: 168-169). Agudo, cita a Pérez (2012: 169) para señalar que este operativo “se realiza debido a que el programa verifica los datos [y] a veces puede tener errores..., duplicidad de datos.”

En el caso de Chiapas el Informe Puntos Centinelas 2014, se realizó en 42 localidades de 24 municipios, cinco de ellos de la Región Altos Tsotsil-Tseltal (no se consideró el municipio de San Juan Chamula).

Con respecto al panorama de beneficiarios estatal, ha tenido un crecimiento constante debido a las condiciones socioeconómicas de las familias elegibles, recertificadas o permanentes en el

<sup>4</sup> Es una medida instrumentada por la coordinación del programa Prospera para conocer la percepción integral de las familias beneficiarias, titulares, vocales, becarios y de los operadores de los sectores Salud, Educación y personal de Prospera, con el objetivo de conocer el cumplimiento y detectar anomalías.

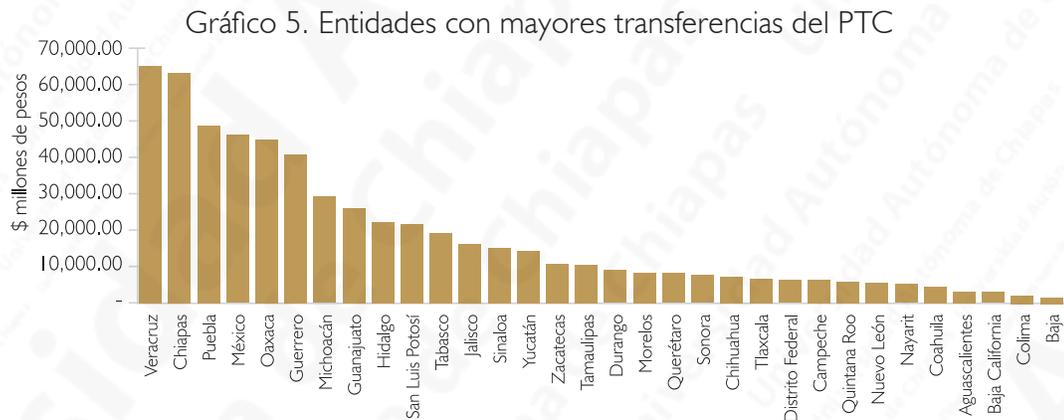
programa, con respecto de la Línea de Bienestar Mínimo, por lo que se infiere un aumento de en el ciclo intergeneracional de pobreza.

### Las transferencias monetarias

El Programa tiene varios dos tipos de transferencias, en especie (talleres, pláticas en materiales de salud, etcétera) y monetarias (becas educativas y para alimentación). Las transferencias de entregan a las mujeres, conocidas como titulares o beneficiarias (elegible, recertificada o permanente). El criterio para se toma en cuenta para hacer las asignaciones es el número de hijos en edad escolar.

Con estas transferencias se “pretende incidir en la construcción y el fortalecimiento de capital humano con el objetivo de romper el círculo de reproducción intergeneracional de la pobreza” (González, 2012: 53-54); se busca mejorar la calidad de vida de las poblaciones urbanas y rurales. En 2015, el presupuesto nacional para el programa Prospera ascendió a más de 4 mil 923 millones de dólares, con una cobertura de 6 millones de familias (CEPAL, 2015).

Los datos disponibles en los informes de la Presidencia de la República, Chiapas y Veracruz fueron las entidades con mayores transferencias monetarias entre 2000 a 2015, como se aprecia en el Gráfico 5; siendo Baja California Sur el que recibe menos en proporción a la población. En términos relativos los beneficiarios en Chiapas superan a Veracruz (que tiene una población total 55.8% superior), mientras que en recursos apenas lo supera en 3.1%.



Fuente: Elaboración propia, con datos del Tercer Informe del Gobierno Federal (2015)

El panorama de Chiapas no es halagador, su posición en las transferencias monetarias y el aumento de la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo, pasaron de 46.7% en 2012, a 48.5% en 2014 (CONEVAL, 2015). Esto significa que la población cuyos ingresos no les permiten acceder a la canasta alimentaria, aumenta lo mismo que las transferencias, se necesitará por lo tanto de mayores recursos. Significa también, que las transferencias monetarias son un paliativo de corto plazo que no resuelve el problema de la pobreza intergeneracional y que más bien la perpetúa e incrementa, generando dependencia.

En este contexto, éstas deben complementarse con otras acciones que generen capacidad de agencia e inversiones productivas que promuevan el autodesarrollo para lograr el desprendimiento de las transferencias. El padrón de beneficiarios debe revertirse con el tiempo, valorando que “un factor crucial para crecer a nivel agregado y para salir de la pobreza a nivel de los individuos y familia es la inversión” (Lustig, 2004:92).

### **Condicionalidad y corresponsabilidad**

En México, desde el comienzo del PTC la condicionalidad y la corresponsabilidad han sido componentes básicos de la política social. Ambos fueron establecidos como medidas ante la evidencia de bajos índices educativos y alto grados de morbilidad y mortalidad en la población considerada pobre. Podría presuponerse que este sector de población tiene poco interés por la educación y la salud, considerando que su principal prioridad es obtener ingresos para alimentarse. Por eso la condicionalidad es un requisito indispensable y la corresponsabilidad una acción de las personas.

De acuerdo con Levy (2009), los PTC condicionan explícitamente su entrega a una conducta. Esta condicionalidad parte de una observación empírica y una hipótesis; es decir:

La observación era que la existencia de complementariedad entre nutrición, la atención preventiva de la salud y la educación básica indicaba que mejorarlas todas al mismo tiempo generaría un impacto positivo mayor. La hipótesis consiste en que las transferencias de ingresos sujetas a las condiciones apropiadas pueden aumentar gradualmente los activos de los hogares pobres, y sobre todo su capital humano, lo que crea la posibilidad de dismantelar eventualmente el programa de manera gradual. Se trata de que en lugar de limitarse a transferir ingresos (en efectivo o en especie) se debe hacer algo más para corregir las condiciones subyacentes que generan la necesidad de realizar esas transferencias, lo que hace factible y creíble su eventual dismantelamiento (Levy, 2009: 201).

De lo anterior se infiere que la condicionalidad debe tener temporalidad sujeta al desarrollo de las capacidades de las personas, de tal forma que no genere dependencia al PTC. Al relacionar la condicionalidad con la capacidad, las personas deben aprovechar las transferencias (efectivo o especie) como medios para lograr mejores oportunidades. Es decir, que, a mayor número de pláticas sobre salud, mayor prevención de enfermedades y por ello menor mortalidad; que a mayor asistencia escolar mejor nivel educativo y menos trabajo infantil. En suma, en conjunto las transferencias monetarias y los ingresos familiares producto de la producción familiar, es posible para reducir la pobreza intergeneracional.

Sin embargo, de acuerdo con las evidencias empíricas descritas por Morley y Coady (2003), citados por Barba y Valencia (2011:195), una mayor escolaridad no necesariamente equivale una mayor acumulación de capital humano; es decir, que la condicionalidad escolar puede estar sesgada ante una obligatoriedad de la asistencia para no perder la beca, de ahí que no significa necesariamente que niños y jóvenes escapen de la pobreza. Esto es a lo que Barba y Valencia (2011:204), llaman una “ilusión educativa”.

La corresponsabilidad, por su parte, no debe ser vista como mecanismo impositivo, sino como plataforma para que las familias accedan por derecho social a mejorar sus condiciones de vida, no por la obligación condicionada para recibir los recursos monetarios. Por eso, es impostergable la responsabilidad del Estado para que cumplir con las funciones sustantivas en materia educativa y salud, para operar desde “la asistencia y no desde el asistencialismo”, como argumenta Alayón (1991:14).

### **PTC a 18 años de operación ¿avances o retrocesos en Chiapas?**

Considerando el tiempo en que han operado los PTC en Chiapas, es necesario analizar sus resultados entre 1997-2015. Este apartado centra su atención en tres indicadores la mortalidad materna, la escolaridad y los ingresos monetarios. Estos indicadores han servido para definir las condiciones y corresponsabilidades de los beneficiarios.

Los PTC tienen como propósito el desarrollo de capacidades básicas, con atención en la educación de niños y niñas; la orientación y la atención médicas para la familia y la nutrición de los niños, que necesitan apoyo para alcanzar el pleno desarrollo en la vida.

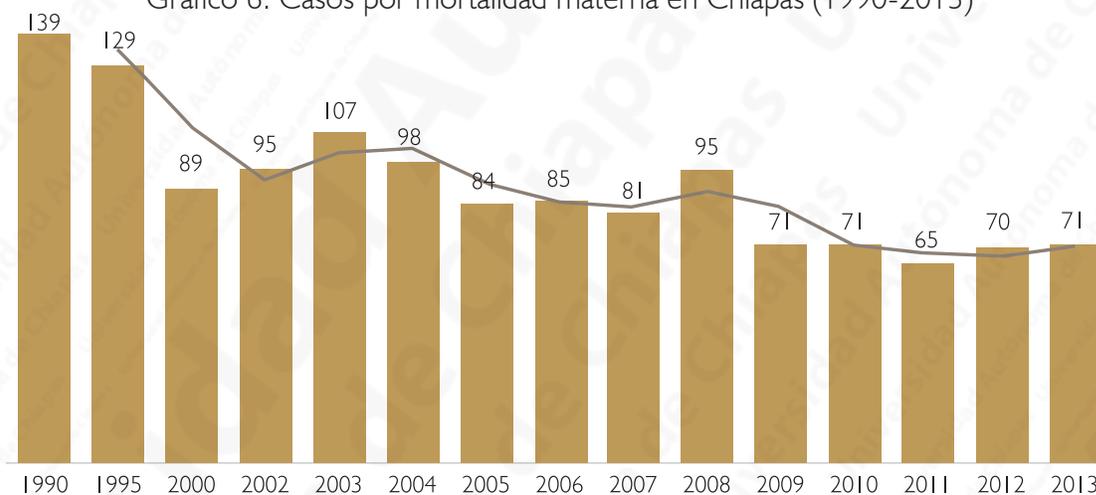
De acuerdo con SEDESOL, los hogares en pobreza se caracterizan por una limitada capacidad para generar ingresos por cuenta propia y por el bajo nivel de éstos; pero también porque es en éstos se concentran las mayores prevalencias de mortalidad, mala nutrición, rezago educativo y baja escolaridad (SEDESOL, 2012:4).

La comparación entre los objetivos de los tres programas, muestra que prevalece el planteamiento sobre mejorar las condiciones en que se encuentran los pobres, aunado a la reiterativa necesidad de potenciar sus capacidades y romper el ciclo de pobreza intergeneracional en las familias beneficiarias.

### Mortalidad materna

Entre 1990 y 2013, se registraron más de 1,300 casos de mortalidad materna en Chiapas (DGIS, 2015). Si bien ha habido una reducción del 49%, como se muestra en el Gráfico 6, la tendencia a la baja es mínima. No es significativa desde la perspectiva de los derechos de la mujer. Los datos más elevados se dan en los territorios indígenas, donde existe un marcado arraigo de los usos y costumbres, por ejemplo, los hombres deben autorizar el traslado de la mujer a una clínica para consultas o atención médica.

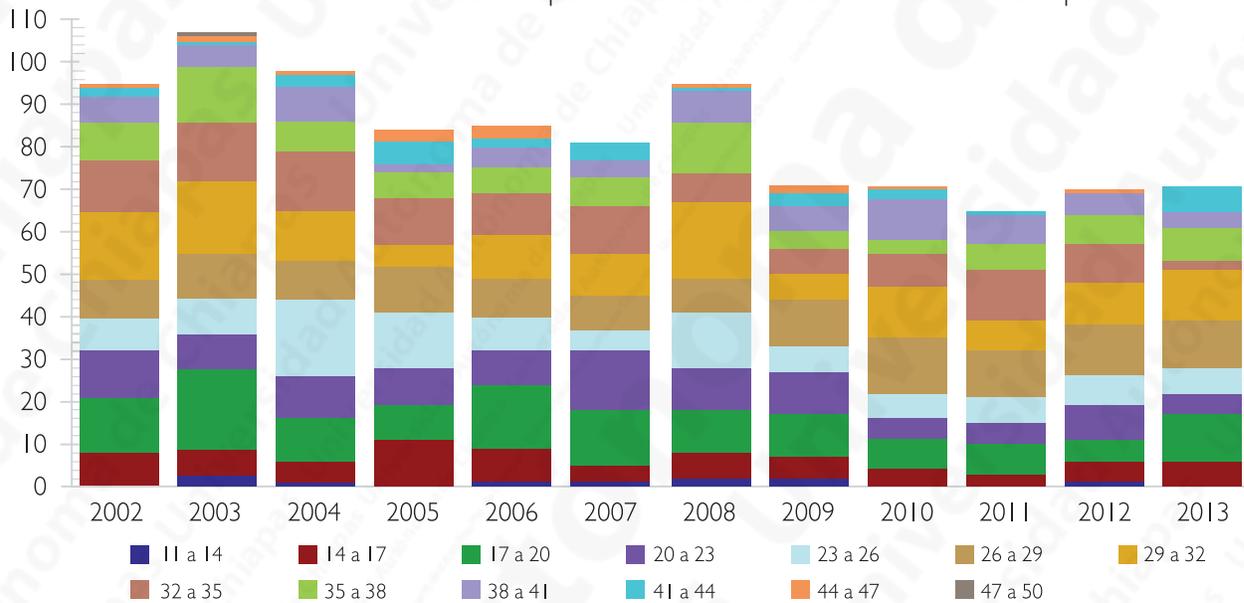
Gráfico 6. Casos por mortalidad materna en Chiapas (1990-2013)



Fuente: Elaboración propia con datos de la DGIS (2015).

De los datos revisados sobre mortalidad, la edad de las embarazadas representa un foco de alerta prioritaria. De los intervalos entre 11 y 15 años de edad, se observa que niñas y adolescentes deberían de estar cursando el nivel básico de escolaridad y no enfrentándose a la maternidad, como se aprecia en el Gráfico 7.

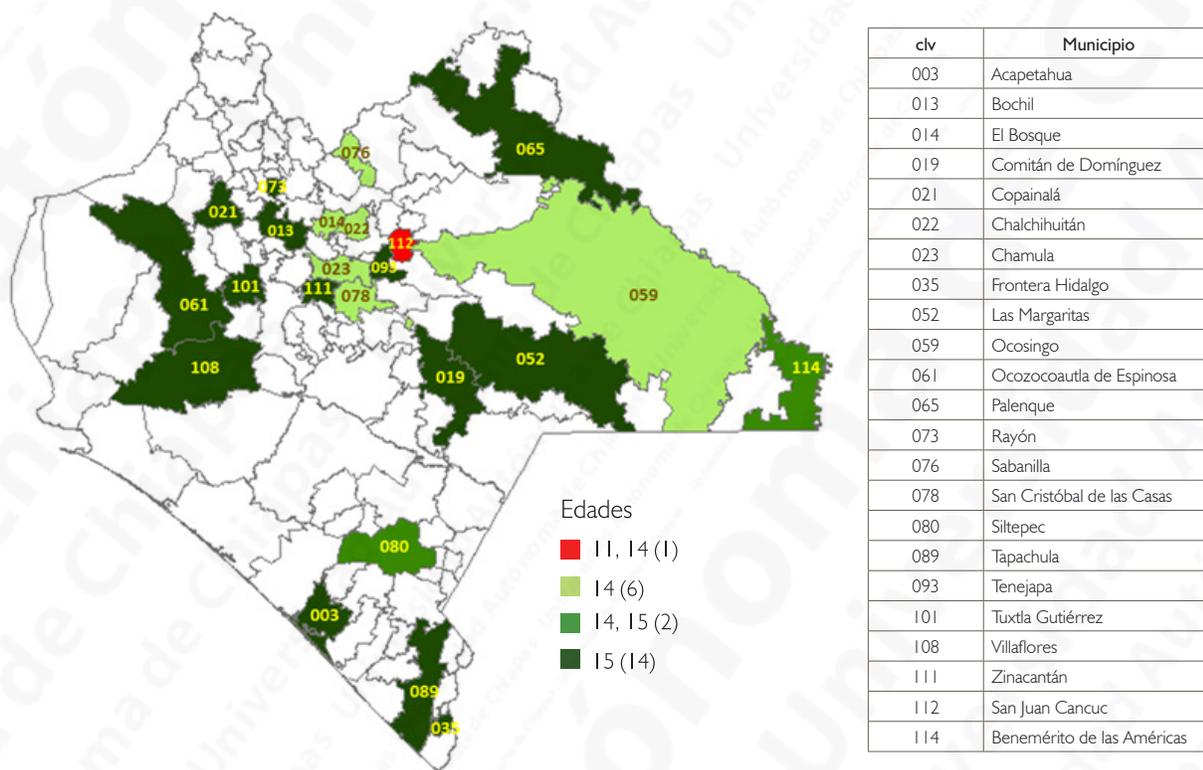
Gráfico 7. Intervalo de edades por casos de mortalidad materna en Chiapas



Fuente: Elaborado con datos DGIS (2002 a 2015).

De los 29 casos registrados, 18 no tenían seguridad social, tres estaban afiliadas al seguro popular y las demás no especifican. De las 15 regiones administrativas donde hay mayor incidencia de la mortalidad materna en menores de 15 años destacan: Altos (tsotsil-tseltal), Soconusco y Tulijá (tzeltal-chol).

Figura 1. Municipios de Chiapas con casos de mortalidad materna



Fuente: Elaborado con mapa digital INEGI, datos del DGIS (2002 a 2015).

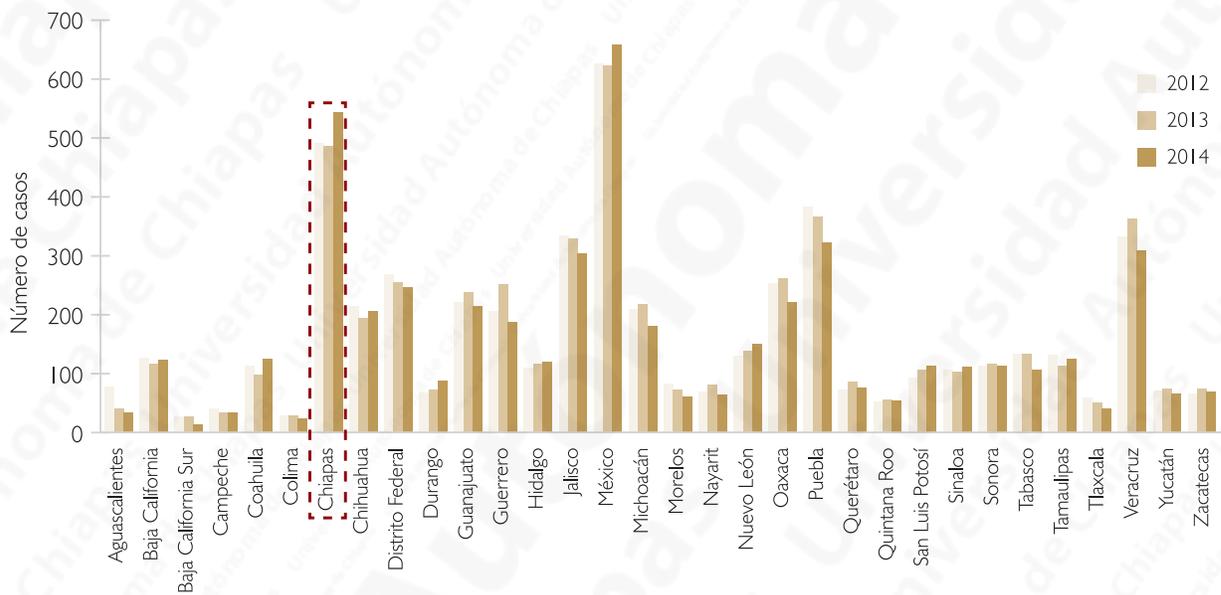
Un factor crítico para las mujeres embarazadas en las comunidades indígenas son los usos y costumbres; tal es el caso de San Juan Chamula, donde las mujeres se ven imposibilitadas para decidir sobre su propio cuerpo porque requieren del consentimiento del esposo e incluso de la familia, ya sea de su padre y madre; situación que ha conducido a muchas a la muerte.

Otra cara de la pobreza en Chiapas es la mortalidad infantil, de acuerdo con Núñez y López (2015), ésta no ha sido estudiada de manera integral, aun con la existencia de un cúmulo de evidencias empíricas que muestran, desde distintas aristas, la presencia de importantes relaciones causales entre ambos fenómenos. Núñez y López indican que, no obstante, el descenso observado en los niveles de mortalidad infantil en México, aún existen importantes diferencias en términos de las reducciones alcanzadas entre municipios y entidades, las cuales se incrementan como

resultado de la concentración de muertes prematuras, en especial en áreas con altos niveles de pobreza y entre grupos que habitan en zonas de alta o muy alta marginación.

De acuerdo con datos de INEGI, a nivel nacional, se han registrado de 2012 a 2014 más de 15 mil defunciones de niños menores de 5 años; el Estado de México y Chiapas son las entidades con mayor incidencia en número de casos y, en 2014, gradualmente se incrementa. Si se relativiza, Chiapas es primero, ya que el estado de México tiene 210.2% mayor población que Chiapas.

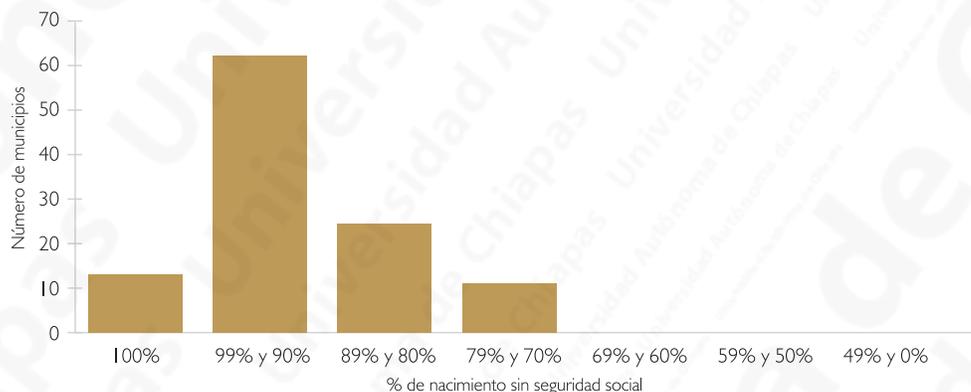
Gráfico 8. Casos de mortalidad infantil en menores de 5 años a nivel nacional



Fuente: Elaborado con datos del INEGI.

Según la Dirección General de Información en Salud (DGIS) (2015), en Chiapas hubo más de 93,000 nacimientos, de los cuales 15,000 contaban con seguridad social, en tanto que 77,000 fueron sin seguridad social, lo que equivale al 83% del total, como se ejemplifica en el Gráfico 9, encabeza la lista la región administrativa Altos Tsotsil-Tseltal.

Gráfico 9. Número de municipios vs' porcentaje de nacimientos sin seguridad social en Chiapas



Fuente: Elaborado con datos de DGIS (2016).

Esta situación es preocupante, si se considera que el PTC señala a la seguridad social como parte de las corresponsabilidades para recibir la transferencia monetaria. En este sentido, Deaton (2014: 46) hace énfasis en Amartya Sen al comentar “las capacidades conducen a un examen de la condición de estar libre de privaciones en términos de la posibilidad disponible merced a las circunstancias objetivas, y no en término de lo que la gente piensa o siente respecto de esas circunstancias”.

### Escolaridad

La educación es un derecho social establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Estado es el garante de este derecho, la educación junto con la salud, los servicios básicos y la vivienda digna se consideran indispensables para mejorar las condiciones de bienestar y calidad de vida de las personas. Las condiciones y características de los espacios educativos, también reflejan condiciones de desigualdad vinculadas a la pobreza y que configura un “hiato de las distorsiones” Cordera (2013: 17).

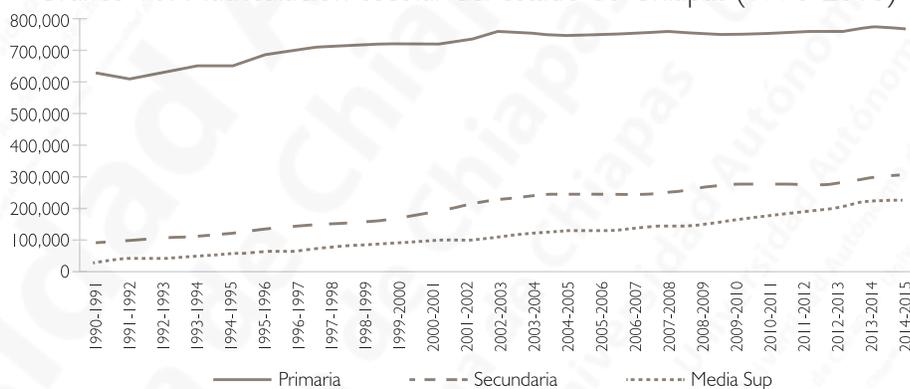
En México, si bien las políticas sociales buscan garantizar estos derechos, se han orientado más al asistencialismo y se han ido desvirtuando. En Chiapas han sido usados como estrategias de campañas políticas y control social; queda lejos la pretensión de transformar las condiciones de vida de los beneficiarios y, por el contrario, se acentúan las desigualdades. En este contexto,

Farías (2005: 82) argumenta “en México hay una legislación social avanzada que no se cumple cabalmente... si desde hace tiempo se cumpliera... en gran medida no se hubiera presentado en su actual dimensión la desigualdad que padecemos”.

Las desigualdades sociales están latentes en espacio y tiempo, demarcan limitantes de acceso a mejores condiciones de vida y oportunidades; por eso, Ibarra (2014) comenta “las convulsiones provocadas por la recurrente crisis del modelo de desarrollo, que han resultado en una polarización de la sociedad que determina la distribución inequitativa de la riqueza, la creciente desconfianza en actores políticos e instituciones y la exclusión de grandes sectores de la sociedad que no encuentran un presente estable para vivir de manera digna y avizoran un futuro incierto, se presentan de manera contundente” (Ibarra, 2014:9).

La desigualdad educativa se observa al revisar la matrícula escolar, desde primaria hasta el nivel medio superior en Chiapas (Gráfico 10), se observa una brecha significativa que limita sin lugar a dudas, las oportunidades de muchos niños y jóvenes para acceder al siguiente nivel educativo. Se considera que la educación es un derecho, pero sobre todo un eslabón en proceso de desarrollo del individuo y la sociedad, pero por el contrario cuando falta es un factor de rezago y desigualdad que como señala Sánchez, “la educación ha adquirido una importancia estratégica en la globalización, para elevar la competitividad de los países [pero] las desigualdades educativas contribuyen a generar regiones ganadoras o perdedoras” (Sánchez, 2008:357).

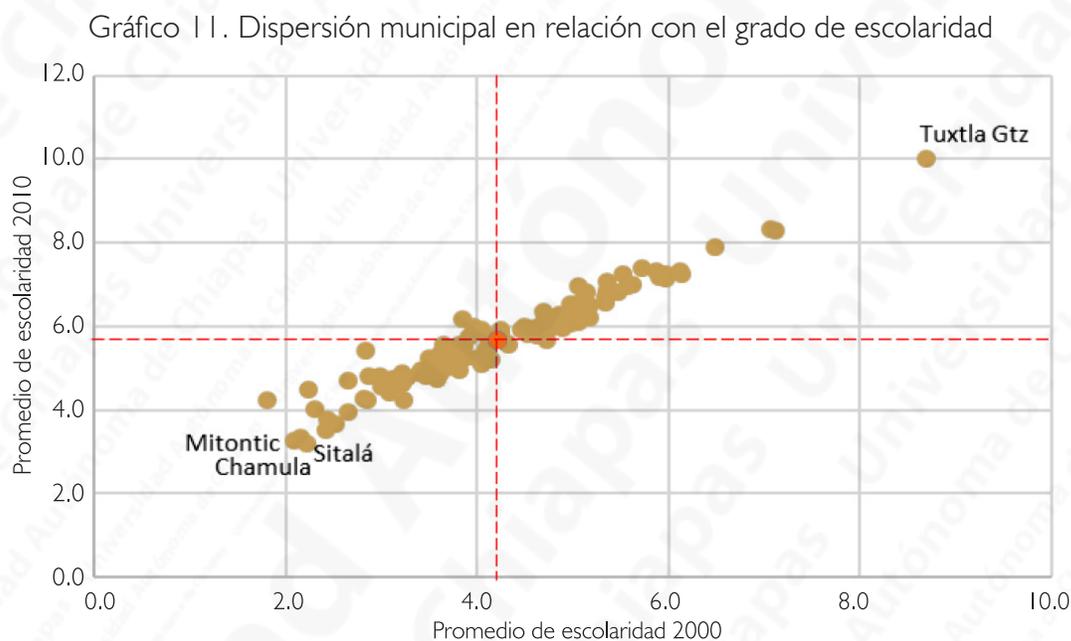
Gráfico 10. Matriculación escolar del estado de Chiapas (1990-2015)



Fuente: Elaborado con datos del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa (SNIE).

La brecha entre los niveles educativos, como se muestra en el gráfico 10, es muy amplia entre el nivel básico y el superior; es decir, solo un limitado número de niños y niñas tendrá acceso a estudios universitarios, lo que limita sus oportunidades.

El grado de escolaridad significa avances o estancamiento para mejorar las opciones de ingreso. Se puede inferir el alcance del PTC al analizar los niveles de educación. En el gráfico 11, se observa que entre el año 2000 y el 2010, el mayor número de municipios en Chiapas se ubicó en el rango de escolaridad de 2.0 a 5.0 (primaria). Los más rezagados eran Santiago El Pinar, Sitalá y San Juan Chamula. En ese periodo de tiempo (10 años), 82 municipios avanzaron un grado y medio de escolaridad, al pasar de 3.0 a 6.0, siendo los que menos avanzaron Mitontic, Sitalá y San Juan Chamula.



En lo concerniente al analfabetismo en la entidad, se tiene que entre 1990 a 2010, los municipios con mayor porcentaje de población en esta condición fueron: Sitalá, con 71.3 por ciento en 1990; Santiago El Pinar con 68 por ciento en 2000 y Mitontic con el 46 en 2010. El caso de

Mitontic es preocupante, considerando que el porcentaje es notablemente superior comparado con el promedio estatal de 17 por ciento de la población en 2010. En los 20 años analizados Mitontic, Sitalá, Pantelhó, San Juan Chamula y Zinacantán han ocupado los lugares más elevados de analfabetismo y sobresale su característica de ser municipios indígenas.

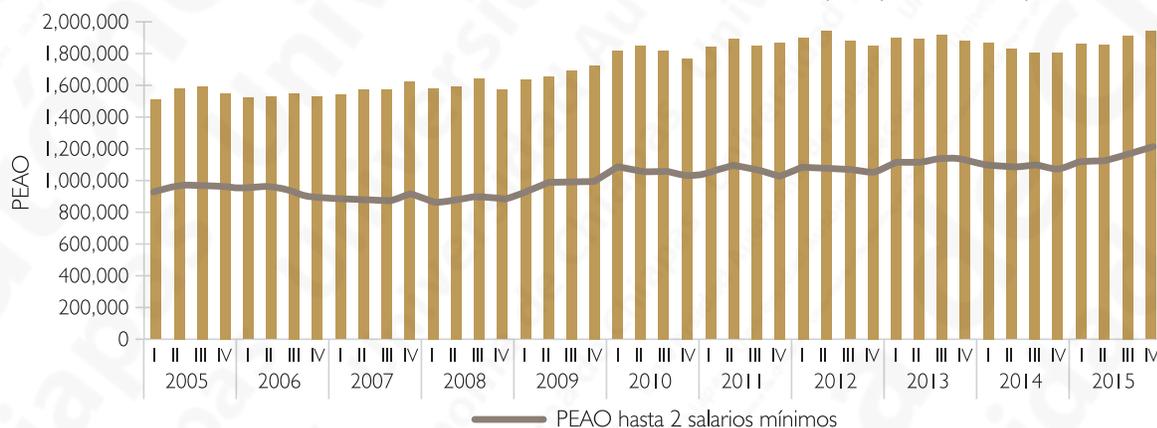
### Ingresos

El ingreso es otro de los indicadores considerados en los PTC, ya que se relaciona con el acceso a la canasta básica alimentaria, a partir de la cual se mide si la persona es pobre o no. Por otro lado, se asume a mejores niveles educativos mejores oportunidades de empleo e ingreso. Sánchez (2008: 349) sostiene “el crecimiento económico constituye un primer factor condicionante del nivel de bienestar de la población, sobre todo por sus efectos en la generación de empleo e ingreso”; es decir, el ingreso como elemento económico es un satisfactor de necesidades para lograr un bienestar. Entonces el ingreso, está en función de contar con oportunidades de acceso estrategias de vida y empleo que permitan tener una vida decorosa, donde la educación, las habilidades y conocimientos son indispensable.

En un entorno rural, enfrentarse al desempleo y estar en condiciones de rezago educativo, la situación de las personas se hace más crítica y difícil; a eso se suman las limitadas oportunidades para acceder a empleos formales, lo que orilla a la migración y mayor vulnerabilidad y desigualdad social.

Según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), en Chiapas el 62% de la población está económicamente activa (PEA) y gana hasta dos salarios mínimos (Gráfico 12). Sólo 4% obtiene ingresos arriba de los cinco salarios mínimos (INEGI, 2015). De acuerdo a la ubicación laboral por sector económico, se tiene que el 38% se ocupa en el sector primario, el 47% en el terciario y el 14% en el secundario. Sin embargo, de acuerdo al tipo de unidad económica, el 39% de la PEA, está ocupada en actividades informales, domésticas y/o agricultura de subsistencia.

Gráfico 12. Población económicamente activa de Chiapas (2005-2015)



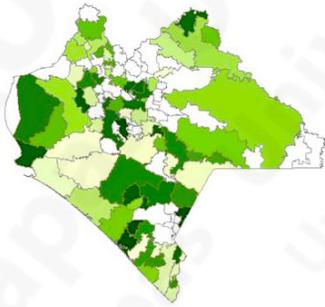
Fuente: Elaborado con datos de la ENOE al cuarto trimestre 2015.

Sin duda, el nivel del ingreso desigual agudiza las condiciones de pobreza. Según Lustig (2002 y 2006:125), en un análisis del Banco Mundial realizado en 1999, evidenció que el desempleo y la variabilidad de los salarios constituyen un fuerte problema para las personas en condiciones de pobreza. La ocupación y los salarios están en estrecha relación con la educación y las capacidades del individuo, si son bajas lo excluyen de la posibilidad de mejorar sus ingresos; pero también de que el Estado genere las opciones empleo formal como plantea Sánchez (2002: 60) “la reducida ocupación formal, respecto de la población disponible para trabajar, exige niveles de calificación cada vez más elevada, la mayoría debe contenerse con ocupaciones de reducida productividad que se encuentra en los bolsones de informalidad”. De acuerdo con Breach (2014:285), “para elevar los niveles ingresos y de vida de la población y abatir los niveles de desigualdad y de pobreza en un país en desarrollo [se requiere] promover un patrón de crecimiento con generación de empleos productivos que logre sostenerse por un periodo amplio”.

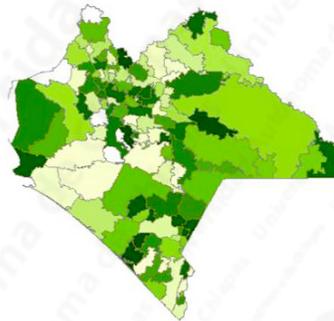
En Chiapas, se puede observar que la tendencia del nivel del ingreso de la PEA entre 2005 y 2015 permaneció estático; el 60% de la población sobrevive con uno o dos salarios (Figura 2). El número de municipios con PEA con ingresos de uno a dos salarios mínimos, se incrementó considerablemente entre 2000 a 2015. Se puede argumentar que se trata de un reflejo del ingreso social, transferencias monetarias de programas sociales.

Figura 2. Municipios con población con ingresos hasta de 2 salarios mínimos

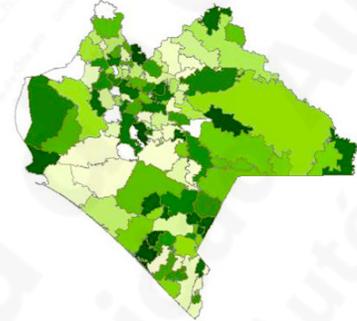
(a) Municipios con población mayor al 50% de la PEAO de 1 hasta 2 salarios mínimos en el año 2000



(b) Municipios con población mayor al 50% de la PEAO de 1 hasta 2 salarios mínimos en el año 2010



(c) Municipios con población mayor al 50% de la PEAO de 1 hasta 2 salarios mínimos en el año 2015



Fuente: Elaborado con datos del CONAPO (2000, 2010 y 2015)

Esto significa, que en 15 años no ha habido variación en los ingresos de la población chiapaneca y que el 50% sobrevive con ingresos de uno o dos salarios mínimos.

### ¿Ruptura del ciclo de pobreza?

Los PTC se diseñaron como estrategia para romper con la pobreza intergeneracional, asociada con la educación, la salud y la alimentación, como medios para mejorar la calidad de vida de las familias (Adato, 2013; Cecchini y Madariaga, 2011; Barba y Valencia, 2011; Cecchini y Martínez, 2011; Cohen y Franco, 2006; Rawlings y Rubio, 2003). Como bien señala Sen (2001), el ingreso no es garantía de alcanzar objetivos de mejor vida, si no hay buena salud y el desarrollo de capacidades.

Sin embargo, el tiempo ha demostrado que los PTC se ha convertido en un incentivo “monetario” y no en un detonante de la capacidad de los pobres para mejorar, como dice Sen “capacidades para potenciar las metas que uno desea potenciar” (Sen, 1995:75) y lograr “el éxito (...) en la búsqueda de la totalidad de sus metas y objetivos” (Sen, 1995: 71). Es decir, la beca debe sumarse como ingreso “extraordinario” o complementario a otros generados por la actividad preponderante de la familia, para sufragar necesidades de educación y alimentación de los hijos en edad escolar, para aspirar a mayores oportunidades. Las condiciones de las familias

indígenas se puede apreciar que “la pobreza en Chiapas, es resultado de procesos estructurales que han impedido a la población acceder a servicios de salud y educación, que han limitado su capacidad de empleo formal y de salario digno, creando una espiral que agudiza y perpetúa el rezago, especialmente en las poblaciones indígenas y las más aisladas de la entidad” (López y Núñez, 2016: 25).

En este sentido, la precariedad de las condiciones en que se encuentran las familias beneficiarias y el mal condicionamiento generado, se antepone a la capacidad de agencia e inhibe toda acción e iniciativa para realizar actos valiosos (educarse), por lo cual las convierte en “sujeto pasivo receptor de influencias externas” (Arendt en Tubino, 2009: 7) para cubrir necesidades de consumo prioritario.

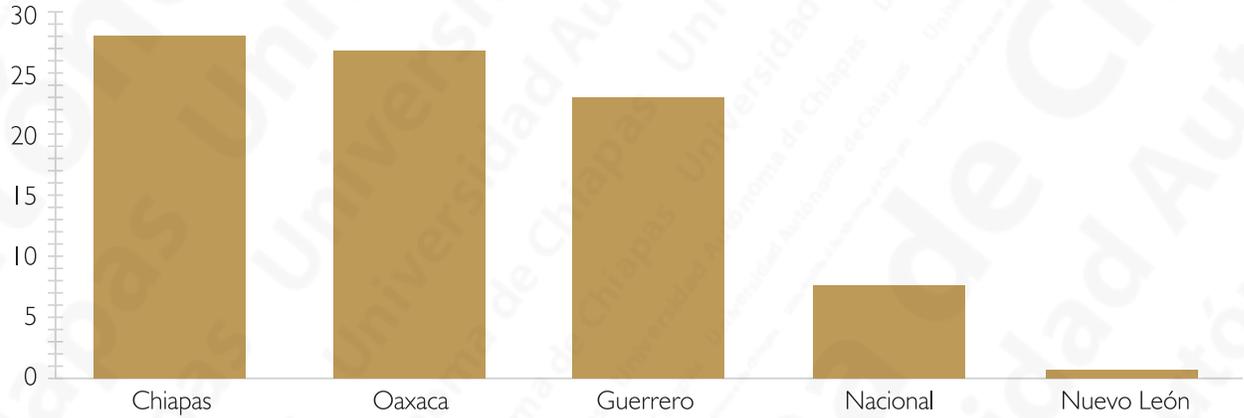
En el año 2004, se da a conocer la metodología para la medición de pobreza en México diseñada por el CONEVAL, dio un paso de la unidimensionalidad (ingresos), a la multidimensionalidad (ingresos más carencias). Ha esto se llama la pobreza multidimensional, la cual considera tres espacios: bienestar económico, derechos sociales y del contexto territorial; asimismo, hace una clasificación de moderada y extrema<sup>5</sup>.

De acuerdo con las cifras del CONEVAL (2016), Chiapas entre el 2014 y el 2016, pasó de tener el 76.2% a 77.1% de su población en condiciones de pobreza (entre estas el 28.1% en pobreza extrema), por arriba de Oaxaca y Guerrero (Gráfico 13). Esta condición de pobreza, contrasta fuertemente con las riquezas naturales que la entidad posee y genera un cuestionamiento ante la falta de impacto de los importantes recursos públicos transferidos a través de la política social: “en la reducción de la pobreza, la renta no puede ser la motivación última de la política de lucha contra la pobreza (...) se corre el riesgo de concebir la pobreza como privación de renta y justificar entonces la inversión” (Sen, 2000: 119).

---

5 Representa a la población con un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana; además, presenta al menos tres de las seis carencias sociales, en tanto que la moderada agrupa a la población pobre multidimensional no incluida en la extrema.

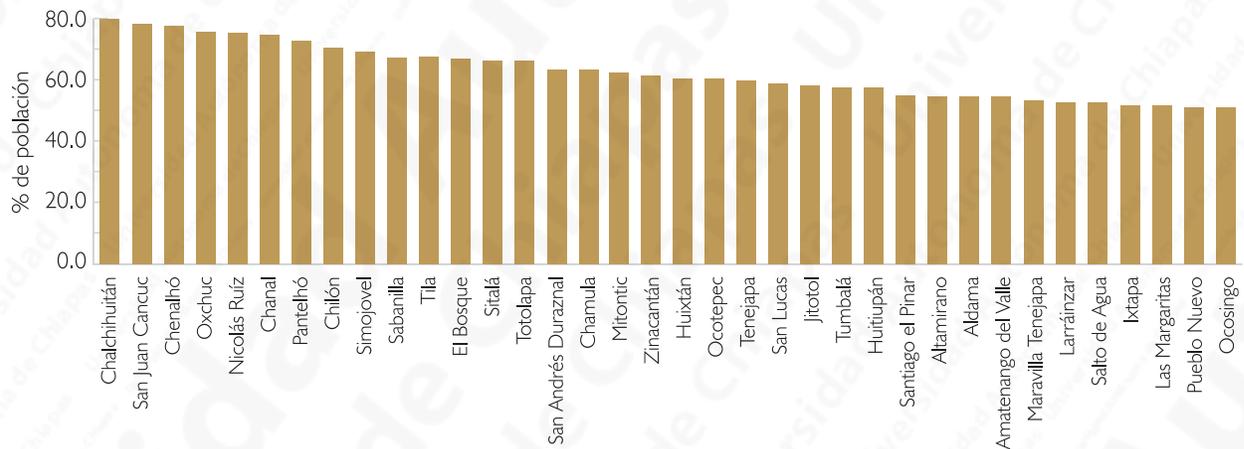
Gráfico 13. Porcentaje de población en pobreza extrema, sureste de México



Fuente: Elaborado con datos de CONEVAL (2016).

A nivel municipal, 36 municipios de la entidad concentran más del 50% de la población en pobreza extrema multidimensional (Gráfico 14); en las cuatro primeras posiciones se encuentran Chalchihuitán, San Juan Cancuc, Chenalhó y Oxchuc que tienen mayoritariamente población indígena y donde impera actualmente clima de tensión política y social (CONEVAL, 2016).

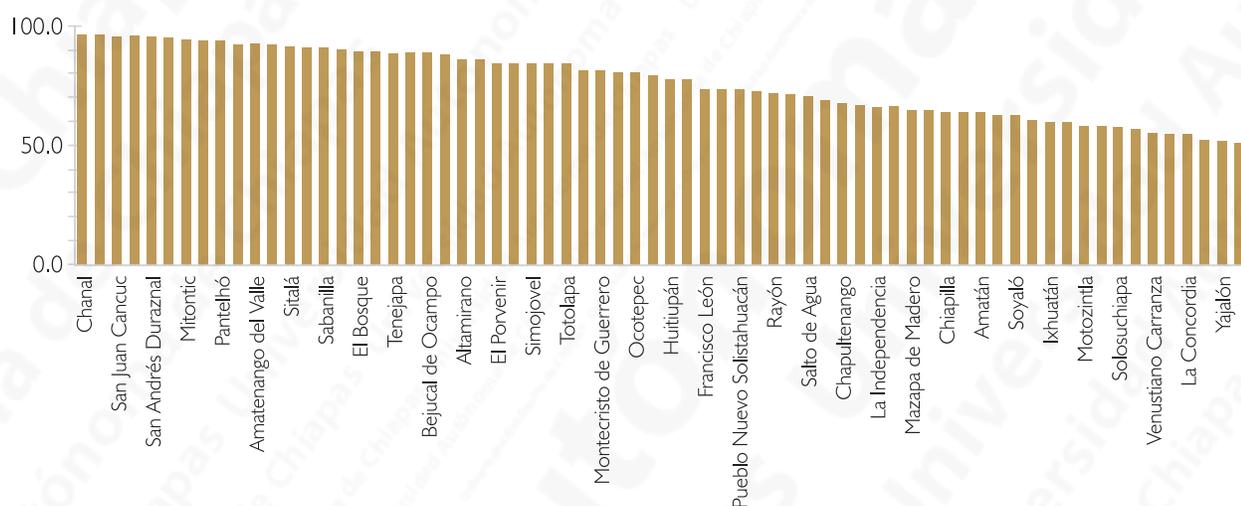
Gráfico 14. Municipios con más del 50% de su población en pobreza extrema



Fuente: Elaborado con datos de CONEVAL (2016).

Respecto a la Línea de Bienestar Mínima (LBM)<sup>6</sup>, se tiene otra configuración territorial versus a los datos de pobreza extrema. El 44% de la población chiapaneca se encuentra por debajo de la LBM, intensificándose en los municipios de Chanal y Aldama (Gráfico 15); hay 68 municipios por arriba de la LBM con el 50%; es decir que cerca de 1 millón, 349 mil personas no tienen ingresos para acceder a una canasta básica alimentaria. También se observa que la condición es peor en los municipios con rostro indígena.

Gráfico 15. Municipios mayores a 50 por ciento de su población por debajo de la LBM



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL (2016).

## Conclusiones

En México, los PTC se han consolidado como la principal estrategia de política social con el fin de reducir los índices de pobreza. Estos programas consideran como medio el desarrollo de capacidades básicas (educación, salud y la alimentación) para impulsar la calidad de vida de la población. Sin embargo, en los 18 años analizados, las transferencias condicionadas no muestran haber sido

<sup>6</sup> Permite observar el nivel de bienestar de las personas a partir de las oportunidades de acceso a la canasta básica alimentaria; es también un parámetro para la SEDESOL para identificar a la población sujeta a ser beneficiaria del PTC. Se puede decir que la LBM concentra a la población más pobre de la entidad.

efectivas; las condiciones de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad en que vive la población en Chiapas no han cambiado y tienen rostro indígena.

La distorsión y mal acondicionamiento generado por las transferencias monetarias, se antepone a la capacidad de agencia e inhiben la iniciativa para realizar actos valiosos (educarse). El beneficiario se ha convertido en “sujeto pasivo receptor de influencias externas” (Arendt en Tubino, 2009: 7) para cubrir necesidades de consumo prioritario básico.

Tubino (2009) considera que “el aumento de la capacidad de consumo de la gente no puede ser el signo privilegiado del desarrollo porque puede haber más consumo, pero no por ello más libertad”. Por eso Sen (2000) considera la pobreza como privación de libertad. Se coincide plenamente en que las familias beneficiarias destinan los recursos que reciben al consumo y menos al desarrollo de capacidades (sobre todo en nivel educativo de secundaria y medio superior), situación que se refleja en sus rezagos estructurales.

Junto al consumo solventado por la transferencia monetaria, existe complacencia de la pobreza como forma de vida; se espera que influencias externas resuelvan sus condiciones adversas. Al no generar otras estrategias de ingresos propios o autónomos, seguirán siendo considerados como sujetos de apoyo y no de desarrollo. En este sentido Razeto (2002:6) considera que “proveer a las personas de cosas y bienes materiales puede satisfacer transitoriamente sus necesidades, pero ello no los saca de la pobreza ni los desarrolla, pues las necesidades son recurrentes y consumidos los bienes las carencias vuelven a manifestarse.”

Por lo tanto, el PTC no propicia en territorios como los Altos de Chiapas, capacidad para garantizar un desarrollo y condiciones económicas que permitan a las familias independizarse en un mediano plazo del programa. Es importante hacer ajustes para no observar incrementos en el padrón de beneficiarios por la pobreza circular; entonces se debe considerar criterios que visibilicen a los beneficiarios (recordando que la elegibilidad para serlo es por hijos en edad escolar) a partir de los méritos logrados.

Los beneficiarios han encontrado en el PTC un ingreso fijo bimestral, una válvula de escape a sus necesidades prioritarias o de consumo. Es solo un espejismo para la población, que dejado la costumbre del esfuerzo para obtener sus propios ingresos. Por otro lado, el Estado sigue

impulsando estrategias de desarrollo social para regiones desfavorecidas creando así una espiral de pobreza, como señala Hernández “una de las críticas más significativas al programa, es que no consideraba un eslabón de empleo que contribuyera a la generación de ingresos autónomos. Si bien este objetivo no estaba definido formalmente en su diseño inicial, la acumulación de capital humano en los beneficiarios del programa debía reflejarse en mejores oportunidades de acceso al mercado laboral formal” (Hernández, 2016: 292).

El PTC se ha constituido en un mecanismo de supervivencia “la acción asistencial puede ser necesaria para ciertas categorías y grupos desvalidos, para activar sus propias capacidades; pero el asistencialismo no conduce al desarrollo, permitiendo en el mejor de los casos la subsistencia” (Razeto; 2002:8). Sin embargo, ante esto es indispensable que las transferencias como política de asistencia social, estén ligadas a acciones productivas que impulsen la economía de la población objetivo y sus territorios y romper los esquemas de dependencia creados.

Es importante que quienes diseñan las políticas públicas, se apoyen en diagnósticos precisos. Es necesario conocer objetivamente y con buenos datos, la situación de los diversos territorios, a fin de que la toma de decisiones sea más certera. Se requieren políticas sociales focalizadas y un uso eficiente de los recursos públicos en favor de la población más desfavorecida, pero debe ir ligado a una estrategia de evaluación, principalmente de impacto y transparencia.

Se observa un fracaso evidente de los PTC en cuanto a la reducción de la pobreza en Chiapas. Es necesario redefinir la política social, pues no solo no cumple con los fines para los que fueron creados, sino que han gestado una conciencia social del limosnero y sesgos anti productivos y enorme dependencia. Se requiere por otra parte, que el Estado genere opciones de empleo formal y estrategias para elevar la productividad en el campo a fin de que existan otras opciones para obtener ingresos, o para que los pobres sean empleados por el gobierno, con un salario para la realización de trabajos socialmente útiles, como sucedió en el New Deal en los Estados Unidos.

## Bibliografía

- Adato, M. (2013). Programa de Transferencia Monetaria Condicionada: beneficios y costos sociales. En J. Boltvinik y A. Damián, *La pobreza en México y el mundo* (M. Donís, trad., pp. 348-363). México: Siglo XXI editores, S. A. de C. V.
- Agudo Sanchíz, A. (2012). La construcción social del contexto de los programas de transferencias condicionadas. En M. González de la Rocha y A. Escobar Latapí, *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad* (pp. 141-177). México: Casa de la Chata.
- Alayón, N. R. (1991). Asistencia y asistencialismo: ¿Pobres controlados o erradicación de la pobreza? En C. Sánchez Salgado y N. Rodríguez Roldan, *¿Asistencia y asistencialismo: pobres controlados o erradicación de la pobreza?* (pp. 5-22). Río Piedras, Puerto Rico: Universidad de Puerto Rico.
- Arteaga Pérez, J. (mayo-agosto de 1985). El Sistema Alimentario Mexicano. *Estudios sociológicos*, III (8), 297-313. Obtenido de <http://estudiossociologicos.colmex.mx/index.php/es/issue/view/89>.
- Barba Solano, C. y Valencia Lomelí, E. (2011). Hipótesis no comprobadas y espejismos de las Transferencias Monetarias Condicionales. En C. Barba Solano y N. Cohen, *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (pp. 195-223). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).
- Breach, N. S. (2014). La participación del trabajo en el ingreso nacional: el regreso a un tema olvidado. En *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo/coordinator Rolando Cordera J.* México: FCE, UNAM, 2015, pp 281-316.
- Cardoso, R. (2006). Globalización y pobreza. En F. Solana, *América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?* (pp. 181-186). (1ª. reimpresión). México: Fondo de Cultura Económica.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programa de Transferencia Condicionada: Balance de la experiencia reciente en América Latina y El Caribe*. Santiago: Cepal.
- Cohen, E. y Franco, R. (1992/2012). *Evaluación de proyectos sociales*. México. Siglo XXI.
- Cohen, E. y Franco, (2006). *Transferencia con corresponsabilidad: Una mirada latinoamericana*. México: Flacso-México.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014). *Transferencias de ingresos para la erradicación de la pobreza Dos décadas de experiencia en los países de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)*. Santiago de Chile. Cepal.
- \_\_\_\_\_ (2015). Programas de transferencias condicionadas. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Obtenido de <http://dds.cepal.org/bdptc/>.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2010). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (2a). México: Coneval. Obtenido de <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Metodologia.aspx>.

- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2010). Pobreza a nivel municipal 2010. Obtenido de Coneval: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx>.
- \_\_\_\_\_ (2014). Medición de la pobreza Chiapas 2014. Obtenido de Coneval: <http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Chiapas/Paginas/pobreza-2014.aspx>
- \_\_\_\_\_ (2015). Evolución de las líneas de bienestar y de la canasta alimentaria. Obtenido de Coneval: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>.
- \_\_\_\_\_ (2010). Índice de Rezago Social 2010 a nivel municipal y por localidad. Obtenido de Coneval: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/%c3%8dndice-de-Rezago-social-2010.aspx>
- \_\_\_\_\_ (2016). Medición de la pobreza Chiapas 2016. Obtenido de Coneval: <http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Chiapas/Paginas/pobreza-2016.aspx>
- Consejo Nacional de Población. Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010. México: Obtenido de Conapo: [http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Indices\\_de\\_Marginacion\\_Publicaciones](http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Indices_de_Marginacion_Publicaciones).
- Deaton, Angus (2015). *El gran escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*/Angus Deaton; trad. de Ignacio Perrotini; revisión de la trad. de Fausto José Trejo—México: FCE.
- Dirección General de Información en Salud, Secretaría de Salud (2015). Datos abiertos mortalidad materna (2002-2013). Obtenido de [http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/da\\_muertematerna.html](http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/da_muertematerna.html).
- Farías, U. (2005). El derecho y la desigualdad entre los hombres en México. En R. Cordera, y C. Tello (coordinadores), *La desigualdad en México* (pp. 65-88). México: Siglo XXI Editores.
- Hernández Eguiarte, M. (2016). Impacto del programa oportunidades sobre la generación de ingresos autónomos de las familias beneficiarias en México. En L. Estrada Quiroz (coordinadora), *Problemas teórico-metodológicos en la investigación* (pp. 291-300). México: BUAP.
- Ibarra Reyes, R. (2014). Prólogo. En R. Ibarra Reyes (coordinador), *Los procesos sociales actuales. Duales miradas* (pp. 9-12). México: Taberna Librería Editores.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2000). Censo de Población y Vivienda. México: INEGI. Obtenido de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx>.
- \_\_\_\_\_ (2010). Censo de Población y Vivienda. México: INEGI. Obtenido de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx>.
- \_\_\_\_\_ (2015). Censo de Población y Vivienda. México: INEGI. Obtenido de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx>.

- Levy, S. (2009). *Pobreza y transición democrática en México*. México: FCE.
- Lustig, N. (2002/2006). Macroeconomía con responsabilidad social. En F. Solana (coordinador), *América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?* (pp. 125-177). (1ª. Reimpresión). México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2004). Crecimiento económico y reducción de la pobreza. En J. Boltvinik y A. Damián, *La pobreza en México y el mundo* (pp. 88-99). México: Siglo XXI Editores.
- Núñez Medina, G y López Arévalo, J. A. (2015). Mortalidad infantil y pobreza en los municipios de Chiapas. *Revista I+D innovación más Desarrollo*, Vol. IV, Núm. 9, 23 de octubre de 2015. Unach. Obtenido de [http://www.espacioimad.unach.mx/articulos/num9/espacioimad9\\_mortalidad\\_infantil.php](http://www.espacioimad.unach.mx/articulos/num9/espacioimad9_mortalidad_infantil.php).
- Rawlings, L. y Rubio, G. (2003). *Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Razeto, L. (2002). Cinco constataciones sobre la pobreza, catorce tesis sobre el desarrollo social y una conclusión sobre la economía solidaria. *Polis*, 1(2), <https://polis.revues.org/8005>.
- Rojas Gutiérrez, C. (mayo de 1992). El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo. *Comercio Exterior*, 42(5), pp. 440-448.
- Sánchez Almanza, A. (2008). Políticas sociales y factores de convergencia territorial. En J. Delgadillo Macías (coordinador), *Política territorial en México* (pp. 331-365). México: Plaza y Valdés.
- Secretaría de Desarrollo Social (1998). Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación Progresá. México: Sedesol.
- \_\_\_\_\_ (2012). Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. México: Sedesol.
- \_\_\_\_\_ (2013). Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. México: Sedesol.
- \_\_\_\_\_ (2014). Regla de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. México: Sedesol.
- \_\_\_\_\_ (2015). Reglas de Operación de Prospera, Programa de Inclusión Social. México: Sedesol.
- Sen, A. (1998). Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI. Cuaderno de Económica No 29. Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Extraído de <http://www.bdigital.unal.edu.co/16585/>.
- \_\_\_\_\_ (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta, S. A.
- Sen, A. (2001). *La desigualdad económica* (E. Suárez Galindo, trad.). México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2010). *La idea de la justicia*. México: Taurus.

Sen, A. & Schwartz, P. (1995). Nuevo examen de la desigualdad. Madrid: Alianza. Extraído de <http://myslide.es/documents/amartya-sen-nuevo-examen-de-la-desigualdadpdf.html>.

Tubino, F. (2009). Libertad de agencia: entre Sen y H. Arendt. Desarrollo humano y libertades. Una aproximación interdisciplinaria. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. <http://red.pucp.edu.pe/ridei/buscador/files/090712.pdf>.

UNACH

# TERRITORIO Y CULTURA

UNACH

## DEL ESTADO RELACIONAL A LA GOBERNANZA INTERCOMUNITARIA

Valentina Eduwiges Estrada Guevara<sup>1</sup>

Elisa Cruz Rueda<sup>2</sup>

### Introducción

El presente capítulo es resultado de la tesis doctoral “Gobernanza intercomunitaria del agua en la región hidropolítica: municipios de Las Margaritas y Maravilla Tenejapa Chiapas”, que se centró en estudiar las relaciones entre comunidades proveedoras y usuarias del agua para uso doméstico. Siguiendo las lógicas organizativas heredadas de sus antepasados, y además con base en un sentido de pertenencia social y corresponsabilidad, los habitantes de estas comunidades aportan tanto conocimientos como mano de obra para sostener un andamiaje de organización, que permite el ejercicio del derecho humano al agua. En ambos municipios, la población originaria es mayor al cuarenta por ciento, por ello se consideran indígenas.

En los procesos organizativos comunitarios, se toman decisiones y acuerdos, con base en su propia interpretación de lo que es justo y legítimo. Algunas veces estas decisiones se acercan o alejan del entramado jurídico del Estado Mexicano, como resultado histórico de su ubicación al margen de éste, tanto en los aspectos territorial como político y cultural. La forma en que se toman las decisiones y acuerdos, constituyó el objeto de estudio de la citada investigación, en tanto ellas redireccionan continuamente el curso de la política pública del agua, a partir de los intereses y posiciones de poder, en un entorno de creciente fragilidad institucional. De esta manera, cobran importancia las formas de organización social como mecanismo que favorece o entorpece el ejercicio del derecho al agua.

---

<sup>1</sup> Investigadora Asociada ECOSUR, correo electrónico: valentinaeg@hotmail.com

<sup>2</sup> Profesora de Tiempo Completo, Escuela de Gestión y Autodesarrollo Indígena, UNACH, correo electrónico: elisacruzrueda@hotmail.com

Con estos antecedentes en mente, el objetivo del presente capítulo es mostrar cómo se define el ejercicio del derecho al agua desde lo político y no desde lo jurídico, y cómo las relaciones en el área de estudio forman parte de los modos de relación histórica del Estado mexicano con las regiones donde habitan los pueblos originarios.

La normatividad aplicada al agua para uso doméstico es distinta en algunos aspectos de la que rige los grandes cuerpos de agua como presas, lagunas y ríos. Cuando la legislación se refiere a pequeños cuerpos de agua (como manantiales), las reglas no son muy precisas e indican procedimientos menos burocráticos para las comunidades. El Artículo 4º Constitucional, establece el derecho humano al agua, vinculado al derecho internacional. La ley indica claramente que el agua para uso doméstico debe ser prioridad sobre otros usos, tanto consuntivos como no consuntivos<sup>3</sup>. El Artículo 27 Constitucional, por su lado, establece que el agua es de la nación y faculta a la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) como organismo rector de la política pública hídrica, quien debe aplicar, cumplir y hacer cumplir la Ley de Aguas Nacionales. A través de esta ley, desde 1987 se asignó a los municipios la responsabilidad de la prestación del servicio de agua para uso doméstico a los ciudadanos, en el nombre del Estado incorporando para ello el mecanismo de asignación de aguas.

El entramado jurídico del derecho al agua en México involucra concretamente los Artículos constitucionales 4º, 27 y 115. Para el caso de pueblos indígenas u originarios, se agregan el Artículo 2º de esta Constitución, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1989) y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2007). A partir de esta multiplicidad de lineamientos más las normas locales, se instituye el pluralismo legal, que en la práctica se presenta con la invocación y aplicación simultánea de criterios del derecho positivo, así como con procedimientos legitimados por las comunidades de manera sinérgica. Por ello, la premisa central de la investigación fue la afirmación

---

<sup>3</sup> En el capítulo III de la Ley de Aguas Nacionales el uso consuntivo se define como la aplicación del agua a una actividad cuando existe consumo de ésta. Los principales usos consuntivos del agua son el agrícola, el doméstico, el industrial y las actividades extractivas como la minería. La generación de energía eléctrica en las presas es uso no consuntivo debido a que la misma agua se contabiliza una y otra vez (Ley de Aguas Nacionales, 2004:60-64).

de que existe una tensión permanente entre lo político y lo jurídico, que afecta directamente el ejercicio del derecho al agua.

Se conceptualizó la región de estudio desde las dimensiones política, hidrográfica-ecológica, jurídica, funcional-administrativa y sociocultural; argumentando la designación del área de estudio como región hidropolítica, en consideración a que desde la política se define quién accede o es privado a las fuentes de agua. Esta región se representa por el ícono de una estrella de cinco picos, que sirve para explicar tensiones, decisiones, negociaciones y acuerdos entre las diferentes dimensiones, las cuales generan condiciones que crean diferentes niveles de estabilidad, a lo que se denomina gobernanza intercomunitaria. Cada dimensión presenta imperativos que en su conjunto constituyen el entramado de relaciones de poder que definen los modos como se ejerce el derecho al agua.

Se parte del concepto de Estado Relacional propuesto por Bob Jessop (2014), que es compatible con el concepto gobernanza (categoría central en la investigación). Desde esta perspectiva el Estado opera con el apoyo de grupos de interés, posicionados en temas y regiones específicas; es decir, que no es la única fuerza capaz de garantizar el orden, por lo que la imposibilidad de gobernabilidad da lugar a la gobernanza. En este sentido es importante precisar que sobre el concepto de gobernanza y su definición, existen al menos tres enfoques: la gobernanza corporativa, derivada del consenso de Washington (Casilda 2004); la gobernanza multinivel estipulada en “el libro blanco”, documento constitutivo de la Unión Europea (Closa 2003) y la gobernanza ambiental. La investigación se posicionó desde esta última, cuyo origen se remonta a la academia en ciencias políticas en Indiana Estados Unidos, con los trabajos de Vincent y Elinor Ostrom en la década de 1960, a partir de la propuesta del gobierno de los bienes comunes<sup>4</sup>.

Los Ostrom y su equipo, lograron recopilar una amplia evidencia empírica con más de cinco mil casos de gobernanza ambiental en varios continentes, entre ellos América Latina, Asia y África, lugares donde se asientan las mayores concentraciones de pueblos originarios. Elinor, resaltó el valor del conocimiento local y los mecanismos usados por las comunidades para ponerse de

---

<sup>4</sup> Ver argumentos al respecto en Estrada y Cruz (2017).

acuerdo. Como resultado, generó ocho principios que favorecen el éxito de la autogestión y la permanencia de la gobernanza de los bienes comunes, los cuales son: 1) que las decisiones de los comunes no sean determinadas por intereses ajenos, externos o extraños, 2) que el sistema de costo/beneficio sea conocido y comprendido por todos, 3) que la normatividad relativa al ejercicio de apropiación y disposición de los bienes comunes sea relevante, es decir que se ajuste a las condiciones locales, 4) que los comunes tengan facultades para establecer y modificar acuerdos y reglas de adaptación a los cambios 5) que haya una vigilancia efectiva del cumplimiento de las normas y acuerdos 6) que haya sanciones cuando se presenten violaciones a las normas y acuerdos 7) que existan mecanismos de solución de conflictos y 8) que se reconozca (valide) por parte del gobierno, la capacidad de decisión de la comunidad sobre su territorio en favor de los intereses colectivos y se respalden las acciones de manejo sustentable y conservación (Ostrom, 2011: 165). En la investigación se recuperaron estos principios, para generar la mayor parte de los indicadores, además de los establecidos por los organismos internacionales para el derecho humano al agua: suficiencia, permanencia, asequibilidad, equidad y calidad.

### **¿Qué es la gobernanza intercomunitaria del agua para uso doméstico?**

Los procesos de gestión tienen tres fases claras delimitadas: 1) *la gestión de la fuente* para el abastecimiento de agua 2) *la gestión de la obra* (construcción de infraestructura) y 3) *la gestión del paisaje* (infraestructura) que permiten el establecimiento de las reglas para el mantenimiento y la conservación de la fuente y del sistema. En cada una de las fases, se toman decisiones. La gobernanza intercomunitaria del agua requiere la integración de las tres fases en una cadena de decisiones congruentes. Son precisamente esas decisiones y acuerdos, así como sus implicaciones para la existencia o no de la gobernanza del agua lo que se presenta.

La gobernanza intercomunitaria, es el conjunto de decisiones políticas, acuerdos estratégicos y responsabilidades asumidas entre comunidades proveedoras y usuarias del agua para uso doméstico, que facilitan, favorecen y/o garantizan el ejercicio del derecho al agua de forma permanente por periodos de mediano y largo plazo. Es decir, que la gobernanza intercomunitaria existe, cuando se estabilizan los acuerdos durante los procesos de gestión, trascendiendo la lógica

política coyuntural de corto plazo. También la gobernanza son los acuerdos políticos regionales que facilitan el respeto a las reglas establecidas, el cumplimiento de las responsabilidades y las obligaciones contraídas por las partes; estos acuerdos políticos regionales pueden o no incluir a los ayuntamientos. Por lo tanto, la gobernanza intercomunitaria, se traduce en relaciones políticas que se producen en el marco de los procesos de gestión del agua.

Cada sistema de agua entubada (SAE), agrupa un número variable de comunidades, desde una comunidad que es proveedora y usuaria del agua para sí misma por tener disponibilidad del líquido en sus tierras, hasta sistemas que agrupan numerosas comunidades, una proveedora y una o varias usuarias. De esta manera, existen comunidades que son autosuficientes y proveedoras internas, otras además de ser autosuficientes proveen de agua a otras comunidades, otras son usuarias parciales de sistemas que administran a otras comunidades debido a que disponen de algunas fuentes que son insuficientes, mientras que otras son usuarias completamente dependientes de una proveedora a falta de la disponibilidad de agua en su territorio.

Los sistemas de agua entubada (SAE), varían en tamaño y en complejidad debido a su composición y a las rutas de gestión que las caracterizan, es decir su historia. El estudio, se realizó en once SAE de diferentes tamaños, los que proporcionan servicio al menos a 15 mil 752 usuarios, de 21 comunidades de Las Margaritas y Maravilla Tenejapa, (Cuadro 1). La investigación fue preponderantemente cualitativa y se dividió en dos fases: primero se entrevistaron 63 representantes de comunidades, se trabajó en diez grupos focales y con diez servidores públicos participantes en los procesos de gestión; segundo, se obtuvieron datos ecológicos e hidrográficos en 17 fuentes de agua.

Cuadro I. Comunidades que integran los II sistemas de agua entubada

Municipio	Comunidad	Habitantes	Indígenas	Altitud	Viviendas
Las Margaritas	Jalisco	1915	100%	1643	257
	Saltillo	1222	100%	1520	199
	Bello Paisaje	98	11%	1520	26
	El Edén	1283	0%	1001	274
	Amparo Agua Tinta	763	5%	721	161
	Nuevo San Juan Chamula	1684	84%	480	325
	Nuevo Huixtán	943	77%	415	156
	Jerusalén	792	89%	320	146
	Gallo Giro	324	1%	300	58
Maravilla Tenejapa	Maravilla Tenejapa	1477	57%	400	273
	San Domingo Las Palmas	1248	89%	320	215
	Las Nubes	326	10%	281	64
	Zacualtipán	389	2%	302	76
	Loma Bonita	462	9%	204	73
	La Democracia	318	21%	201	59
	Amatitlán	401	13%	192	78
	Nuevo Rodolfo Figueroa	547	91%	196	102
	Niños Héroes	374	17%	193	65
Nueva Sabanilla	700	94%	220	103	
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>15300</b>	<b>46%</b>		<b>2710</b>

### El concepto de Estado relacional

Desde la perspectiva asociativo-normativa, cada ciudadano renuncia al “estado de naturaleza” (Hobbes) creando el Estado. Todos los habitantes de un país forman al Estado, la cosa pública (*res pública*, atribuida a Cicerón), es la comunidad de ciudadanos, que se da a sí misma un orden con la finalidad de proteger el bien común. En otras palabras: “El Estado es una sociedad humana, establecida en el territorio que le corresponde. Está estructurada y regida por un orden jurídico, creado, definido y sancionado por un poder soberano para obtener el bien público temporal” (Porrúa F. 2005:26-27). Este enfoque clásico de asociación para el bien común coincide con el positivismo, coincide con Hobbes, Rousseau (El contrato social) y Montesquieu (El espíritu de las leyes).

En contraparte, existe otra versión, la de Engels, quien puntualiza que el origen del Estado ateniense responde a la necesidad de instalar y legitimar la acumulación de bienes materiales como forma de organización social, en oposición a las dinámicas de las sociedades tradicionales en crisis. En su obra “El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado” señala:

[...] la degeneración de unas tribus contra otras, en correrías sistemáticas por tierra y por mar para apoderarse de ganados, esclavos y tesoros, lo que llegó a ser una industria más. En resumen, la fortuna es apreciada y considerada como el sumo bien y se abusa de la antigua organización de la gens para justificar el robo de las riquezas por medio de la violencia. No faltaba más que una cosa; una institución que no solo asegurase las nuevas riquezas de los individuos contra las tradiciones comunistas de la constitución gentil, que no solo consagrara la propiedad privada antes tan poco estimada e hiciera de esta santificación el fin más elevado de la comunidad humana, sino que además imprimiera el sello del reconocimiento general de la sociedad a las nuevas formas de adquirir la propiedad, que se desarrollaban una tras otra y por lo tanto a la acumulación, cada vez más acelerada de las riquezas; en una palabra, faltaba una institución que no solo perpetuara la naciente división de la sociedad en clases, sino también el derecho de la clase poseedora de explotar a la no poseedora y el dominio de la primera sobre la segunda. Y esa institución nació. Se inventó el Estado, (Engels, 1996:86-87).

Como puede apreciarse esta cita, Engels consideraba la fundación del Estado de manera muy distinta a la asociación de voluntades libres de Rousseau. La concibe desde su origen, como instrumento de legitimación del despojo y de la violencia al servicio de la acumulación y la dominación de unos sobre otros. En Weber, estos dos enfoques se combinan, de tal modo que es posible visualizar el concepto operativamente:

Si inquirimos a que corresponde en la realidad empírica la idea de “Estado” encontramos una infinidad de acciones –activas o pasivas- difusas y discretas de relaciones reguladas de hecho y jurídicamente, en parte única y en parte de carácter regularmente recurrente que se mantienen reunidas mediante una idea: la fe en normas que valen de hecho o que deben valer y en relaciones de poder de unos hombres sobre otros (Weber M. 1973:88)

Nótese que Weber no da por hecho el cumplimiento de la norma, al expresar “que valen de hecho o deben valer”, pues reconoce dos formas de regular las relaciones una por la vía del hecho (dominación) y otra por la vía jurídica, implícitamente se reconoce una distancia entre ellas, introduciendo como condicionante según se entiende, las “relaciones de poder de unos hombres sobre otros”, una pequeña pero gran diferencia con respecto a las visiones idealizadas de Hobbes, Rousseau y Montesquieu, centrados en el deber ser. La pregunta que surge es ¿si

esta característica de distancia y tensión entre una realidad fáctica de dominación y un deber ser, es permanente en el concepto Estado? En este documento se afirma que sí.

Para Guillermo O'Donnell, el Estado es "el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada" y el poder es "la capacidad actual y potencial de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso pero no necesariamente contra su resistencia". O'Donnell resalta con ello los aspectos políticos de la dominación que afirma es relacional, "una modalidad de vinculación entre sujetos sociales es por definición asimétrica, ya que es una relación de desigualdad" (O'Donnell, 2003:2-3). No obstante, aclara el autor, aun asimétrico, se trata de un orden ya que "proporciona una predictibilidad social generalizada" y las decisiones tomadas desde el poder, son acatadas.

O'Donnell, clasifica los recursos de dominación en físicos, b) económicos, c) de información (incluyendo conocimientos científico-tecnológicos) y d) ideológicos. Señala que un Estado eficiente, es aquel que logra el sometimiento por medios ideológicos, es decir que no es necesaria la coerción por medios físicos, sino que son suficientes los medios políticos ya que los subordinados encuentran de algún modo más conveniente el sometimiento al poder que el constante enfrentamiento al mismo. Es de entender y se deduce, que cada Estado enfrenta el reto de mantener el control, ya sea mediante recursos socioculturales específicos, aplicando estrategias políticas adecuadas a las características de los grupos que pretenden dominar (con el fin de legitimar ese dominio), o al menos, generar condiciones en las que los subordinados al evaluar su posición encuentren más conveniente someterse que revelarse. El argumento de O'Donnell, es:

[...] los Estados están interrelacionados de distintas maneras con sus respectivas sociedades. Debido a esta diferente inserción, las características de cada Estado y de cada sociedad influyen poderosamente sobre las características de la democracia que habrá (o no) de consolidarse -o simplemente sobrevivir y eventualmente ser derrocada. Estas afirmaciones son bastante obvias, pero no hemos estudiado sus implicaciones desde el punto de vista de la problemática de la democratización. Esto se debe a que manejamos conceptos (en especial el de Estado) que, tal como son formulados en casi toda la bibliografía contemporánea, no nos ayudan demasiado en el tema que nos ocupa...el Estado también es y no menos fundamentalmente un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada sobre un territorio dado (O'Donnell, 2007:80-81)

Como se ve, el autor considera poco útiles, las definiciones de naturaleza normativa (estática), que provienen del derecho y que se refieren al Estado como un gran poder al margen de la sociedad, al que por obligación y orden legal hay que someterse. El discurso de un “deber ser”, suele ocultar realidades que indican que bajo una aparente democracia hay reglas del juego contradictorias a las normas escritas y en permanente tensión.

Las primeras referencias documentadas a un concepto relacional de Estado, se encuentran en la obra del italiano Etienne De la Boetié, en su obra “Discurso de la servidumbre voluntaria”, escrito entre 1548 y 1550, durante los conflictos político-religiosos entre protestantes y católicos. En este escrito, el autor se pregunta cómo es posible que *Uno* domine a las multitudes, dando una triple respuesta: 1) por temor, 2) por costumbre y educación y 3) por comodidad o conveniencia se renuncia a la libertad, aceptando el dominio del otro. De la Boetié, afirma que basta con retirar el apoyo al *Uno* para que el poder se desvanezca (De la Boetié, 2014: LXXXI-LXXXIV). Maquiavelo por su lado, (que también escribió en esa época y cuya concepción instrumental de Estado ha predominado), dedica su obra a educar al gobernante (príncipe), cuyo fin es mantener el poder del Estado y el orden, mediante estrategias políticas, basadas en la desconfianza y centradas en la consideración de que el poder es algo preciado y por lo tanto todos lo desean; que el gobernante debe esforzarse por mantener el poder, sin consideración prioritaria de la ética y la moral. Maquiavelo representa la posición que justifica el uso indiscriminado de medios (morales o inmorales, no importa), con tal de alcanzar el fin de mantener el poder; privilegia la astucia, el infiltramiento y el uso de estrategias que garanticen el control.

De la Boetié al contrario de Maquiavelo, enfatiza la importancia de ciertas actitudes del sometido para que el poder permanezca, da pie a amplias posibilidades para analizar el poder que los subordinados ejercen o pueden ejercer para condicionar las decisiones del gobernante. Las paradojas del poder a raíz de estos dos enfoques aún no han sido resueltas.

Por otro lado, Bob Jessop (2014), afirma que: “El Estado y el poder del Estado son fenómenos hipercomplejos y variables, ninguna teoría o perspectiva teórica por sí misma puede capturarlos completamente...a pesar de las tendencias recurrentes a cosificarlos como si estuvieran

afuera” (Jessop 2014:20). Este autor, recupera la versión del materialismo histórico elaborada por Nicos Poulantzas, con el fin de justificar su propuesta de Estado relacional y al respecto expone:

[...] explorar la naturaleza del poder del Estado como la condensación material de un equilibrio siempre cambiante de fuerzas políticas. Explicado por primera vez por el teórico político griego Nicos Poulantzas...el enfoque estratégico-relacional (en adelante EER), en su aplicación teórico-estatal, podría ser descrito como el proceso de elaboración meta-teórico, teórico y empírico de las implicancias que traen aparejadas las proposiciones iniciales de Poulantzas...el “Estado cambia de forma y de apariencia en función de las actividades que desarrolla, de las escalas en las cuales opera, de las fuerzas políticas que actúan hacia él, de las circunstancias en las cuales aquellos y este último actúan” (Jessop 2014:20)

¿En qué consiste la versión de Estado de Poulantzas que recupera Jessop?

Poulantzas, se refiere al concepto marxista “superestructura jurídico-política del Estado”, aclarando que en él se expresan en realidad dos conceptos que corresponden a niveles relativamente autónomos, en el primero la estructura jurídica que se refiere al derecho y el segundo la estructura política que se refiere al Estado. Dice, que la combinación de estos dos conceptos va a estar en función del modo de producción y de la formación social de que se trate. Estos dos conceptos, “modo de producción” y “formación social” son los que dan pie para afirmar que no todos los Estados-nación son iguales, sino que efectivamente responden a las características de las sociedades donde se constituyan, aunque no necesariamente a los intereses de todos los grupos. Poulantzas señala:

El Estado posee la función particular de constituir el factor de cohesión de los niveles de una formación social. Esto es precisamente lo que el marxismo expresó al concebir al Estado como factor de “orden”, como “principio de organización”, no ya en el sentido de orden político, sino en el sentido de la cohesión del conjunto de los niveles de una unidad compleja, y como factor de regulación de un equilibrio global en cuanto sistema...en la que se condensan las contradicciones de los diversos niveles de formación (Poulantzas 1976:43-44)

Es decir que tanto los trabajadores (clase proletaria), como los empresarios (clase burguesa), están “dentro” del mismo Estado, sin que por ello signifique que el Estado es justo o equitativo y/o que representa los intereses de todos por igual. Con relación a las aportaciones de Federico Engels, Poulantzas hace referencia al Anti-During y cita:

[El Estado] es un producto de la sociedad en una etapa de su desarrollo: es la confesión de las contradicciones indisolubles de aquella sociedad consigo misma, habiéndose escindido en posiciones inconciliables que no pueden conjurar. Más para que los antagonistas, las clases con intereses económicos opuestos, no se consuman, ellos y la sociedad, se impone la necesidad de un poder que situado en apariencia por encima de la sociedad, debe amortiguar el conflicto, mantenerlo en los límites de “orden: ese poder salido de la sociedad pero que se sitúa por encima de ella y le es cada vez más extraño, es el Estado...el Estado es el resumen oficial de la sociedad (Poulantzas 1976:47)

Al parecer, el enfoque de proceso (socio histórico, económico, político) de la formación de las sociedades, podría permitir seguir pistas para aclarar y explicar en cada caso y en cada etapa, cuáles intereses definen las decisiones que cada Estado específico convierte en estrategia de mediano y largo plazo; cómo maneja las contradicciones entre los distintos grupos de interés que lo constituyen. Oscar Oszlak argumenta al respecto de los Estados en América Latina:

La existencia de una nación es, al igual que en el caso del Estado, el resultado de un proceso y no de un formal acto constitutivo...la historia de América Latina plantea diversos interrogantes cuya respuesta contribuiría a explicar la especificidad de sus Estados. ¿Cuál es el carácter de los Estados surgidos del proceso de emancipación nacional? ¿Qué significación diferencial tuvieron los aparatos burocráticos heredados de la colonia y en qué sentido podrían considerarse objetivación institucional del Estado? ¿Qué clase de orden económico o modalidades productivas debieron superarse para instituir otras, congruentes con la implantación de un Estado nacional? ¿Respecto de qué patrón de relaciones sociales se conformó dicho Estado? ¿Qué agenda de cuestiones debió enfrentar y en qué medida la resolución de las mismas afectó su proceso constitutivo? (Oszlak 2007:116-118)

El orden económico, fue definido por las modalidades de producción que debieron “superarse”. Cabe preguntarse, de qué manera los modos de producción existentes antes de la conquista de América Latina, conviven, sirven y se subordinan al modo de producción dominante, que se ha instituido en sistema-estructura, en función de las relaciones históricas establecidas entre grupos sociales y culturas presentes. Para Anthony Giddens la estructura, se refiere según la tradición en las ciencias sociales a “los aspectos más duraderos de los sistemas sociales”; que sus componentes son “los aspectos más importantes de la estructura son reglas y recursos envueltos recursivamente en instituciones que por definición son los rasgos más duraderos de la vida social...ofrecen solidez por un tiempo y un espacio” (Giddens, 1984:60).

Entonces, si entendemos al Estado como el conjunto de todas las instituciones de una sociedad determinada, entonces el Estado es la estructura. Giddens distingue entre los conceptos de estructura y estructuración; que “Estructuración [son las] condiciones que gobiernan la continuidad o transmutación de estructuras y, en consecuencia, la reproducción de sistemas sociales” (Giddens 1984:61).

Es decir, que las instituciones están inmersas en los procesos-sistemas sociales, lo que les confiere su dinamismo y naturaleza cambiante, también paralelamente les da estabilidad. Nuevamente vemos una visión que no separa la institución de la acción, es decir de la agencia. Más adelante dice que: “la estructura es a la vez constrictiva y habilitante, esto desde luego no impide que las propiedades estructuradas de sistemas sociales rebasen en tiempo y espacio las posibilidades de control por parte de los actores” (Giddens 1984:62).

### La crisis del Estado

La posibilidad de crisis del Estado fue prevista desde El Contrato Social de Rousseau:

[...] cuando los vínculos sociales comienzan a debilitarse y el Estado a languidecer, cuando los intereses particulares comienzan a hacerse sentir y las pequeñas sociedades a influir sobre la general, altérase el interés común y la unanimidad desaparece... cuando el Estado, próximo a su ruina, solo subsiste por una forma ilusoria y vana y el lazo social se ha roto en todos los corazones, cuando el vil interés se reviste descaradamente con el manto sagrado del bien público, entonces la voluntad general enmudece, todos guiados por móviles secretos, opinan como ciudadanos de un Estado que jamás hubiese existido, permitiendo que pasen subrepticamente bajo el nombre de leyes, decretos inocuos que tienen únicamente como objeto un interés particular (Rousseau, 1998: 100).

El concepto gobernanza aun cuando se reconceptualiza de acuerdo con quien lo use y a que intereses sirva, parte de la idea de que el Estado es incapaz de mantener el orden sin aliarse con grupos de interés de la sociedad. La gobernanza implica que los agentes gubernamentales en representación del Estado son una fuerza política más y no la única, mientras más minado se encuentren los poderes públicos, hay mayor necesidad de alianzas con poderes regionales fácticos. O'Donnell recalca:

Estados ineficaces coexisten con esferas de poder autónomas y con base territorial. Estos Estados son incapaces de asegurar la efectividad de sus leyes y sus políticas a lo largo del territorio y el sistema de

estratificación social. Las regiones periféricas al centro nacional, (que por lo general sufren más las crisis económicas y cuentan con burocracias más débiles que el centro) crean (o refuerzan) sistemas de poder local que tienden a alcanzar grados extremos de dominación personalista y violenta (patrimonial y hasta sultanista en la terminología weberiana), entregados a toda suerte de prácticas arbitrarias. En muchas de las democracias que están surgiendo, la efectividad de un orden nacional se desvanece no bien nos alejamos de los centros nacionales y urbanos (O'Donnell, 2007:83-84)

Pero ¿Qué está pasando con la dimensión de “lo público”? Los autores coinciden en que lo público entendido como aquello que representa intereses comunes, está desapareciendo y ha dado lugar a clientelas cautivas de gobernantes que ejercen el poder de forma personalizada; este estilo se reproduce en pirámide hasta los niveles operativos, dando lugar a un auténtico secuestro de lo público en favor de lo privado y lo peor: con recursos del Estado. Esta forma caciquil discrecional de gobernar, también se observa en países pobres de África y Asia donde lo institucional se ha ido desgastando con el tiempo. Una característica común es la generalización de la impunidad, la corrupción, y la ilegalidad como reglas; una de las vertientes que más preocupación genera es el infiltramiento del crimen organizado en las instituciones del Estado, instalándose como *paraestado* en algunas regiones de Colombia, México, casi todo el territorio de El Salvador y Guatemala. Existe coincidencia plena con esta interpretación, ya que los referentes empíricos observados en México en los últimos años lo confirman.

En concordancia con el concepto relacional de Estado, la historia puede ser analizada como una serie de procesos en los que se enfrentan, negocian y/ se alían las fuerzas políticas que representan a los grupos que lo integran. Como resultado de las “jugadas” de los actores participantes, la correlación de fuerzas entre ellos cambia constantemente y ese espectro dinámico va definiendo las posiciones que ocupan en las estructuras, desde donde condicionan las acciones de otros.

### El Estado mexicano

El Estado mexicano en el contexto latinoamericano y en las agendas derivadas de las negociaciones para terminar con la guerra de independencia y la revolución, según Arnaldo Córdova (1972) no se ajusta a los modelos anglosajón y europeo en los conceptos de dictadura y democracia. Señala que, no obstante, es una combinación original de dictadura y representación democrática:

El Estado mexicano se constituyó sobre la base de una integración dirigida políticamente, llegando a abarcar la mayor parte de los sectores organizados de la población y adoptando los intereses de esos sectores como programa, modificable según las circunstancias y según la correlación de fuerzas existentes y como motivo inmediato de la acción (Córdova 1972:45)

Siguiendo esta ruta de análisis, se puede afirmar que cada Estado-nación podría ser diferenciado en razón de las características de las sociedades que lo integran. Que las estrategias afinadas desde el poder se accionan al conocer las lógicas regionales y locales que pueden convalidar o no el dominio sobre ellos, es decir las formas y dinámicas que al margen de ser justas o injustas tienen posibilidades de permanecer. Al respecto, O'Donnell dice:

El sistema legal es una dimensión constitutiva del Estado y del orden que éste establece y garantiza en un cierto territorio. Este orden no es igualitario ni socialmente imparcial. Tanto en el capitalismo como en el socialismo burocrático, sustenta y contribuye a reproducir relaciones de poder sistemáticamente asimétricas. Sin embargo, se trata de un orden en el sentido que entran en juego múltiples relaciones sociales sobre la base de normas y expectativas estables (O'Donnell 2007:81)

Por lo tanto, la Constitución misma es resultado de la expresión en un momento dado de las correlaciones de fuerzas presentes en el territorio, en este sentido y con respecto al papel de las constituciones, Ferdinand Lassalle (2006) expresa:

Lo que es en esencia la Constitución de un país: la suma de los factores reales de poder que rigen en ese país". ¿Pero qué relación guarda esto con lo que vulgarmente se llama Constitución, es decir, con la Constitución jurídica? No es difícil señores, comprender, la relación que ambos conceptos guardan entre sí. Se toman estos factores reales de poder, se extienden en una hoja de papel, se les da expresión escrita, y a partir de ese momento, incorporados a un papel, ya no son simples factores reales de poder, sino que se han erigido derecho, en instituciones jurídicas... "¿De dónde proviene esa aspiración peculiar a los tiempos modernos de elaborar Constituciones escritas? Veamos señores de donde puede provenir. Solo puede provenir, evidentemente, de que en los factores reales de poder imperantes dentro del país se haya operado una transformación. Si no se hubiera operado transformación alguna en ese juego de factores de la sociedad en cuestión, si esos factores de poder siguieran siendo los mismos, no tendría razón ni sentido que esa sociedad sintiera la necesidad viva de darse una nueva Constitución (Lassalle F. 2006:19,30).

Nuevamente, lo político precede a lo jurídico. En el caso mexicano, el momento de la generación de los documentos fundacionales, coincide con el de los grupos subordinados que han alcanzado cimas de empoderamiento, por ello algunos artículos de la Constitución más que

otros, reflejan las correlaciones y eventuales alianzas asimétricas entre el poder y los grupos subordinados en contextos históricos específicos, Córdova dice:

Hoy sabemos que la amplia participación política que las masas populares tuvieron durante el período presidencial de Cárdenas no tenía más base que la paternal protección que el presidente les dispensaba y que esta última se debía a los resultados que él esperaba de las trascendentales reformas que estaba poniendo en juego. Prácticamente toda oposición al presidente fue desbaratada por el empuje que las masas movilizadas le daban a las reformas. En las masas se alimentó la imagen del presidente como seguro conductor del pueblo...este sistema aparece como alianza institucionalizada de grupos sociales organizados como poderes de hecho...se utilizan formas tradicionales de relación personal, el compadrazgo y el servilismo como formas de dependencia y control...el autoritarismo se alimenta justamente del reconocimiento que le viene de abajo (Córdova 1972:55-61)

Desde la perspectiva relacional, los Estados nacionales tienen “impresas” en su estructura, en sus dinámicas y en sus formas de operar, ciertos “sellos” de las culturas a las que dominan, mismas que han debido adoptar para lograr que la dominación aunque cambiante, se mantenga en el tiempo para cumplir con el requisito de ser un orden más o menos duradero que pueda ser llamado Estado, conocer la lógica del otro para manipularlo políticamente se vuelve crucial, sobre todo si las culturas son muchas y diversas, como es el caso de México.

Aquí, se sostiene que en el Estado mexicano y los regímenes políticos que se han derivado de él, la distancia-tensión entre lo jurídico y lo político se inclina generalmente hacia lo político, dice Arnaldo Córdova que “El tratamiento de favor o de privilegio se ha institucionalizado también” (Córdova, 1972:43) esto debido a que está legitimado como uso y costumbre. Es aceptado socialmente que la red de relaciones se imponga y se busquen justificantes para eludir las normas cuando así conviene a los intereses de grupo (sucede en todos los niveles sociales). Esto da legitimidad al corporativismo de Estado desde un corporativismo social y da estabilidad a la doble estructuración, injusta de raíz, que reproduce la desigualdad, pero que está anclada en inercias y tradiciones históricas. Por otro lado, el corporativismo social mexicano, también tiene algunas virtudes importantes, reconocidas ampliamente por otros países: la solidaridad, la cohesión de los grupos sociales y la protección de los individuos que se apegan a las normas e intereses del grupo, así como los rituales de creencias colectivas que proporcionan seguridad ontológica y sentido de comunidad (Giddens, 1987).

De lo anterior se tiene que, en esa doble estructura, hay también dos dimensiones paralelas de institucionalización, la de la norma constitucional idealizada del deber ser y la que, se hace a modo para que “si se pueda”. Dice Basave que mientras más intrincado es el entramado legal para interpretar y hacer valer la ley, se requieren más intermediarios que la gestionen, dando lugar a clientelas cautivas, “una de sus peores consecuencias ha sido la prevalencia de leyes inflexibles que se aplican flexiblemente, en vez de leyes flexibles que se apliquen inflexiblemente” (Basave, 2011:50).

### El Estado mexicano y su relación con las regiones y pueblos indígenas

A partir de 1917, como resultado de la posición de fuerza de los zapatistas, se reconoció el Plan de Ayala, dando lugar al Artículo 27 constitucional, que a su vez dio paso a la restitución de tierras a indígenas y campesinos. Desde el poder ejecutivo del Estado mexicano se fundaron instituciones específicas para atender los asuntos de los pueblos y comunidades. En 1917 se creó el Departamento de Antropología en la Secretaría de Agricultura; en 1921 el Departamento de Educación y Cultura para la Raza Indígena en la Secretaría de Educación, que luego se transformó en el Departamento de Educación Indígena en 1937, en 1940, se creó el Instituto Indigenista Interamericano, antecedente del Instituto Nacional Indigenista.

El planteamiento teórico que rigió la política pública para pueblos indígenas, provino de Gonzalo Aguirre Beltrán y el concepto “regiones de refugio”. En su obra describe que en las regiones identificadas como indígenas existe una estructura, con poblaciones o ciudades medias mestizas y pueblos indígenas que funcionan como sus “satélites”, que los mestizos controlan las relaciones “hacia afuera” y manejan la economía regional. Es decir que se han establecido relaciones de poder que subordinan a las comunidades a sus intereses. Propone dejar atrás ese reducto de estructura feudal de castas, convirtiendo a los indígenas una clase social en condiciones de equidad. Otros antropólogos señalan una contradicción en Aguirre Beltrán, ya que no puede haber equidad en una sociedad donde una clase explota a otras. La crítica al indigenismo oficialista, provino de los antropólogos marxistas cuyo auge en la década de los sesentas estuvo ligado al movimiento estudiantil de 1968 y cuyo enfoque predominó en la antropología hasta la década de 1980. (Bonfil, G. 1983)

El Instituto Nacional Indigenista (INI), en sus 54 años de existencia (1948-2003) usó estrategias de corte clientelar, impulsando proyectos productivos colectivos usando cuantiosos recursos en las regiones indígenas, a través de los Centros Coordinadores, instalados en poblaciones identificadas como “cabeceras” y que definían las dinámicas políticas y económicas. Esta estrategia clientelar se ha mantenido hasta hoy, permitiendo en los hechos que sucedieran dos cosas: 1) que estas regiones, otrora de difícil acceso fueran controladas políticamente y 2) el surgimiento y consolidación de nuevas élites indígenas que ejercen funciones de control político ya sea en favor o en contra del gobierno en turno.

El INI desde su fundación cumplió funciones supletorias de las otras instituciones del Estado, ajenas a la problemática de las regiones indígenas o sin habilidades para relacionarse con ellas, no pocas veces entró en contradicción con ellas e incluso se enfrentó a sus perspectivas:

Vista en la perspectiva de la historia del INI, la década de los 70 tuvo una importancia determinante porque en ella se produjeron las primeras expresiones del movimiento indígena que comenzaba a exigir nuevas formas de participación política y una relación distinta con el Estado... pese a todo lo anterior —que, insistimos, deberá ser objeto de investigaciones y estudios consistentes— pocas instituciones del sector público pueden dar muestras de un acopio tan variado y numeroso de experiencias, programas piloto, gestiones gubernamentales, diseño, asesoría, dirección y ejecución de proyectos, investigaciones pioneras y detección de nuevas problemáticas sociales; pocas instituciones del sector público han estado simultáneamente, como el INI, en la planeación y en la operación, en la investigación y en la acción. Y pocas, también, pueden enorgullecerse —como el INI— de haber contado en sus filas con los más destacados intelectuales del país y con los más esforzados y comprometidos trabajadores que llevaron la acción del Estado mexicano a las regiones más inhóspitas y rezagadas del territorio nacional, a la población más discriminada, excluida y marginal de la Nación mexicana. (Zolla, C. y Zolla, E. 2004:62)

La política indigenista mexicana, ha tenido altos y bajos, fue muy importante durante el Cardenismo, luego con Adolfo López Mateos hubo un auge de publicaciones etnográficas, tanto monografías de las regiones y de los pueblos como de comunidades y costumbres específicas. Durante el gobierno populista de Luis Echeverría, se construyeron la mayor parte de las instalaciones de los 110 Centros Coordinadores del INI, (60, 10 por cada año), se destinaron más recursos para toda clase de programas. En ese sexenio las élites indígenas viajaron a muchos países acompañando al presidente de la República y asistiendo a congresos internacionales sobre diversos temas, lo que amplió su visión sobre asuntos que se estaban discutiendo en otros países. En 1974, la diócesis de

San Cristóbal organizó el Congreso Indígena, dando origen al movimiento indígena chiapaneco, en el cual participaban numerosas organizaciones sociales de diversas ideologías, que aglutinaron muchas comunidades indígenas y mestizas en distintas luchas y gestiones (Notas de campo)<sup>5</sup>.

En la década de 1980, la política indigenista dio un giro que privilegió el enfoque de vulnerabilidad. A las regiones indígenas se les incluyó en el programa de “Zonas Deprimidas y Marginadas”, recibiendo apoyo de programas asistencialistas de abasto subsidiado y de atención a la salud, desde la presidencia de la república desde la Comisión para la atención de Zonas Deprimidas y Marginadas (COPLAMAR)(Notas de campo)<sup>6</sup>. El INI se vio eclipsado y desplazado por estos programas, a los que se adjudicó la mayor parte del presupuesto durante los gobiernos de López Portillo y Carlos Salinas de Gortari con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Para esas fechas, las clientelas políticas del INI ya eran importantes, estaban acostumbradas a recibir recursos para “proyectos” de los sistemáticamente, numerosos políticos se beneficiaban.

El conflicto armado de 1994, puso nuevamente a discusión (y en tensión) la relación entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas. En los Acuerdos de San Andrés firmados para lograr la pacificación, se recogen las nuevas aspiraciones que quedaron trucas debido a que el abogado constitucionalista Ignacio Burgoa Orihuela, alertó al presidente Ernesto Zedillo sobre el concepto de *autonomía* señalado en los Acuerdos, lo que generó suspicacias y el presidente decidió no firmar.

Hay logros con la reforma indígena del 2001, a pesar de que no dejó satisfechos a todos los actores, es un avance importante pues reconocer que la nación es pluricultural. Aunque eso no se traduce aun, en reconocimiento cotidiano y de respeto a nivel nacional, pero se va haciendo valer en las regiones el control territorial. Con la alternancia presidencial del año 2000, se inició el desmantelamiento del INI, que a decir verdad ya no operaba. Un grupo de intelectuales indígenas de la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), encabezados por Marcos Matías Alonso, apoyaron la candidatura de Vicente Fox y en su sexenio asumieron puestos de dirección en el gobierno, al mismo tiempo que se discutían las reformas constitucionales y la refundación

---

<sup>5</sup> La primera autora de este Capítulo fue participante activa en la fundación de organizaciones y gestión de los acuerdos derivados del Congreso Indígena de 1974 entre 1978 y 1987 desde la Unión de Uniones y la Unión de Credito Pajal ya Kac Tic.

<sup>6</sup> La primera autora fue promotora de este programa en Chiapas.

institucional. Como resultado se crea la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). Durante los primeros años de los sexenios panistas, hubo apertura al diálogo con los organismos internacionales con respecto a los derechos de los pueblos indígenas; en 2002, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la CDI generaron el “Programa de Indicadores de la Población Indígena de México”. Se establecieron criterios de regionalización, reconociendo de antemano la complejidad derivada de las dinámicas de la población, la diversidad etnolingüística y los factores históricos y culturales que definieron los espacios que ahora ocupan. Se justifica la regionalización, en función de objetivos institucionales y de planeación, también aclaran que parten del concepto “región cultural” del indigenismo y que toman en cuenta las dinámicas históricas permiten identificar ciertas relaciones de continuidad.

En la propuesta de regionalización que aquí se presenta, los criterios metodológicos han tenido como finalidad resolver dos de los principales problemas encontrados al intentar delimitar las regiones indígenas, sobre todo cuando la mayor parte de la información disponible es a nivel municipal. Por un lado, la enorme heterogeneidad que existe entre los municipios, como los tamaños, la densidad de población total e indígena, las lenguas predominantes en cada uno de ellos. Por el otro, las características geográficas y ambientales, como la morfología y el clima. Por lo anterior y ante el reconocimiento de esta dificultad, la mayor parte de las delimitaciones regionales se han ajustado a los límites municipales para facilitar el acceso y acopio de la información (CDI-PNUD 2006:9).

Eckart Boege, reconocido académico de la UNAM, aceptó trabajar con CDI y el Instituto Nacional de Antropología (INAH) para clarificar los criterios. Generó un modelo espacial para explicar la concentración de población indígena en el país. Preciso que hay un “núcleo duro” en cuyos espacios están asentados los conglomerados de comunidades de una o más etnias, donde predominan sus modos de vida. Se considera a los ejidos y comunidades con más de 40 por ciento de auto adscripción a pueblos originarios en los censos de población. Estos corresponden con lo que CDI denomina municipios indígenas. En derredor, están los denominados municipios con presencia indígena, con porcentajes desde 10 hasta 39 por ciento, quienes conviven, con el núcleo duro mencionado; para ello utilizó información de los polígonos agrarios, según señala el autor en su obra “Patrimonio Biocultural de los Pueblos Indígenas de México”, (Boege, E. 2008:63-80). Hasta el 2008, se contabilizaron 28 millones 033 mil hectáreas de territorio en 25 regiones indígenas. De éstas, 21 millones 080 mil (75%) correspondían a propiedad ejidal y

comunal y el resto a pequeña propiedad privada. También se reconocen 63 grupos étnicos con 364 variantes lingüísticas de sus idiomas.

Durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), se continuó el fortalecimiento de la infraestructura de caminos en las regiones indígenas. Desde el Programa de Infraestructura Básica de los Pueblos Indígenas (PIBAI), se impulsó el turismo alternativo y se gestó un programa de planeación y gestión territorial democrática que generó muchas expectativas en las regiones, que al final fue una decepción para las comunidades, todo quedó en planes (Notas de campo)<sup>7</sup>. Con la llegada de Enrique Peña Nieto y el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia (2012-2018), la focalización y el asistencialismo se convirtieron en el eje central de la política pública para las regiones indígenas. Se subordinó a la CDI a la Secretaría de Desarrollo Social y su estrategia clientelar “sin hambre”.

De acuerdo con datos del 2015 de la CDI, la población indígena del país era de 12 millones 026 mil, es decir, el 10.1 por ciento. 25 millones 695 mil mexicanos se auto definía como descendientes de pueblos indígenas (21.5 por ciento) es decir, uno de cada 5 mexicanos. Este es del Censo de Población 2010, donde se separó la pregunta de auto adscripción de acuerdo con el Artículo 2º. Constitucional de la de hablantes de alguna lengua originaria. Que a la letra dice:

La nación tiene una composición pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Son comunidades integrantes de un pueblo indígena aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.” (CPEUM, 2013:2)

En algunos estados de la república el porcentaje de población que se reconoce como indígena es muy alta, por ejemplo, Yucatán (50.2) por ciento, Oaxaca (43.7), Chiapas (32.7), Quintana Roo (32.5), Campeche (22.6), Hidalgo (21.2). (INEGI, 2010). Algunas legislaciones estatales como la de Yucatán y Oaxaca, están fuertemente influidas por las formas de organización

---

<sup>7</sup> La primera autora del Capítulo fue operadora de estos programas y testigo de estos procesos como directora de tres Centros Coordinadores de la CDI en el período 2007-2013.

de los pueblos. En Chiapas, el marco jurídico se ha ido adecuando, a veces para reconocer legalmente posicionamientos para que los indígenas alcancen mayor visibilidad y otras para acotarlos. Las instancias municipales por ser las más cercanas, política y territorialmente son las que más se han adecuado.

### Fragilidad institucional del régimen político. los municipios ubicados en las regiones indígenas: gobernanza como sustituto de gobernabilidad

Lázaro Cárdenas, incorporó los modos culturales heredados y los institucionalizó mediante el corporativismo, reconoció la propiedad social ejidal y comunal. El Estado legitimaba los modos de relación entre el Estado y la sociedad indígena y campesina, a través del clientelismo mexicano, al fin un encuentro fáctico entre el México profundo y el México imaginario! Pedro Medellín se refiere al tema en estos términos:

Los regímenes políticos determinan las formas (institucionales) y los modos (culturales) a través de las cuales las sociedades se gobiernan. Por una parte, la forma de gobierno, como forma institucional, establece los lazos de pertenencia que deben regir las relaciones entre el gobernante y el aparato de gobierno, así como el campo de acción en que el gobernante se debe desenvolver en su relación con los gobernados. (Medellín, 2011:7)

México es uno de los países con mayor desigualdad en el mundo, entre otras cosas porque está legitimada la estratificación social. En Chiapas, la política es la vía principal mediante la cual acceden y “ascienden” a puestos de poder algunos miembros de las comunidades, por ejemplo, a la presidencia municipal y las diputaciones. El municipio es la instancia de gobierno mexicano más cercano tanto territorial como jerárquicamente a los habitantes, para gobernar debe considerar necesariamente esos modos culturales, Medellín destaca:

la estructuración de políticas no está determinada por la coyuntura particular que puedan atravesar los actores e intereses en un momento dado, sino que fundamentalmente lo está por la especificidad de los tejidos institucionales y territoriales en que se desenvuelven los individuos generadores y receptores de las políticas, por los patrones particulares que regulan los comportamientos de esos individuos y por los dispositivos característicos que son utilizados en la conducción hacia un orden como miembros de una sociedad y ciudadanos de un Estado. Esto significa, que la estructuración de las políticas está determinada, en primera instancia, por la particular configuración del régimen político [...] En la práctica, la observación de los contenidos y las maneras como se estructuran y realizan los proyectos

de conducción (de gobierno) de una sociedad y un Estado, refleja con más o menos fidelidad, el tipo particular de patrones que rigen los comportamientos sociales e institucionales. Y ese tipo de patrones está de tal forma inmerso en el orden institucional y territorial vigente, que imprime unos determinados rasgos al régimen político (Medellín, 2011:4-5).

La gobernabilidad del país estuvo garantizada, mientras el gobierno central era fuerte, se mantuvo centralizado el poder, mediante un autoritarismo sui generis típicamente mexicano. El proceso de debilitamiento del Estado, inicia con Miguel de La Madrid (1982-1988) y se acelera con Carlos Salinas de Gortari, (1988-1994) con la venta de empresas paraestatales y los cambios al artículo 27 constitucional entre otras acciones, que promovían asociaciones público-privadas. En el campo se promovía la “reconversión productiva” que no tuvo buenos resultados y empobreció a los habitantes del campo.

El abandono al campesino ha sido una constante desde entonces, la industria alimentaria globalizada es cada vez más estandarizada y competitiva y la mayor parte de productores no tienen acceso a los mercados. Quienes adquirieron las empresas públicas, aparecen ahora entre los más ricos del mundo. El desmantelamiento de los sistemas productivos (históricamente paternalista) no ha sido sustituido por una efectiva integración de lo local con lo nacional. Las brechas de desigualdad crecen y así también el empobrecimiento de amplios sectores de la población mexicana. Hay una explotación intensificada de los recursos naturales y mayor contaminación en el campo, lo cual contribuye al deterioro del ambiente y genera riesgos en los territorios desde el punto de vista de sus capacidades para retener agua. Las afectaciones a la biodiversidad elevan al mismo tiempo los conflictos, lo que a su vez contribuye al deterioro del tejido social, creando condiciones propicias para el surgimiento de la delincuencia organizada en regiones de más difícil acceso.

En este Capítulo, se considera que las redes de gobernanza no deben sustituir al Estado, aun cuando éste está constituido a partir de relaciones asimétricas, donde la desigualdad e inequidad son constantes. Las formas de organización populares han surgido, en muchos casos, por la necesidad de acceder a los servicios que el Estado no ha sido capaz de garantizar. El debilitamiento del Estado en México, ha dado lugar al surgimiento de una diversidad de formas de gobernar en los municipios, de acuerdo con las culturas de la población asentada ahí, junto con la aparición de poderes fácticos, incluyendo a la delincuencia organizada. Esto significa que no se gobierna de un

mismo modo. Por ejemplo, no es lo mismo gobernar en un municipio urbano de Nuevo León que en uno rural indígena de Chiapas. Ser presidente municipal hoy en día, implica asumir un alto riesgo, las estadísticas muestran que este es el nivel de gobierno que ha perdido más titulares entre el años 2000 y el 2016, que los ejecutados por el crimen organizado, principalmente por no cumplir con las ofrecimientos que hacen y las demandas. Uno de los indicadores clave para medir la fuerza del Estado, es el del grado de infiltramiento; su presencia institucional significa la captura del Estado, pero también y su debilidad, fragilidad, vulnerabilidad y e inutilidad como aparato legal efectivo para proteger a los ciudadanos y conducir al país.

### Los municipios indígenas

De acuerdo con CDI, (2015) de los 2 mil 457 municipios del país, 623 (25.3%) se reconocen como indígenas; otros 251 (10.2%), son considerados como municipios con presencia indígena. En las estadísticas nacionales, son evidencia de que la desigualdad y marginación son las más altas ahí. Hay un reconocimiento a la necesidad de incorporarlos en la participación política; en 2001 el Artículo 2º, fracción VII de la Constitución, reconoce como uno de sus derechos:

Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas [...] Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos (CPEUM:2).

No obstante que las formas de organización tradicionales no se han reconocido legalmente como formales, en las regiones indígenas han sufrido modificaciones que favorecen dinámicas políticas de posicionamiento gradual. Tal es el caso de una de las últimas reformas al Artículo 115, hecha en 2001 que dice: “Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la Ley”. Esta condición aunada a las prerrogativas que tienen para acudir directamente al gobierno federal para hacer trámites, ha contribuido a acotar o a debilitar, paulatinamente a dichos municipios. Mauricio Merino ha documentado exhaustivamente este proceso y señala:

El municipio ha sido, no obstante, la única institución colonial que ha sobrevivido -así sea superficialmente- a todos los cambios. En ese sentido, no hay otra institución política que se le compare: ni las que constituyen los poderes que forman el gobierno de la República, ni las que explican el funcionamiento de las distintas entidades federativas. Sólo el municipio se ha sostenido como base de la organización del gobierno a pesar de las mudanzas de su historia. Es necesario repetir, sin embargo, que se ha tratado de una supervivencia precaria: el municipio nunca ha abandonado su sitio entre las instituciones del Estado, pero su papel ha cambiado considerablemente. [...] en cambio, las diputaciones provinciales de cada región habrían de asumir facultades de índole estrictamente ejecutiva y los ayuntamientos quedarían confinados a ese acotado ámbito. La división de poderes llegó tarde a la Nueva España, pero con ella el municipio perdió su calidad de gobierno político, para comenzar a ser un espacio exclusivamente administrativo con funciones auxiliares en materia judicial. (Merino, 1998:245-246, 249).

Como ya se documentó, en condiciones precarias, las formas de organización comunitarias y municipales han sobrevivido desde la colonia, subordinadas al régimen de gobierno centralista y autoritario. Sin embargo, la crisis del Estado, hoy se manifiesta en la incapacidad creciente del centro para ejercer el control sobre las periferias.

#### Los márgenes del Estado: gobernabilidad y gobernanza en la región de estudio

Hasta 1994, la cabecera municipal de Las Margaritas era un pueblo más de Chiapas, poco conocido. Los ciclos de vida cotidiana de la población estaban regidos por las festividades religiosas y las costumbres tojolabales; todavía vivas actualmente (basta con visitar el mercado un domingo para constatarlo). La expansión de la población se produjo por migraciones, a pesar de que muchos mestizos chiapanecos, las regiones indígenas eran misteriosas y peligrosas, particularmente la zona baja de la selva que hace frontera con Guatemala. Los relatos de los entrevistados, enfatizan que buscar tierras en esa área era arriesgado, no había garantía de supervivencia, "iban a jugarse la vida, la esperanza mayor era ser aceptados por los que habían llegado antes, recibir alimento a cambio de trabajo y permiso para explorar los lugares que les señalaban como viables de ser pobladas", pero era un riesgo necesario para encontrar un punto de arranque.

El Estado no estuvo presente en el proceso de colonización de la región, excepto por la información difundida por la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), que indicaba la existencia de tierras nacionales disponibles. No había política pública de poblamiento, ni acciones oficiales específicas, como si las hubo posteriormente. Durante el gobierno de Luis Echeverría (1970-

1976), se intentó regular la distribución de la población y concentró (por la fuerza o mediante el convencimiento) a finales de los setentas, a poblaciones de la Selva Lacandona, para liberar los terrenos decretados como Reserva de la Biósfera de los Montes Azules (REBIMA). Hubo traslados en aviones hacia Frontera Corozal y Nueva Palestina, se les proveyó de maíz y despensas mientras sembraban y levantaban la primera cosecha.

La ausencia del Estado ha marcado la historia de la región, el aislamiento en que vivían los habitantes, determinó formas naturales de vida cotidiana, resolviendo sus problemas con los medios disponibles y al margen del Estado. Las relaciones iniciales de colaboración entre locales y recién llegados (provenientes de distintos lugares y culturas), dio identidad a la región; esto sigue siendo parte de la gobernanza construida sobre ese entramado social y político, con ventajas y desventajas, debilidades y fortalezas.

#### Indicadores de gestión y gobernanza

Los indicadores de gestión están ligados a las políticas públicas y pueden ser cuantitativos o cualitativos. Cuando se trata de indicadores cualitativos como en este caso, se parte de un concepto comprensivo de las políticas públicas como construcción social. Desde esta perspectiva Roberto Martínez Nogueira (1995:3) señala que las políticas públicas, se conciben como campos de acción, que pueden ser entendidas como redes de acciones o inacciones, es decir omisiones, como conjuntos de decisiones e incluso a veces, básicamente como reacciones adaptadas a determinadas circunstancias que no incluyen orientaciones explícitas, o que responden a temas o situaciones emergentes.

Este concepto de política pública, es distinto al positivista, que propone una intencionalidad articulada, sistémica y coherente desde el Estado hacia la sociedad. En este documento se tiene coincidencia con el enfoque de Martínez, se supone la existencia de una desarticulación entre los distintos órdenes de gobierno y la población, con una creciente fragilidad institucional, en los aspectos relacionados con el agua. Por ello, es ineludible la contextualización y la adaptación al espacio local, con objeto de tener al menos cierto éxito en la implementación de la política pública. Al respecto Pedro Medellín desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

(CEPAL), ha identificado ciertas características para la implementación de las políticas públicas en países con regímenes que presentan fragilidad institucional; señala enfáticamente que en tales circunstancias el éxito no depende tanto de las capacidades de los operadores sino del conocimiento del contexto y de que sean incluidos los intereses de quienes tienen control territorial, que es una expresión real de poder político. (Medellín, 2004:20).

Retomando el concepto de Martínez, las políticas públicas son “comprensiones sociales relativamente compartidas, construidas a través de manifestaciones de propósitos y de su reformulación y reinterpretación dinámica mediante procesos que algunos autores denominan retroalimentación y otros como reflexividad” Martínez (1995:4). Desde este enfoque, los indicadores cualitativos inmersos en los procesos de gestión del agua para uso doméstico, permiten dar cuenta de los procedimientos operantes para responder la pregunta central de la investigación: ¿Cómo se ejerce el derecho humano al agua en la región de estudio?

Estos indicadores de gestión, responden al propósito de que el Estado cumpla con la responsabilidad jurídica establecida en el Artículo 4º Constitucional. Esto pone en marcha políticas sectoriales, que generan procesos que deben adaptarse a las condiciones imperantes en la región hidropolítica. Estos procesos, se manifiestan como cadenas de acciones que permiten comprender las rutas para la toma de decisiones y acuerdos en la dotación de agua entubada a la población de las comunidades usuarias, considerando las fuerzas actuantes desde las cinco dimensiones (jurídica, política, sociocultural, hidrográfico-ecológica y funcional-administrativa).

De acuerdo con Medellín (2004), los países con regímenes políticos que se caracterizan por tener fragilidad institucional, tienen serias dificultades para mantener la articulación de los órdenes de gobierno y hacer prevalecer la ley en sus territorios, es decir para mantener la gobernabilidad. Deben necesariamente, apoyarse en grupos fácticos que tienen incidencia local y regional a efecto de implementar las políticas públicas. Sin embargo, las políticas públicas y sus intencionalidades deben ser renegociadas para incluir los intereses de los grupos empoderados localmente. Esto significa que los resultados pueden variar mucho entre región y región. Dice Pedro Medellín “el Estado y el gobierno no son capaces para mantener la unidad del poder político institucionalizado,

ni la unidad de acciones de las instituciones”, agrega que en estos casos la ejecución de las políticas públicas depende de:

...la dinámica de confrontación entre actores estatales, públicos y privados, así como de la correlación de fuerzas presentes en un momento determinado de la confrontación. Se denomina modelo de baja autonomía gubernativa. [...] el gobernante también se presenta con su propio frente. (Medellín 2004:25-26).

De ahí que, en la región de estudio, cada trienio los procesos políticos determinan una hegemonía política temporal, a partir de la cual, se define la agenda de gobierno municipal. Los líderes comunitarios y sus comunidades se adhieren parcial o completamente a bloques que se disputan el poder en el ayuntamiento; en función de quien gane y quien pierda se conforma el cabildo<sup>8</sup>. La gobernanza es así, resultado de la creciente fragilidad del Estado y de su incapacidad para garantizar la gobernabilidad vs del fortalecimiento de las formas tradicionales de organización de los actores en las periferias o márgenes, donde por necesidad y por costumbre, predomina la lógica local y no la del centro.

### Hallazgos relevantes de la investigación

En los once sistemas de agua entubada que se estudiaron (Cuadro 1), los asuntos relacionados con la gestión del agua se resuelven de manera similar. Sin embargo, existen variantes en los procesos, que tienden a modificar las dinámicas políticas, la más importante de ellas se presenta en la primera fase, denominada *gestión de la fuente*. Cuando una comunidad agota sus manantiales, o estos son insuficientes por crecimiento poblacional, inicia gestiones para abastecerse de agua usando una fuente ubicada en las tierras de otra comunidad. Para ello, se puede proceder de dos modos distintos:

1. Los representantes de la comunidad demandante, acuden directamente a la comunidad proveedora potencial para “pedir el agua”.
2. Los representantes de la comunidad demandante, acuden al Ayuntamiento con una petición para que les sea instalado un sistema de agua entubada.

<sup>8</sup> instancia política desde donde se decide la distribución de los presupuestos.

Aunque parece un asunto menor, durante la investigación se observó que este pequeño detalle cobra la mayor importancia en la medida en que avanzan las gestiones. En una de las entrevistas se manifestó que uno de los SAE, había tenido un periodo de inestabilidad de seis meses en 2014, dejando a miles de personas sin agua. El comisariado ejidal de la comunidad proveedora argumentó: “ellos nunca vinieron a pedirnos el agua”.

### ¿Qué es “pedir el agua”?

Pedir el agua, es un protocolo social que consiste en una serie de comunicados formales, que deben cubrir los representantes legítimos de las comunidades usuarias, ante la comunidad proveedora potencial. Incluye consultas previas a las asambleas generales y culmina con un encuentro entre los representantes oficiales de las comunidades (principalmente comisariados ejidales en pleno<sup>9</sup>), en los que se pide muy formalmente el agua a la proveedora. Durante el proceso, hay una revisión del comportamiento previo de la comunidad solicitante; irremediamente aflorarán relatos de conflictos enfrentados o servicios/favores recibidos, los que deberán tratarse abiertamente. Los tiempos son variables, con frecuencia se pone a prueba la paciencia de los solicitantes como una forma de plasmar el antecedente de la posición de fuerza de la proveedora, en un asunto tan prioritario como es el agua; no obstante, la posible dureza inicial de estas formas tradicionales, una vez definidos los términos del acuerdo, tienden a ser duraderos en casi todos los casos.

Cuando es una institución del gobierno la interesada en instalar el SAE, es frecuente que los tiempos y reglas locales se violenten, principalmente en periodos político-administrativos cortos, para poder ejercer los presupuestos, (ejemplo las metas y objetivos del milenio).

Durante la investigación, se documentó que solamente algunos servidores públicos de los Ayuntamientos y de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), tenían experiencia en el manejo de estas contradicciones, conocían tanto sobre los usos y costumbres de la región como del perfil institucional.

---

<sup>9</sup> Participan todos sus cargos.

De los once sistemas de agua entubada estudiados se encontró que, en seis se habían presentaron dificultades posteriores a la instalación del sistema, derivadas de no atender las sutilezas mencionadas. Esta parte del proceso es crucial, pues sienta un precedente en las relaciones sobre los cuales se funda cada sistema. Los acuerdos fundadores son el punto de partida sobre el cual se construye la gobernanza intercomunitaria del agua; misma que como ya se explicó, tiene dos modalidades: 1) La (s) usuaria (s) y la proveedora establecen acuerdos fundadores previos al acercamiento con algún orden de gobierno. 2) La proveedora acuerda con uno o varios órdenes de gobierno, o con una mezcla de ellos, los términos en los que proveerá de agua a las usuarias. Los intercambios en las negociaciones de la segunda modalidad son muy variados, desde compromisos de obras de infraestructura hasta entrega de recursos en efectivo. Se evidenció que, en tres casos, las comunidades usuarias no tuvieron información completa sobre la negociación, quedó información residual que se compartió solamente entre el orden de gobierno negociador y la proveedora.

Los SAE, más estables no siguen el procedimiento anterior, la gestión de la fuente se realiza entre las comunidades, sin intervención del ayuntamiento o instancias de gobierno. Puede ser que, durante el proceso en curso, la comunidad proveedora potencial los invite, para realizar acciones o dictámenes técnicos previos (ejemplo. verificar altitudes para saber si el sistema potencial puede operar por gravedad o calcular el aforo). Esto significa que se debe seguir el procedimiento de “pedir el agua”, hasta que concluya completamente se inicien las gestiones de la obra.

El hallazgo más importante con respecto de la responsabilidad de operación de los sistemas, fue que, una vez entregadas las obras a las comunidades, deben cumplirse los ocho principios de la gobernanza. Se encontró que ocho de los once sistemas cumplen con todos los principios y son aquellas comunidades que han asignado funciones operativas específicas en la tercera fase de los procesos de gestión, relacionadas con la atención de conflictos, el mantenimiento y las reparaciones, en los sistemas intercomunitarios, están incluidas las gestiones y negociaciones ante los ayuntamientos. Dado que la permanencia del servicio depende de la relación entre proveedoras y usuarias, el Estado no puede garantizar el derecho, básicamente porque no controla el acceso a las fuentes de agua.

## Conclusiones

La gobernanza intercomunitaria del agua para uso doméstico en la región hidropolítica, es resultado de su ubicación en los márgenes del Estado mexicano, de la creciente fragilidad institucional y de las formas tradicionales de organización comunitaria que han sobrevivido desde la época colonial hasta nuestros días.

La política pública sectorial del agua, se redirecciona y resignifica en la región hidropolítica, en función de la legitimización de procedimientos que provienen de normas locales, las cuales definen las secuencias de la acción social, necesarias entre comunidades usuarias y proveedoras. Lo más importante es el protocolo sociocultural de “pedir y dar el agua”. Por lo tanto, el ejercicio del derecho al agua depende de esas interrelaciones que pueden o no generar la gobernanza.

Dado que la permanencia del servicio de agua depende de la relación entre comunidades proveedoras y usuarias, el Estado no puede garantizar el derecho, básicamente porque no controla el acceso a las fuentes de agua. Es muy recomendable valorar y reconocer oficialmente éste y otros protocolos socioculturales, para favorecer la estabilidad y con ello la gobernanza intercomunitaria, que a su vez favorece la permanencia del ejercicio del derecho humano al agua.

## Bibliografía

- Aguirre-Beltrán, G. (1953). *Formas de gobierno indígena*. Instituto Indigenista Interamericano.
- Basave, A. (2011). *Mexicanidad esquizofrénica, los dos rostros del Mexijano*. Editorial Océano Expres.
- Boege, E. (2008). *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México*. Distrito Federal, México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Bonfil G. (1983). *La quiebra política de la antropología social en México*. UNAM
- Comisión Nacional del Agua (2004). *Ley de Aguas Nacionales*. Distrito Federal, México: Conagua.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos indígenas y Programa de naciones Unidas para el Desarrollo (2006) *Regiones indígenas de México*
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Córdova, A. (1972). *La formación del poder político en México*. Distrito Federal, México: Ediciones Era.

- De la Boetié, E. (2014). *Discurso de la servidumbre voluntaria*. Traducción: González, A. Colihue Clásica Ediciones.
- Estrada V. y Cruz E. (2017), "Viajes y resignificaciones: de los bienes comunes a la gobernanza intercomunitaria", *Revista Devenir*, Núm. 33.
- Engels, F. (1990). *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Ediciones Quinto Sol.
- Giddens, A. (1984). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu Editores.
- Instituto Nacional de Estadística e Información Geográfica (2010). *Censo General de Población y vivienda*
- Jessop, B. (2014). El Estado y el poder. Esteban Torres y María Fernanda Feliu. *Utopía y praxis latinoamericana*. Universidad de Zulia, Maracaibo Venezuela, Universidad Lancaster Reino Unido.
- Korsbaek, L., y Sámano-Rentería, M. (2007) El indigenismo en México: antecedentes y actualidad. *Ra Ximhai* 3 (1), 195-224
- Lassalle, F. (2006). *¿Qué es una Constitución?* Editorial Colofón, S. A. de C. V.
- Maquiavelo, N. *El príncipe*. <http://www.liderazgoymercadeo.com/>.
- Martínez, R. (1995) *Análisis de las políticas públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires
- Medellín, P. (2011). *Gobierno y políticas públicas en contextos de fragilidad institucional*. GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas.
- Merino, M. (1998). *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*. Distrito Federal, México: El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales.
- O'Donnell, G. (2007). "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una referencia latinoamericana con referencia a países poscomunistas". *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas, retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinete.
- Oszlak, O. (2007). Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico metodológicos para su estudio. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas*. Buenos Aires, Argentina.
- Ostrom, E. (2011). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica-Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Organización de las Naciones Unidas (2007). *Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas*.
- Organización Internacional del Trabajo (1989). *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*.
- Peña, G. D. L., y Vázquez León, L. (2002). *La antropología sociocultural en el México del milenio: Búsquedas, encuentros y transiciones*.

Porrúa, F. (2005). *Teoría del Estado*. Distrito Federal, México: Editorial Porrúa.

Poulantzas, N. (1976). *Poder político y clases sociales en el sistema capitalista*. Distrito Federal, México: Siglo XXI Editores.

Weber, M. (1973). *Ensayos sobre metodología sociológica*. Buenos Aires, Argentina. Amorrortu Editores.

Zolla, C. y Zolla E. (2004) *Los pueblos Indígenas de México: 100 preguntas* (Vol. 1) UNAM

## LA BILITERACIDAD COMO PRÁCTICAS DE LECTURA Y ESCRITURA SITUADAS

Lisber Farrera Reyes<sup>1</sup>

María Luisa Trejo Sirvent<sup>2</sup>

### Introducción

Este capítulo es producto de la investigación doctoral “La biliteracidad como prácticas de lectura y escritura situadas”, de la primera autora, la cual discute la biliteracidad y sus usos sociales en estudiantes tseltales de la Telesecundaria 714 en la población indígena tseltal de Yochib, Oxchuc, en Chiapas. La Tesis examinó las actividades sociales de los estudiantes, así como los pensamientos, significados y textos utilizados en dichas actividades. Igualmente se examinó la forma en que este grupo social utiliza la lectura y la escritura en su vida diaria en dos lenguas: el tseltal y el español. Se analizaron los usos y las prácticas sociales de la biliteracidad que viven los estudiantes de la Telesecundaria, en el ámbito familiar, escolar y comunitario.

De este modo, el objetivo del Capítulo es presentar el marco teórico que se utilizó en la investigación doctoral. Se describe y analiza el constructo social de biliteracidad, a través del enfoque sociocultural que dan los Nuevos Estudios de la Literacidad (NEL), haciendo un recorrido conceptual del concepto de literacidad como antecedente, hasta llegar a las prácticas situadas de biliteracidad. El capítulo muestra la noción de biliteracidad como un constructo social, un proceso complejo, continuo, situado y dinámico, que se deriva de prácticas sociales más amplias en la vida de los individuos. Se subraya el enfoque sociocultural de la lectura y escritura. También se aborda en este capítulo la diferencia entre alfabetización, literacidad y biliteracidad.

---

<sup>1</sup> Docente frente a grupo, Telesecundaria 714. Correo electrónico: lizl0rafroly@hotmail.com

<sup>2</sup> Profesora del Doctorado en Estudios Regionales, UNACH, correo electrónico: marisatrejosirvent@hotmail.com

### Enfoque teórico-metodológico

La lectura y la escritura son prácticas social, cultural y política, que están dotadas de significados y sentidos de la vida cotidiana, para su comprensión e interpretación necesita ser abordada desde un enfoque interpretativo (Erickson, 1997).

La perspectiva teórico-metodológica que se trabaja en la Tesis, por su pertinencia, la complejidad del objeto de estudio y la riqueza de los datos empíricos es la teoría de la estructuración (Giddens, 2011). Se optó por esta propuesta porque permite observar las relaciones que se entretienen entre la lectura y escritura, entre el contexto inmediato, la comunidad y la agencia de los sujetos; pero también las relaciones que se establecen en contextos más amplios, estructurales como son: las macro políticas en el ámbito educativo, económico, histórico y geográfico.

La teoría de la estructuración (Giddens, 2011), permite entender que toda acción social implica una estructura; pero también que toda estructura implica una acción social, por lo que admite estudiar las prácticas de lectura y escritura como prácticas sociales concretas, que se sitúan en un espacio y tiempo determinado; pero se circunscriben en un marco estructural. Esto nos permite comprender la articulación y las tensiones que genera esta acción en un marco social más amplio.

Las prácticas sociales están inherentemente unidas a la rutinización que, para Giddens (1995), está ligada a la continuidad de la individualidad del agente en sus actividades cotidianas y a su reproducción continuada dentro de las instituciones sociales.

Para Dietz (2012), la rutinización estructura las actividades cotidianas de los agentes. Las rutinas son parte de la vida cotidiana que el agente produce y reproduce. Entre las prácticas sociales está la rutinización de las prácticas de lectura y escritura, que permiten al actor social des- involucrarse en situaciones y propósitos específicos, en sus actividades cotidianas individuales y las relacionadas con las instituciones sociales.

La práctica de la lectura y escritura, está imbuida de relaciones de poder, y la telesecundaria 714 es un contexto de prácticas de lectura y escritura que puede recrear desigualdades sociales o tender al empoderamiento social de los sujetos. Por lo que resulta esencial, analizar los tiempos y espacios donde los estudiantes utilizan la lectura y escritura, tales como la escuela, la familia y la comunidad. Se trata de una práctica social en la que interactúan los estudiantes con el currículo

oficial, los profesores, la familia, la comunidad, los propósitos de la educación básica; las formas y estilos de enseñanza; las formas y estilos de aprendizaje; los contenidos curriculares; los saberes locales, la cultura escolar, el mundo digital y los procesos globales.

Los significados y sentidos, se matizan y forman a la lectura y escritura como una práctica social. Desde esta perspectiva, la teoría de la estructuración resulta útil al estudiar prácticas sociales ordenadas en un espacio y un tiempo, en tanto que reconoce que para describir actividades humanas hace falta estar familiarizado con las formas de vida que en esas actividades se expresan (Giddens, 2011: 40). Así las prácticas de lectura y escritura están correlacionadas con otras prácticas sociales más amplias.

En este sentido, el estudiante es identificado, desde la visión de Giddens, como un agente capaz de introducir cambios en el mundo, el agente no es sumiso, ni totalmente sometido. Se distinguen constreñimientos sobre el agente; pero no significa que no se reconozca su capacidad para elegir y transformar situaciones sociales.

Para Giddens existen las prácticas y los practicantes, desde esta concepción es posible distinguir entre: los sujetos alfabetizados, aquéllos que están constreñidos de forma a los contextos y prácticas alfabetizadoras; y los sujetos literatos, aquéllos posibilitadores de introducir cambios en las prácticas de lectura y escritura, sin someterse totalmente. A este último sujeto se apunta en este texto.

El estudio consideró los siguientes aspectos: la vida de los individuos; los eventos letrados específicos, como el punto histórico determinado; el contexto micro; la exploración de los usos y significados contemporáneos de biliteracidad en la vida cotidiana de los estudiantes; su proceso de cambio, dinámicas e interacciones internas; a la vez que sus tensiones locales y estructurales.

Se recurrió al estudio de caso de Stake (1995), para abordar la problemática específica de los usos de la lectura y escritura en dos idiomas de los estudiantes de la escuela telesecundaria 714, localizada en una comunidad indígena bilingüe. El diseño metodológico correspondió a un estudio de caso único por su carácter de unicidad, por ser irrepetible y por sus complejas particularidades (Rodríguez, 1996). El análisis micro da cuenta del objeto de estudio en un espacio y tiempo específico y delimitado, con una realidad concreta y su dinámica social, aunque no es ajeno a realidades

macro. Dada la complejidad del objeto de estudio se utilizó una metodología cualitativa en dos momentos. En el primero el método biográfico narrativo, a través de las narrativas escolares y las historias de vida, ya que la historia nos habla más de las prácticas rutinizadas que del propio individuo y ayudó a reconstruir la vida de los estudiantes en torno a la lectura y escritura. En el segundo, se utilizó el método etnográfico con entrevistas de tipo conversaciones naturales (Merlinsky, 2006) y la observación participante (Malinowski, 1975), para situar las prácticas de biliteracidad desde su contexto sociocultural.

La población que participó fueron estudiantes de la Escuela Telesecundaria 714, de Yochib, Oxchuc, Chiapas. Es importante señalar que la muestra no fue una selección probabilística, sino respondió a la necesidad de explorar las experiencias de biliteracidad en estudiantes cuya formación fue dada en el periodo formativo 2004-2016<sup>3</sup>. Por ser un estudio de caso, no se esperó que los resultados fueran generalizables para el resto de los estudiantes de esta u otra institución educativa. Los participantes fueron cinco y su elección respondió al interés por participar en la investigación, que hubieran estado activos en el ciclo escolar 2015-2016<sup>4</sup>, con las narrativas escolares y que interactuaran con el español y las tres variantes lingüísticas del tseltal.

### Reconstrucción del estudio regional

En México, no existe literatura referente a la literacidad y biliteracidad, la poca disponible es internacional, pero existen vacíos para abordarlas desde lo particular. Las escasas investigaciones realizadas responden a las miradas de las políticas neoliberales de los Estados-Nación; de los planes y programas de estudio; de los docentes; del currículo y de una alfabetización. No incluyen a la literacidad desde una perspectiva crítica de lucha y resistencia social de los grupos minorizados, desde una construcción propia de ver, pensar y vivir el mundo. Las investigaciones sobre la lectura y escritura, se reducen a la alfabetización y bialfabetización, existen diferencias marcadas entre prácticas de alfabetización y prácticas de literacidad.

---

<sup>3</sup> Este periodo se refiere a la formación personal del estudiante, desde su nacimiento hasta la actualidad.

<sup>4</sup> En este periodo escolar se desarrollaron las primeras narrativas escolares de los estudiantes participantes.

Las prácticas de alfabetización, se reducen a la comprensión del alfabeto y al copiado, la mecanización y lectura codificada sin comprensión, interpretación y reflexión. Las prácticas de literacidad, van más allá de la memorización y mecanización de la lectura y escritura, exige aprendizajes cognitivos altamente desafiantes que implican la comprensión, interpretación y reflexión al leer más allá del texto, utilizando la producción oral, el contexto y los saberes propios del estudiante, situados a un contexto y propósito específico.

De ahí que hubo necesidad de abrir nuevas referencias teóricas, sobre lo que está sucediendo en las prácticas de la literacidad, biliteracidad y multiliteracidades, en un estudio regional que integrara la experiencia y vivencia de los actores; reconociendo sus particularidades y necesidades para dar cuenta de estos procesos desde lo concreto y local para la reflexión de los ámbitos internos y externos que se involucran.

Desde los estudios regionales, se analizaron los usos y prácticas sociales de la biliteracidad, como proceso sociocultural en una comunidad indígena bilingüe, perteneciente al grupo tseltal; lo que se buscó es analizar cómo se ha vivido este proceso en la región de estudio, sus dificultades y conflictos, las tensiones entre lo local y global, desde lo micro a lo macro. Se incorporaron como dimensiones de análisis, las experiencias de los estudiantes indígenas que están formándose en el último nivel de la educación básica y que atravesaron por una formación académica bajo la Educación Intercultural Bilingüe (EIB).

Desde los estudios regionales, se centra la reflexión en la gestación de los procesos sociales, históricos, económicos, políticos, sociales, lingüísticos, educativos y culturales en contextos más acotados. Estas consideraciones de los estudios regionales, responden a la crítica de los macro relatos y al universalismo, al que han aludido las ciencias para dar explicaciones causales más allá de los contextos situados.

Las investigaciones regionales, permiten acercarse a procesos específicos gestados en territorios y localidades concretas. Para algunos, las regiones son territorios situados entre las localidades micro y el Estado Nación; para otros, esto trasciende lo nacional al incluir territorios con historias conectadas entre sí. La región no es única, ni acabada, es construida y acotada por el mismo investigador, para explicar una realidad dada. Son entidades complejas, dinámicas, que

requieren un contexto situado en el espacio y tiempo, con características que la distinguen y le dan referencia. Su interpretación y comprensión no tiende a la generalización; sin embargo, puede servir de análisis en los procesos de otras regiones.

La noción de región se ha estudiado desde diferentes posturas e interpretaciones, haciendo uso a una diversidad y pluralidad de conceptos. Cuervo expresa, que el concepto de región se caracteriza por su “polisemia por la multiplicidad de contenidos asignados; polivalencia por la diversidad de valores asignados: éticos, políticos, emocionales, etc.; y multiescalaridad por la diferente resolución espacial asignada, como fruto de las propias acepciones y valoraciones: local, subnacional, internacional” (2003:27). Esta concepción de región, hace referencia a la diversidad de usos e interpretaciones.

Por su parte Gasca, establece que la región puede ser “un recurso metodológico que, a través de criterios de homogeneidad, funcionalidad y análisis sistémico, permite dar cuenta de procesos de diferenciación, asociación espacial y relaciones funcionales entre diferentes elementos” (Gasca, 2009:44). De lo que se desprende que utilizarla como recurso metodológico, permite acotar el espacio donde se ubica el objeto de estudio.

En la investigación, la visión de región entrecruza los elementos locales y globales, involucra los ámbitos internos y externos del objeto de estudio. Se trata de una región multidimensional que involucró al espacio y los procesos sociales.

La lectura y la escritura, por otro lado, son prácticas sociales situadas. Se parte de la noción de culturas lectoras o literacidades, lo que implica hacer referencia a los contextos sociales en las que tienen lugar y vincularlas con procesos sociales más complejos. Es decir, se consideran las diversas maneras de conocer y pertenecer al mundo de la lectura, así como las actividades y los procesos lectores particularizados. El estudio no se pretendió recrear un macro relato o una visión universal, sino de tener una perspectiva más rica y extensa de la diversidad de posibilidades concebidas alrededor de los fenómenos de literacidad.

La biliteracidad desde una mirada regional, responde precisamente a una perspectiva sociocultural sobre los usos de una doble literacidad en una comunidad indígena bilingüe. Se sitúan los usos y prácticas sociales de dos literacidades, que se establecen en el contexto local,

desde la cosmovisión indígena y la cosmovisión occidental en un contexto global, así como sus implicaciones en la vida cotidiana de los sujetos.

El trabajo con estudiantes tseltaltes de la Telesecundaria 714, de Yochib, Oxchuc, permite reflexionar sobre cómo se vive la biliteracidad desde la lengua tseltal y el español; desde la práctica social de los sujetos, las relaciones e interacciones en el tejido social del territorio, su cultura, cosmovisión indígena, su proceso histórico, político, educativo, económico y lingüístico. Una visión de biliteracidad crítica, permite a los sujetos construir su propia visión del mundo, de armonía, de derechos humanos propios, de las prácticas del *buen vivir*<sup>5</sup>, de defensa, lucha y resistencia por el respeto a las formas de vida, el territorio, su lengua y su cultura, derivada de sus conocimientos ancestrales y espirituales.

La biliteracidad es situada en un conjunto de usos y prácticas sociales, inferidas a partir de eventos letrados, mediados por textos escritos, pero también orales. Dichas prácticas contribuyen a la idea de que la gente las lleva a cabo en diversos ámbitos de sus vidas, es por eso que se retomó el ámbito público, personal y educativo como dominios donde la biliteracidad se vive, usa y aprende.

El estudio regional a nivel micro permite visualizar una realidad compleja. De este modo, adquiere particularidades a partir de las relaciones que establecen las personas entre sí (Cabrera y Pons, 2010). Los espacios donde se realiza la acción social son pequeños, pero abarcan a un grupo determinado de individuos, comunidades, familias. Las relaciones, interacciones y procesos sociales están especificados por la cercanía entre las personas, por su número reducido de población, permite al investigador su conocimiento e inserción (2010:184-185). Estas relaciones en un estudio regional micro, permiten identificar y analizar de manera situada los usos y prácticas sociales como la biliteracidad. Sin embargo, hacer un estudio a nivel micro no significa deja de ver las relaciones con lo macro, entre lo local y lo global.

Los estudios regionales a nivel micro cobran relevancia cuando apuntan al análisis desde lo concreto hacia lo abstracto, para señalar los factores internos que se viven en la región de estudio, sin olvidar su interrelación con los externos, reflexionados de manera crítica. Existen desde esta

---

<sup>5</sup> Filosofías de vida de la cosmovisión indígena tseltal

perspectiva diversos posicionamientos. Coincidimos con lo que menciona una investigación colectiva “cobran relevancia la construcción de conocimientos propios, la generación de información contextualizada, que permita la reflexión crítica con los discursos construidos e impuestos desde el exterior. Por ejemplo, en el ámbito educativo sería importante y necesario incorporar esta línea en los estudios con enfoque regional” (Delgadillo, et al 2000: 116).

La región del objeto de estudio, se conformó a partir de las interacciones, prácticas sociales, relaciones existentes en la vida escolar, social, cultural, personal y comunitaria de los estudiantes de educación básica en torno a su proceso de bilingüedad en su lengua materna tseltal y el español como segunda lengua.

Se pensó la región, a partir del territorio, la delimitación espacial no como la única forma de regionalizar, sino como un punto de partida de tantas posibilidades para la construcción de región. “El territorio surge como el punto de contacto entre los discursos, percepciones, lenguajes, trayectorias, rutinas, representaciones y las vivencias, acontecimientos o estados relacionales de diferentes entidades que accionan lo social” (Rózga, Ryszard y Hernández, 2010:601).

Este escenario regional planteado para la bilingüedad, no sólo responde a la dimensión geográfica; sino también a las epistemológicas, filosóficas, cosmogónicas, históricas, socioculturales, lingüísticas, educativas, políticas y económicas, que fluyen entre las culturas inmersas en el territorio. Estas dimensiones, están inmersas y relacionadas en el objeto de estudio; para su delimitación y por su naturaleza compleja, se priorizaron tres dimensiones: la territorial, la histórica y la sociocultural.

Este estudio ve a la región desde lo micro, pero responde a múltiples dimensiones adheribles a los sujetos históricos, retoma al territorio como una comunidad confluyente de diversas dinámicas sociales, culturales e históricas, como se explica a continuación.

Para los pueblos indígenas el territorio es un elemento constitutivo de su condición de pueblo. Es la base de las relaciones socioculturales, no solamente como medio de supervivencia ofrecido por la tierra en la que cultivan sus productos y crían sus animales, los bosques y selvas, la fauna, los ríos y manantiales necesarios para la vida. Es también la base de su organización social y el espacio en el que interactúan y construyen redes sociales.

Es el espacio físico, histórico, sociocultural, filosófico y espiritual donde nacieron y crecieron sus ancestros, donde se encuentran enterrados sus antepasados, su historia colectiva, su identidad cultural y lingüística. Constituye un espacio en el que surgieron sus mitos de origen y es la cuna de su historia comunitaria e individual.

El territorio vincula con el pasado y también con el futuro; otorgando un sentido de continuidad y supervivencia, pero también de pertenencia y arraigo. Históricamente ha sido así y a través del tiempo las interacciones y percepciones del territorio han ido cambiando; pese a estos cambios locales y globales, la historia también demuestra que los indígenas con el paso del tiempo han podido mantener esta multidimensionalidad del territorio. Esta ha sido constante en la mayoría de los pueblos originarios, tanto en la vida como en la lucha (Stavenhagen, 1997:71).

La biliteracidad como práctica social, es un constructo cultural que tiene sus raíces en el pasado. Así, para poder comprender la biliteracidad contemporánea de los estudiantes en el estudio, fue necesario documentar la forma cómo se sitúan históricamente, debido a que las prácticas letradas son fluidas, cambiantes y dinámicas como la vida y la sociedad de las que forman parte. Se necesita de una mirada histórica para comprender la ideología, las culturas y las tradiciones sobre las que se basan las prácticas actuales.

Las prácticas de una persona, pueden ser localizadas en su propia historia de biliteracidad. Para llegar a comprender esta biliteracidad, se tiene que analizar la historia de vida del individuo; que puede hacerse en varios momentos históricos: 1) la gente usa la biliteracidad para hacer cambios importantes en su vida y estas prácticas letradas en dos idiomas diferentes cambian durante su vida como producto de necesidades y 2) las exigencias de cambio continuo, los intereses personales y los recursos disponibles.

Esta es la significación de la dimensión histórica en el individuo, en este caso los estudiantes participantes en la investigación. También la significación debe estudiarse en la historia del territorio bilingüe minorizado donde se sitúa la biliteracidad. Aquí los significados históricos recobran importancia.

La dimensión sociocultural resulta relevante para el estudio, porque permite observar al individuo en su experiencia social dentro de la comunidad y los fenómenos que fluyen en torno

a la cultura, la lengua, los valores, las normas, la organización política y religiosa, las actividades humanas y los significados intrínsecos derivados de la vida de los habitantes de Yochib en sus experiencias de biliteracidad.

### **El enfoque sociocultural de las prácticas de lectura y escritura**

El antecedente de la literacidad son los procesos de lectura y escritura, desde la intervención de la pedagogía y la didáctica. El antecedente en México se remite exclusivamente a la alfabetización, no se ha dado el siguiente paso hacia la literacidad. La alfabetización es un término diferente de la literacidad, para Feltes (2017), es aprender un alfabeto, aprender los sonidos de las letras o los fonemas, juntar fonemas para hacer sílabas, juntar sílabas para formar palabras... leer bonito y claro, sin errores. Alfabetización para ser alfabetizado, no es necesario aprender a pensar (o sea, desarrollarte cognitivamente). “En cambio, la literacidad significa el aprendizaje de todas las habilidades altamente cognitivas y metacognitivas asociadas con leer para comprender, hablar para reflexionar y escribir para comunicar”.

Literacidad, viene de la palabra *literario* (Feltes, 2017:13), es decir, actividades complejas que se requieren para formar seres pensantes en la escuela, capaces de poner sus pensamientos en un papel y compartirlos con otros, de leer algo que escribió un compañero, y opinar críticamente, de ser capaz de dar su propia voz y contar su propia historia. Se trata de dos procesos muy distintos, leer no es descifrar, escribir no es copiar, la alfabetización es producto de la castellanización. Su objetivo es mantener muda a la gente, invisibilizar sus historias, sus saberes y sus formas de pensar y sentir. Además de ser parte de un sistema reproductor de índole social, cultural, lingüístico, político y económico.

El término de *literacy* en inglés, fue acogido y reconceptualizado por el grupo británico “*The New London Group*” (NLG), traducándose al español como literacidad (Cope y Kalantzis, 2009).

De esta forma, la literacidad es el punto de partida para entender a la biliteracidad o multi-literacidades, porque son derivaciones de dos o más literacidades. La concepción de literacidad, apunta a un enfoque sociocultural, dejando un poco atrás la concepción de la lectura y escritura como codificación y decodificación del texto o lo que sucede en la mente del lector al interactuar

con el texto. Este enfoque sociocultural, más bien apuesta a lo que está intermedio; es decir cómo la gente utiliza el texto en lo social y cultural, implica una manera de usar la lectura y la escritura, moviliza saberes y es situada en un contexto específico.

A esto aluden Barton y Hamilton, cuando señalan que la literacidad es una actividad humana, contextualizada e inmersa en las interacciones inter e intra personales, considerada como práctica social. Es algo que la gente hace como una actividad localizada entre el texto y el pensamiento, no es solo un conjunto de habilidades para ser aprendidas que residen en la mente de las personas. No está presente solo en el papel, capturada en forma de textos, para ser analizada; sino localizada en la interacción interpersonal y es como toda actividad humana, esencialmente social (2000:109).

Por otro lado, Zavala considera a la literacidad como una práctica social que involucra una forma de usar la lectura y la escritura de acuerdo a un propósito u fin social específico, leer y escribir no son fines en sí mismos, uno lee y escribe para usos sociales y culturales, lograr objetivos sociales y prácticas culturales más amplias, que no se circunscriben sólo ámbito escolar (Zavala, 2009:23).

En las últimas décadas han surgido diversas investigaciones con esta mirada social de la lectura y escritura, que ofrecen reconceptualizaciones teóricas y crean un nuevo enfoque “Los Nuevos Estudios de Literacidad” (NEL) o New Literacy Studies (NLS) en inglés. El precursor de los NEL, en la década de los años 80’s es Street (1984), en Inglaterra. Otros autores son (Barton, 1994; Barton y Hamilton, 1998, 2000; Hamilton 2004; Street, 1984, 1995, 2003) y en Estados Unidos (Heath, 1983; Gee, 1992, 2000, 2003, 2004), en España, Cassany (2006); en Latinoamérica sus principales exponentes son (Zavala, 2002; Zavala, Niño-Murcia y Ames, 2004). Destacan también los trabajos de Nancy Hornberger en Estados Unidos, Europa y América Latina.

Los NEL, subrayan que la lectura no se centra exclusivamente en la escuela, sino también en otros ámbitos; que no es solo una competencia individual sino una práctica social situada en un contexto determinado, es decir que obra sentido en una comunidad determinada (Martos y Vivas, 2010:13). La perspectiva hace hincapié no solo en los aspectos lingüísticos, sino también en los sociales y culturales.

Cassany forma parte de esta corriente, propone incorporar una perspectiva sociocultural a las perspectivas lingüísticas y cognitivas de la lectura y escritura, pero interesándose además en los interlocutores y sus organizaciones sociales, el vínculo que se establece con las instituciones y su cultura, adoptando así un punto de vista más global (2005:7). Oller y Vila, los consideran los nuevos enfoques como un modelo alternativo, que sirve como punto de partida para entender el rol que tienen las nuevas formas de lectura y escritura en las prácticas sociales y culturales específicas. El enfoque, resalta la importancia que poseen las distintas prácticas culturales y sociales, los usos y funciones comunicativas que se desarrollan dentro del contexto social de una comunidad concreta (Oller y Vilas, 2011:1577).

Para Martos y Vivas (2010), el nuevo paradigma de la lectura y escritura, también incide en los comportamientos sociales y no sólo en los aprendizajes individuales (las relaciones sociales). Si no hay interacción, no hay aprendizaje, se pueden tener talentos individuales pero estos no se desarrollan a plenitud, sin una buena socialización; por eso es importante cuidar los entornos de la lectura y escritura. Algunos de los principios de los NEL están señalados en la Tabla 1.

Tabla 1. Rasgos centrales de los nuevos estudios de literacidad (NEL)

Nuevos Estudios de Literacidad	
El lector no está solo. Vivimos en comunidad: interpretación plural	Cualquier escrito está situado en un contexto concreto
Cada comunidad tiene sus formas peculiares de leer y escribir. El uso del lenguaje varía con el espacio y el tiempo.	El significado se origina en la comunidad. Las palabras solo transmiten rasgos muy esquemáticos, que deben completarse en cada comunidad.
La literacidad tiene origen social.	La literacidad es un fenómeno cultural e históricamente situado.

Fuente: Elaboración propia, basado en el texto de Martos y Vivas (2010:13).

La literacidad, entonces cumple diferentes roles en las actividades sociales de las personas, debido a su naturaleza localizada. El texto se desplaza: de ser un simple artefacto cultural a un mediador de relaciones sociales amplias, determinadas por un espacio y tiempo determinado. Para Zavala esta mirada social de la literacidad, incorpora las prácticas a los estudios de los textos; pues abarca lo que la gente hace con los textos, cómo los utiliza y lo que significan para ellos (2002:24).

Las prácticas sociales de lectura y escritura, sitúan a los textos utilizados, de manera social e histórica, desarrollando propósitos concretos, en contexto particulares, en los ámbitos escolar, la familiar y comunitarios, con determinadas relaciones de poder.

Desde esta perspectiva se coincide con Cassany, al acotar que el texto es una invención histórica y social de un determinado grupo humano, el cual puede adoptar formas variadas, dependiendo del momento histórico y lugar. Esto apunta también, a que los textos evolucionan al mismo tiempo que la comunidad, existe un intercambio, se aprende a utilizar un texto participando e interactuando en los contextos de uso (2005:3). Desde este punto de vista, el contexto y la contextualización es esencial en los procesos de literacidad, Morín agrega que “el conocimiento de las informaciones o elementos aislados es insuficiente. Hay que ubicar las informaciones y los elementos en su contexto para que adquieran sentido. Para tener sentido la palabra necesita del texto que es su propio contexto y el texto necesita del contexto donde se enuncia” (1999:14-15).

De esta forma, el texto es utilizado en un contexto situado y en una práctica social determinada. La literacidad es entonces, un conjunto de prácticas sociales contextualizadas; cada comunidad la (re)construye y categoriza de algún modo, dejando de lado la noción de que es una competencia autónoma; sino herramientas inseparables de la comunidad y el contexto donde se usan (Martos, 2010), que dependen de su uso y su contexto sociocultural, generando significaciones específicas en las personas, sus valores, propósitos comunicativos y toma de decisiones.

Esta perspectiva teórica de los NEL, se apoya en los estudios antropológicos y sociológicos que proponen la lectura y escritura para analizar el tipo de prácticas que desarrolla una comunidad indígena bilingüe; así como también, los usos que la gente hace de los textos y las relaciones de poder, que se establecen en las interacciones sociales.

### **De la literacidad a la biliteracidad: Situando las prácticas de lectura y escritura**

La literacidad como prácticas situadas de lectura y escritura son el fundamento de los NEL y se relacionan con “los usos y convenciones marcados desde una cultura” (García, 2005:39). Esta reconceptualización de la lectura y escritura, produce un cambio en la unidad de análisis del

individuo a las prácticas sociales. Esto último, exige tomar en cuenta los contextos de uso y las funciones de la literacidad en los ámbitos social y cultural.

Esta perspectiva, implica dejar de pensar en la lectura y escritura como una competencia básica, habilidad individual y el uso exclusivo del texto. Hace reflexionar sobre el uso de la lengua, ya no solamente como modos orales y escritos; sino también como modos de leer el mundo; ver que los gráficos, letreros, la música, los diagramas, la textualidad virtual, y las fotografías, etc. permiten usar todos los sentidos del ser humano.

Actualmente, los modos de leer y escribir textos audiovisuales, verbales o icónicos, permiten mostrar que la lectoescritura no es el desarrollo de simples habilidades aisladas de contenido y contexto. La comprensión y uso de diferentes tipos de texto, tiene una interconexión ligada a la práctica social, a su utilización con fines específicos. La reflexión, es que se aprende en situaciones concretas, que el aprendizaje es situado y que la socialización contribuye al acrecentamiento del potencial humano.

La literacidad entonces se considera múltiple, se adscribe y desplaza a diversos ámbitos de actuación como la escuela, el hogar, la comunidad, etc. Estas consideraciones apuntan a otros debates sobre la lectura y escritura, que no se limitan a lo que los estudiantes hacen en la escuela; sino también a las prácticas de literacidad por fuera de ella.

Es necesario investigar cuáles son las nuevas prácticas de lectura y escritura, a través del consumo mediático y cultural y que es lo que hacen los estudiantes en su vida cotidiana. Esto permitirá comprender cómo construyen y utilizan esta nueva generación digital, sus literacidades, para establecer puentes entre los intereses de alumnos y del sistema educativo.

La escuela actualmente debe transitar en el reconocimiento de la construcción de conocimiento en la vida cotidiana, de los saberes locales y partir de la idea de que el conocimiento y el aprendizaje son situados. Es necesario dejar de desvalorizar estas otras literacidades que no se desarrollan en el ámbito escolar; pero confluyen de manera invisible o visible; esto abrirá a la educación nuevos horizontes para generar prácticas educativas vinculadas a la vida cotidiana de los estudiantes y su experiencia textual situada en contextos específicos.

Los estudios sobre literacidad, se han movido hacia la exploración de interrelaciones constitutivas más complejas bajo el enfoque de prácticas sociales. La exploración de las literacidades a través de contextos específicos, trasciende una dimensión exclusivamente lingüística, e incluye las dimensiones históricas, políticas y sociológicas.

De acuerdo a la corriente teórica de los NEL, se está contribuyendo con construcciones teóricas específicas para entender el desarrollo teórico-metodológico de la literacidad. Las nociones que han surgido como unidades de análisis han sido producto de prácticas letradas y eventos letrados. Esta perspectiva teórica, comienza por reconstruir la conceptualización de la lectura y la escritura como parte sistémica de las prácticas y eventos sociales.

Street (1993), por su parte utiliza la noción de prácticas letradas para referirse tanto a las conceptualizaciones como a las maneras en que se usa la literacidad. Sin embargo, expresa que dichas unidades no son unidades de comportamientos observables, pues también implican relaciones sociales, valores, sentimientos y actitudes que no incorporan solo eventos letrados; sino modelos donde la gente construye de esos eventos y de a ideología inmersa en el sustento de estas construcciones.

La noción de práctica letrada de acuerdo a Barton y Hamilton (2004), ofrece una forma de conceptualizar el vínculo entre las actividades sociales de la lectura y la escritura y las estructuras sociales donde se encuentran adheridas y que ayudan a delinearlas. Son formas culturales generalizadas de uso de la lengua escrita, donde la gente encuentra inspiración para sus vidas. Las prácticas letradas son lo que la gente hace con la literacidad, que en cierta forma incluye cierto grado de conciencia de las personas con respecto a sus construcciones y sus discursos; así como la manera en que la gente da sentido y habla de ella. Si bien es un proceso interno del individuo, las prácticas al ser parte de los procesos sociales que conectan a las personas entre sí, incluyen conocimientos socializados y compartidos, que son representados en identidades sociales e ideologías. Zavala (2009), define a la noción de práctica letrada como las maneras de leer y escribir en el marco de un propósito social específico.

Los autores Merino y Quichiz (2010), agregan que estas maneras de leer y escribir se configuran con sentido dentro de la vida de los sujetos pertenecientes a una comunidad específica.

Que la asociación articulada de varias prácticas letradas entre sí da lugar a que se hable de una literacidad, donde la literacidad se da en contextos generalizados y más amplios como la literacidad escolar o la literacidad en el hogar. Cada literacidad abarca múltiples prácticas letradas y cada práctica letrada puede abarcar a más de un evento letrado.

Otra de las unidades de análisis que plantean los NEL son los eventos letrados, Heath desarrolló la noción de eventos letrados, como una herramienta para observar las formas y funciones del lenguaje oral y escrito. Heath lo describe como “cualquier ocasión en la cual una escritura es parte integrante de la naturaleza de los participantes, interacciones y su proceso interpretativo (Heath, 1982:93).

Para Barton y Hamilton (2004), los eventos letrados son actividades en las cuales la literacidad desempeña un rol, surgen a partir de las prácticas sociales de las personas, son sucesos observables. Estos episodios no solamente están ligados con acciones rutinarias, sino también a situaciones o procedimientos más complejos que responden a intereses de instituciones sociales como la escuela, la familia y la comunidad. Estos episodios observables surgen de las prácticas y son formados por estas. La noción de evento, acentúa la naturaleza situacional de la literacidad, debido a que esta siempre existe en un contexto social y los textos toman un papel relevante, respecto a cómo se usan y cómo se producen en las personas; escribir un texto, hablar con alguien acerca de determinada texto, leer un mapa, narrar una historia, cuento o relato, son algunos ejemplos de eventos letrados.

Los eventos letrados entonces, sirven como evidencia concreta de las prácticas letradas, es una actividad en que la literacidad cumple un propósito. Se trata entonces de ver al evento letrado como una actividad social de lectura y escritura dentro de un contexto particular, como una situación concreta donde la literacidad está presente, condicionada por los procesos sociales que la conforman. En síntesis, es la situación empírica donde se usa la lectura y escritura Street (1993).

Estas dos unidades de análisis, se enmarcan en múltiples literacidades. Gee, (2004) y Street, (2004), expresan que los eventos letrados y las prácticas letradas son fundamentales para comprender el fenómeno de literacidad o literacidades, y los NEL, reconocen esta diversidad y pluralidad de prácticas de literacidad en diferentes actividades, ámbitos e identidades sociales y la

diversidad de textualidades asociadas a estas prácticas. Esas múltiples literacidades cuentan con maneras particulares de leer y escribir.

Los diferentes ámbitos donde se desarrollan las literacidades, tienen sus propias prácticas sociales y maneras de expresión, leer, hablar, escribir y pensar. Estos ámbitos son contextos particulares donde las personas usan y aprenden la literacidad. En los diferentes ámbitos existen actividades que configuran estas prácticas y hay formas regulares y específicas que los individuos utilizan en diferentes eventos letrados, de acuerdo a los contextos situados en que se desarrollan las interacciones sociales.

Las instituciones sociales tienen en estos ámbitos de la vida cotidiana, una intervención ideológica al desarrollar y estructurar actividades y prácticas sociales específicas que se reflejan en la lectura y escritura de los individuos. Esto para Barton y Hamilton (1998), tiene grandes implicaciones ideológicas debido a que instituciones sociales, como la escuela, imponen ideologías dominantes que se transfieren a las prácticas de literacidad. Estas prácticas dominantes se encarnan en las relaciones e interacciones sociales y forman parte de una configuración integral de la literacidad, haciéndose dominante.

En la vida cotidiana, existen otras prácticas de literacidad que no son tan visibles, a veces son demeritadas por la dominante. Estas prácticas locales son llamadas vernáculas. Las prácticas vernáculas, de acuerdo con Zavala, “son aquellas prácticas letradas que tienen su origen en la vida cotidiana de las personas y que no están reguladas por las reglas formales y los procedimientos de las instituciones sociales dominantes” (2009:27), son maneras de acercarse a un texto desde las necesidades e intereses propios; es decir que no han sido impuestos por alguna institución y tienen su origen en la cotidianidad de las personas. Se vuelven de cierta manera híbridas, ya que aluden a una serie de prácticas de lectura y escritura de diferentes ámbitos. Desde la etnografía Martos (2010), asume una interdependencia de los fenómenos de área, haciendo visible lo invisible, de iluminar ciertos aspectos para ampliar la percepción de un paisaje o espacio que presumíamos conocer.

Es un hecho, que el tejido social de una comunidad con prácticas de literacidad, por pequeña que sea, es siempre compleja, objeto de fracturas, matices y collages, del mismo modo que en

una misma familia o grupo de amigos, existen diferentes preferencias e intereses, personas poco a aficionadas a leer y escribir y personas muy aficionadas. A menudo pasan inadvertidos muchos fenómenos cotidianos que de cierta manera determinan los comportamientos y experiencias. Para ayudar a desvelar estas complicaciones y entretejidos, los NEL han estudiado la tipología de las prácticas de literacidad, proponiendo desde una visión metodológica, una división entre prácticas dominantes y prácticas vernáculas para subrayar sus diferencias desde los orígenes y la valoración social de ambas.

Esto nos hace pensar en cómo las personas utilizan al texto desde sus prácticas sociales que denotan ciertos patrones culturales situados. Sin embargo, cada forma no está definida ni acabada, pues las prácticas de lectura y escritura asociadas a una situación suelen migrar o desplazarse a otros contextos y reescribirse desde nuevos ámbitos. Existe relación entre la literacidad escolar, familiar, en la comunitaria, entre otras (Zavala, 2009).

Las literacidades, ya sean dominantes o dominadas, están en permanente cambio, no son estáticas, sino dinámicas; debido a que existen diferencias entre los subsistemas culturales donde se desarrollan las prácticas de lectura y escritura. A la literacidad vernácula, se le vincula con el ingenio, el emprendimiento y el ingenio, Satchwell, et al (2007) la define como aquéllas prácticas en la que las personas involucran propósitos personales. A la literacidad escolar o académica, se le relaciona con la instrucción o socialización, de acuerdo al contexto donde se desarrolle el sistema educativo, aunque en su gran mayoría está regulada por las exigencias de los fines académicos.

Las personas realizan conexiones entre sus experiencias sociales, estas fluyen en un ir y venir. Mientras que las prácticas de literacidad, sitúan precisamente la construcción de conocimientos y significados en los diversos ámbitos de la vida cotidiana; los individuos la utilizan para diferentes propósitos, dependiendo del contexto donde se desenvuelva la gente, variando de un ámbito a otro.

Este enfoque contrasta con la visión tradicional de una alfabetización universal, homogénea, que es vista como un paquete de habilidades que sirven para la codificación y decodificación de textos, que pueden ser comprendidos y aprendidos de manera homogénea y, por lo tanto, medirse con evaluaciones estandarizadas, que pueden ser aplicadas independientemente del contexto social.

La literacidad como práctica social situada, es una aportación de la antropología y la sociología al ámbito educativo; es una importante contribución al proceso de aprendizaje de los estudiantes, éste está vinculado a ámbitos particulares de una actividad donde intervienen relaciones e interacciones sociales, el contexto, los artefactos culturales y los participantes. Así, un lector aislado, un libro o una sala de biblioteca no conforman un evento de lectura, se precisa la interacción entre participantes, ámbito o contexto físico, artefactos y actividades (Martos, 2010).

Para Barton y Hamilton (1998), existen cuatro elementos básicos en los eventos de literacidad: los participantes; el contexto físico; los artefactos y las actividades. Estos, están interrelacionados entre sí por medio de procesos sociales. En un evento de literacidad siempre existen participantes adheridos a un contexto, utilizando ciertos artefactos en determinadas actividades. En este análisis hay que distinguir entre los elementos visibles y los que no lo son, dado que en las prácticas de lectura y escritura siempre entran en juego estos dos elementos.

Los eventos letrados como unidades de análisis son actividades donde la literacidad asume un rol y es esencial reconocer todo lo que está implícito y explícito en estas prácticas sociales, por ejemplo ¿qué se lee?, ¿para qué?, ¿por qué?, ¿con qué?, ¿con quién o quiénes?, ¿cómo y dónde?, ¿con qué artefactos?, ¿en qué situaciones, propósitos, condiciones, maneras de leer y escribir?, ¿qué es lo que la gente hace con estas prácticas?

Los NEL proponen que, en este entramado de relaciones e interacciones, también se observen las relaciones de poder establecidas a través de las prácticas de literacidad, los valores, sentimientos, creencias, percepciones y formas de ver el mundo, las actitudes y la toma de decisiones de los participantes.

Este enfoque sociocultural de la lectoescritura, se da a través de prácticas situadas en un contexto particular. El aprendizaje también es situado informal, a través de las interacciones sociales. Smith (1990), en sus registros etnográficos sobre la vida social, percibe que se vive en un mundo influido por los textos y que los sucesos sociales de alguna forma involucran prácticas de literacidad. Un importante número de investigaciones de los NEL, se han realizado en ámbitos extraescolares, sobre cómo las personas utilizan las prácticas de lectura y escritura en su vida normal y cotidiana, recalcando su riqueza, diversidad y complejidad en la que las personas se involucran,

ya sea como amas de casa, estudiantes, ciudadanos, agentes políticos o como participantes activos en diferentes ámbitos donde se práctica la lectura y escritura.

Se distinguen diversas literacidades en la vida cotidiana de los individuos, ya sea dominante o dominada, los NEL retoman la tipología de las literacidades vernáculas y académicas (relacionadas con lo escolar), con la finalidad de diferenciar las prácticas que están inmersas en los procesos sociales de la vida cotidiana y las adscritas a los contextos educativos.

Desde estas diferencias, lo situado cobra especial relevancia porque la forma de estudiar las prácticas de lectura y escritura cambian, no solo teórica sino también metodológicamente. Se dejan de observar únicamente las habilidades y estructuras cognitivas para observar las situaciones sociales en las que están inmersas las literacidades; los textos escritos dejan de ser exclusivos y la textualidad transita a formas audiovisuales, hipertextos y materiales hasta formas más complejas como los textos multimodales<sup>6</sup>.

Para Anstey y Bull (2010), un texto puede ser definido como multimodal cuando combina dos o más sistemas semióticos; los que se clasifican en cinco sistemas: el lingüístico, que comprende aspectos como el vocabulario, la estructura genérica y la gramática del lenguaje oral y escrito; el visual, que comprende aspectos como color, vectores y punto de vista en imágenes fijas y en movimiento; el auditivo, que incluye aspectos como volumen, tono y ritmo de la música y efectos de sonido; el gestual, que comprende aspectos como el movimiento, la velocidad y la quietud en la expresión facial y el lenguaje corporal; y finalmente el espacial, que comprende aspectos como proximidad, dirección, posición de disposición y organización de objetos en el espacio.

Los textos multimodales pueden ser entregados a través de diferentes medios o tecnologías; físicamente en papel o digitales. Como ejemplos están: un libro de imágenes, donde los elementos textuales y visuales se organizan en páginas individuales, que forman un conjunto de páginas enlazadas; una página web en la que se combinan elementos como efectos de sonido, lenguaje oral, lenguaje escrito, música e imágenes fijas o en movimiento; un espectáculo de ballet en vivo, donde movimientos, gestos, música y espacio son elementos principales.

---

<sup>6</sup> Incorporan en su construcción diversos modos, desde lo material, visual y lingüístico

En cuanto al discurso, Cassany (2012) señala, que ya no incluye solo letras, también contiene audio, imagen, videos, etc. Así desde estas construcciones sociales, el texto adquiere un carácter multimodal o multimedia. Para Kress (2003), el predominio de los modos de imagen y pantalla cibernética, como un medio, repercuten en las funciones y formas de la escritura. Estas características particulares de los textos multimodales se elaboran de acuerdo al fin y a las prácticas sociales. Desde el enfoque de los NEL, se reconoce la diversidad de la textualidad multimodal, el texto deja de ser lineal para diversificarse mediante artefactos culturales, incluyendo el lugar, el diseño y la vestimenta social. Las prácticas de literacidad entonces, están inmersas en el uso, producción e interpretación de los textos multimodales, en forma separada o inmersa en la cultura escrita.

La textualidad en los diferentes contextos de aprendizaje es multimodal, el mundo virtual a través de las nuevas tecnologías hace fluir un mundo constante de posibilidades en artefactos culturales y en las maneras de desarrollar la lectura y escritura, cuyas interacciones se vuelven aún más compleja. Y en estos espacios el uso de la literacidad tiene fines diversos, no exclusivos del aprendizaje académico, también son prácticos como planear reuniones, organizar una fiesta, debatir en una conversación, comunicarse, recrearse, divertirse, actividades de la vida cotidiana, etcétera.

El texto alrededor de la lectura y escritura, es un artefacto cultural visible en los eventos y prácticas letradas. Los investigadores de los NEL, se interesan más en conocer las implicaciones que tienen los textos en los individuos, las formas y maneras de utilizarlos, pues le dan sentido al texto para volverlo útil a la vida cotidiana de la gente y a su aprendizaje. Está menos estudiada la manera en que se usan los textos de un ámbito a otro, para transitar del ámbito familiar y comunitario al escolar.

Las investigaciones de Street (2003), Heath (1982) y Zavala (2009), entre otros, rescatan la importancia de observar las prácticas de literacidad en el hogar y la comunidad, por ser espacios de aprendizaje que generan construcciones de conocimiento valiosos para las prácticas de lectura y escritura escolares. Esta contribución es valiosa en el terreno educativo.

Bajo esta perspectiva sociocultural, las literacidades no están desvinculadas. Una de sus finalidades es explorar la forma en que la gente aplica extraescolarmente estas prácticas y se retoolimentan. Es decir, cómo se trasladan tales prácticas de los estudiantes en su vida escolar y

cotidiana. Esta movilización de prácticas incluye saberes y construcciones ideológicas que pueden garantizar el éxito escolar, al construir un puente de aprendizaje entre ambos dominios.

Para Ivanic y Satchwell (2007), las literacidades locales o de la vida cotidiana, pueden ser un recurso potencial que contribuye a la vida escolar, su movilización y fluctuaciones en el ámbito educativo generando prácticas más contextualizadas con la vida cotidiana de los estudiantes. Esto no implica una transición total; sino un fluir de las prácticas de lectura y escritura cotidiana, porque siempre hay variaciones en el desplazamiento de un ámbito a otro. Es un proceso de transformación donde no todo muta, algunas prácticas cambian y otras permanecen, emergiendo un nuevo escenario que configura nuevas interrelaciones sociales entre los artefactos culturales, los participantes, las finalidades, el espacio, la temporalidad y las prácticas.

De esta forma, las unidades de análisis de prácticas y eventos letrados están inmersas en este tránsito entre las diferentes literacidades. A continuación, se aborda el concepto central de la investigación prácticas de lectura y escritura en dos idiomas o "biliteracidad". La ubicación teórica de este constructo está ligada a la literacidad y por lo tanto está inmersa en la perspectiva sociocultural de los NEL; pero con el prefijo *bi*, que indica la convivencia u oposición de dos literacidades, hablar de una no necesariamente prescinde de la otra.

Existe una interrelación entre una y otra lengua, la construcción del aprendizaje en la lengua materna o primera lengua (L1), influye en el aprendizaje de una segunda lengua (L2) o viceversa; lo que se ha aprendido en la L2 también tiene repercusiones en la L1. Con relación a esto Cummins hace el siguiente cuestionamiento "¿Por qué el hecho de que sean diferentes la lengua familiar y la de la escuela proporciona altos niveles de bilingüismo funcional y de logros académicos en los niños de clase media mayoritaria y sin embargo, conduce a un dominio inadecuado de ambas lenguas, L1, L2, y a un resultado académico pobre en muchos niños de lenguas minoritarias?" (Cummins, 1983: 37).

Para Cummins esta pregunta alude a situaciones particulares de contextos. Uno de sus supuestos a este planteamiento es aludir a los factores socioculturales más que a los lingüísticos. Otro teórico, que argumenta respuesta a este cuestionamiento es Tucker (1977), él dice que los factores culturales, más que los pedagógicos, condicionarían de cierta manera la eficacia de

las lenguas. Alude a que en contextos locales donde la lengua materna está desprestigiada por la comunidad en general, debido a que algunos maestros no son sensibles a las tradiciones y valores comunitarios por no pertenecer al mismo grupo étnico; dónde la familia no ejerce ninguna presión o interés por mantener la construcción del aprendizaje en la lengua y el uso de su lectoescritura y dónde la educación primaria no es una realidad, es aconsejable iniciar la escolaridad en su lengua vernácula.

Pero en contraparte, cuando la lengua familiar si es valorada y tiene prestigio, cuando los padres motivan activamente el aprendizaje de la lectoescritura hay más probabilidades de éxito, entonces lo apropiado es empezar la escolaridad en la segunda lengua.

Más que estar de acuerdo si la L1, se debe de impartir como lengua de instrucción en el currículo o viceversa si la L2 debería ser la lengua de dominio académico. En esta investigación se resalta la importancia de ambos autores, para observar, analizar y reflexionar los contextos locales y los factores socioculturales, donde se desarrollan programas de bilingüismo y existen prácticas de lectura y escritura en dos idiomas.

Como conclusión a su hipótesis, Cummins habla de la interdependencia y del umbral, al decir que aunado a las diferencias entre lo oral y lo escrito en una lengua y otra, las lenguas no están separadas, cada una sirve de apoyo y respaldo para la otra; que a pesar de la poca familiaridad que tengan los estudiantes con la L2, estos son capaces de usar y asimilar el lenguaje descontextualizado y a utilizar prácticas de lectura y escritura en ambas lenguas, dependiendo de los factores culturales que estén presentes en ese contexto particular.

No obstante, el desarrollo de la biliteracidad o prácticas de lectura y escritura en dos idiomas se ve también beneficiada en contextos plurilingües e interculturales, dónde las tecnologías de la información y la comunicación pueden dar una plataforma de familiaridad con la L2 u otras lenguas. Estas prácticas de biliteracidad se ven beneficiadas por la convivencia frecuente de ambas lenguas en diferentes situaciones, contextos e interacciones sociales.

El mundo cibernético y *online*, proporciona abordajes diferentes de las prácticas de lectura y escritura en dos idiomas. El sistema educativo se enfrenta a estas nuevas maneras de leer y escribir el mundo, no solo en una lengua, sino en varias. La exposición a varias lenguas está también

emergiendo en las comunidades indígenas bilingües a través del mundo digital. Y la biliteracidad es parte de la realidad de muchos contextos locales en México.

Desde el entorno educativo bilingüe, no hay acuerdos sobre cómo nombrar a las lenguas si nativa, materna, primera lengua (L1) o segunda lengua (L2). Pueden ser de comunicación (al servir como recurso social y comunicativo) o de instrucción (al ser utilizada como medio para desarrollar el currículum educativo). Esto ha originado debates que no son el objetivo de esta investigación; sin embargo se aclara que se utiliza el término de lengua materna como referencia a la lengua originaria de los estudiantes, la lengua que hablan cotidianamente en el seno familiar y como segunda lengua, a la lengua utilizada por los estudiantes en el sistema educativo (Pattanayak, 2003).

El término de biliteracidad, también alude a las prácticas situadas de lectura y escritura en dos idiomas, Vaish (2008) señala, que en la literatura lingüística se prefiere el término de biliteracidad a literacidad bilingüe. En esta investigación el constructo de biliteracidad es utilizado como, posicionamiento teórico metodológico que implica seguir con la perspectiva de los NEL de situar las prácticas de lectura y escritura en un contexto determinado, así como, el uso de diferentes artefactos culturales que sirven de mediación a estas prácticas sociales.

Los artefactos culturales en la biliteracidad, también son multimodales y pueden de acuerdo con Vaish, ser bilingües o híbridos. Como ejemplo están los murales y letreros de las calles, los anuncios publicitarios, algunos libros de textos, etc. su esencia radica en combinar uno o más idiomas o maneras de ver el mundo en diferentes culturas, que implica signos y representaciones simbólicas. Vaish hace una diferencia entre textos bilingües e híbridos. Señala que los híbridos son de creación propia o personal en las prácticas de biliteracidad, que son frecuentes en la vida cotidiana y no se rigen estrictamente por cánones académicos y tienen una finalidad extraescolar. Hace alusión a cambios de códigos lingüísticos sin adscribirse a las normas, fluyendo de manera natural, como lo hacen en la oralidad las personas bilingües, además de ser subcategorías de los textos bilingües.

El texto bilingüe está más conectado con la vida escolar y las normas establecidas para determinados códigos lingüísticos. Su hibridez característica del aprendizaje autónomo de los estudiantes, no está totalmente desterrada, como cuando los estudiantes toman notas personales de clase en la segunda lengua, con acotaciones en su lengua materna, también.

La utilización de estos textos en las prácticas de biliteracidad es muy frecuente en la vida cotidiana; más aún si las personas están inmersas en el mundo digital y analógico. Esto muestra como el horizonte de uso social de las prácticas de lectura y escritura en dos idiomas es amplio, diverso y complejo.

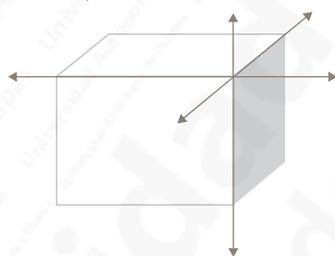
Para Hornberger (2009), la biliteracidad es definida como toda instancia en la que la comunicación ocurre en dos o más lenguas en torno a la lectura y escritura. Su característica esencial es el uso de más de una lengua sobre un escrito, puede ser una actividad, un momento determinado, un espacio escolar, una clase, un individuo, un contexto social y hasta un mundo. Feltes (2017:13), la define como “todos los aprendizajes cognitivamente desafiantes, relacionadas con leer para comprender, hablar para reflexionar, escribir para comunicar, en dos lenguas”.

De esta manera, el término biliteracidad hace alusión a dos literacidades, que se movilizan fluidamente en el habla, la lectura y la escritura. En esa alternancia el uso de dos o más lenguajes depende de los propósitos de los hablantes bilingües. La biliteracidad es también concebida por Martí-Jones y Jones (2000), como lectura y escritura en dos idiomas, que desarrollan la noción para referirse a las prácticas de lectura y escritura multilingües en contextos multiculturales. Las prácticas de biliteracidad, se refieren entonces a la concepción cultural y formas de pensar y hacer lectura y escritura, en contextos culturales bilingües.

A partir de estos referentes, Hornberger propone un modelo guía para la investigación de lenguas en contextos que son multilingües.

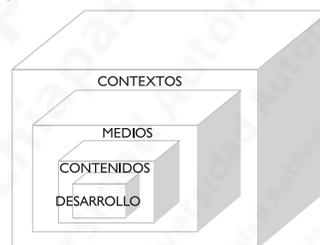
Tabla 2. Modelo de biliteracidad y sus continuos

Estos espacios tridimensionales de los continuos de biliteracidad representan a las dimensiones o ejes.



Estas figuras representan los espacios y las dimensiones que se interconectan en la biliteracidad.

Estos son denominados como los espacios encajados de los continuos de la biliteracidad



Fuente: Elaboración propia, basado en el modelo de biliteracidad de Nancy Horberger (1990:213).

El modelo muestra cuatro espacios tridimensionales, que están compuestos por un conjunto arraigado de continuidad caracterizado por los medios, contextos, contenidos y desarrollo de la biliteracidad. Estos espacios multidimensionales están compuestos por 12 ejes en total, que muestran constantemente las transferencias e interrelaciones dadas entre los espacios y las diversas dimensiones, trastocadas a través de los ejes. El concepto de *continuum* es utilizado por Hornberger para romper con las dicotomías que se acostumbra crear, cuando se habla de dos lenguas o más, distinciones a veces rígidas entre una lengua y otra, recurriendo a ambos polos de manera continua; así también, para resaltar la interrelación entre aristas extremas, es decir, todos los puntos del continuo se relacionan entre sí. (Hornberger, 1989, 1990, 2005, 2009).

Tabla 3. Esquema de biliteracidad y sus continuos

<b>BILITERACIDAD</b>	
Conlleva menos poder.....	conlleva más poder
en las políticas y prácticas educativas tradicionales	
<b>Contextos de la biliteracidad</b>	
micro.....	macro
multilingüe.....	monolingüe
oralidad.....	litteracidad
<b>Medios de la biliteracidad</b>	
estructuras disimilares.....	estructuras similares
escrituras divergentes.....	escrituras convergentes
adquisición simultánea.....	adquisición sucesiva
<b>Desarrollo de la biliteracidad</b>	
lengua 1.....	lengua 2
lengua oral.....	lengua escrita
comprensión.....	expresión
<b>Contenidos en la biliteracidad</b>	
vernaculares.....	literarios
minoritarios.....	mayoritarios
contextualizados.....	descontextualizados

Fuente: Tomado del texto de Hornberger (2009:99).

Este esquema, plantea las relaciones e interacciones entre los continuos (contextos, medios, desarrollo, y contenidos de la biliteracidad); se plantea de manera dinámica, no estática ni dicotómica, en un ir y venir de continuidades y flujos. Cuanto más los contextos de aprendizaje y los usos de la lectura y escritura en dos idiomas permitan a las personas recurrir a todos los

polos y continuidades de la biliteracidad, mayores posibilidades tendrá de desarrollarla eficazmente (Hornberger, 1989).

Grosjean (1992), concibe al bilingüismo desde una visión más holística y situada, al expresar que el bilingüe no es la suma de dos monolingües completos o incompletos, sino un oradoroyente, único y específico. Las diferencias entre sus competencias lingüísticas en ambos idiomas variarán de acuerdo con el contexto social en que se desenvuelva la gente. De esta manera, los niveles de actuación entre una lengua y otra, no depende de las habilidades lingüísticas sino de la situación o ámbito donde se desenvuelva la persona. Esto representa un intercambio natural de códigos lingüísticos, pero también de relaciones sociales.

Esto significa, que el individuo interactúa constantemente con dos idiomas o más, determinado por el contexto sociocultural donde se desenvuelve; lo que implica no solo transitar en dos sistemas lingüísticos diferentes sino también, en significaciones simbólicas que demarcan las culturas desde los cultural y social en que se mueve. Es también el contacto y encuentro simétrico o asimétrico de dos lenguas y culturas

Desde otra perspectiva, Siguan (2001) expresa que la coexistencia de dos lenguas o más, es un hecho social que implica tensiones, conflictos y dinámicas complejas, que pueden aterrizar en alguna dirección, ya sea dominada o dominante en un momento o circunstancia determinado. Los sistemas lingüísticos están implicados en sistemas socioculturales.

Desde la perspectiva sociocultural, las prácticas de lectura y escritura en dos idiomas dependen de las transiciones que haga la persona bilingüe en determinada situación, contexto o ámbito particular. Esto hace pensar que no se pueden estructurar prácticas de biliteracidad deterministas y acabadas.

Las personas en contextos bilingües utilizan ambas lenguas en la vida cotidiana para resolver una gran variedad de situaciones y con propósitos personales específicos, López y Sosa (2004), dice que la biliteracidad es un hecho social que muchos inician a temprana edad fuera de los contextos escolares, lo que demarca prácticas de lectura y escritura en dos idiomas. Las experiencias de literacidad en dos lenguas, están adheridas a factores socioculturales que se reflejan en los diferentes ámbitos o dominios donde se producen las prácticas sociales.

La biliteracidad también contiene una función comunicativa, que permite ver estas prácticas de lectura y escritura bilingüe como sucesos sociales emplazadas en determinados contextos, donde existen relaciones e interacciones sociales particulares. Estas prácticas, para la gente adquieren significados en su uso cotidiano y contexto real de aplicación, porque cumplen intereses, necesidades y propósitos específicos.

La biliteracidad significa que, a través de ella, el individuo puede comprender el mundo y entenderlo en dos lenguas (materna y segunda), no sólo se limita a que se lea y escriba en dos idiomas. Sino al desarrollo de dos literacidades, por ejemplo: la literacidad del tseltal y la literacidad del español. Pero además se resignifica la importancia del lenguaje como parte inherente al ser humano. Maturana alude a que el lenguaje “se constituye cuando se incorpora al vivir, como modo de vivir, este fluir en coordinaciones conductuales de coordinaciones conductuales que surgen en la convivencia como resultado de ella; es decir, cuando las coordinaciones conductuales son consensuales. Toda interacción implica un encuentro estructural entre los que interactúan, y todo encuentro estructural resulta en el gatillado o desencadenamiento de un cambio estructural entre los participantes del encuentro (Maturana, 2001:40-41).

Por su parte, Giddens abona a esta percepción del lenguaje cuando dice “el lenguaje (...) es una máquina del tiempo que permite la repetición de las prácticas sociales a lo largo de generaciones, al tiempo que hace también posible la diferenciación entre pasado, presente y futuro” (Giddens, 1997:37). Entre estas prácticas sociales, se encuentran inmersos los procesos de literacidad y biliteracidad; los procesos de oralidad que también son parte significativa en cada lengua, que denotan una forma de ver el mundo y un proceso cultural.

La cultura entonces, cobra vital importancia en el desarrollo en términos de igualdad de la biliteracidad, el diálogo en la interculturalidad, a partir del reconocimiento de la identidad propia, como refiere Hornberger en la entrevista realizada a Luis Enrique López “primero es necesaria una etapa fuerte de intraculturalidad antes de poder pasar a dialogar...no podemos hablar en pie de igualdad si siempre me han dicho que lo mío no sirve y lo otro es lo que sirve” (2009:96).

La biliteracidad no solamente representa el dominio de dos lenguas, va más allá de comprender los procesos de lectura y escritura con altos niveles de comprensión lectora; está adherida

a factores extralingüísticos (significaciones culturales, sociales e identitarias que el ser humano adquiere desde su aprendizaje de la lengua materna, lenguaje corporal, emociones inmersas y reconfigura al adentrarse en una segunda lengua, en un proceso de diálogo, igualdad y respeto entre ambas lenguas).

La biliteracidad, involucra la construcción del entendimiento de la forma de ver y actuar en el mundo y la toma de decisiones. En el proceso de vivencia y construcción de esta doble literacidad, se considera que la política educativa intercultural y multilingüe desarrollada en las aulas de las escuelas de educación básica donde conviven dos lenguas, se da en una relación desigual y desde arriba; que la lengua originaria es limitada por la lengua dominante e impuesta desde el aula, en los procesos de enseñanza-aprendizaje; pero también en la vida social, política, económica y cultural.

## Bibliografía

- Anstey, M. y Bull, G. (2010) Helping teachers to explore multimodal texts, *Curriculum and Leadership Journal*, Volume 8 Issue 16, recuperado de [http://www.curriculum.edu.au/leader/helping\\_teachers\\_to\\_explore\\_multimodal\\_texts,31522.html?issuelD=12141](http://www.curriculum.edu.au/leader/helping_teachers_to_explore_multimodal_texts,31522.html?issuelD=12141)
- Barton, D. (1994), *Literacy: an introduction to the ecology of written language*, Blackwell: Oxford.
- Barton, D. and Hamilton, M. (1998), *Local Literacies: Reading and Writing in One Community*, London, Routledge.
- Barton, D. and Hamilton, M. (2000), "Literacy Practices", In Barton, D. M. Hamilton and R. Ivanic (eds), *Situated Literacies: Theorising Reading and Writing in Context*, London: Routledge.
- Barton, D. y Hamilton, M. (2004), "La literacidad entendida como práctica social", en Zavala, V., Mercedes Niño-Murcia, M. y Ames, P. (Ed.), *Escritura y sociedad. Nuevas perspectivas teóricas y etnográficas*, Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, p. 109–139.
- Cabrera, F. y Pons, B. (2010), "Universidad, educación e investigación regional", en Pincemin, D. et al. *Estudios Regionales en el siglo XXI. Identidad, Cultura y Educación*, UNACH. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, pp.184-185
- Cassany, D. (2005), *Investigaciones y propuestas sobre literacidad actual: multiliteracidad, internet y criticidad*, Cátedra UNESCO para la Lectura y la Escritura. Chile: Universidad de Concepción. Recuperado de: <http://www2.udec.cl/catedraunesco/05CASSANY.pdf>
- Cassany, D. (2006), *Tras las líneas. Sobre la lectura contemporánea*, Anagrama, Barcelona. 297 páginas. ISBN: 84-339-6236-1

- Cassany, D. (2012), *En línea. Leer y escribir en la red*, Barcelona: Anagrama.
- Cope, B. y Kalantzis, M. (2009), "Multiliteracies: New Literacies, New Learning", *Pedagogies: An International Journal*, 4; 3; 164-195, recuperado de [www.aab.es/aab/images/stories/Boletin/98\\_99/3.pdf](http://www.aab.es/aab/images/stories/Boletin/98_99/3.pdf)
- Cuervo, L. (2003) *Pensar el territorio: los conceptos de ciudad global y región en sus orígenes y evolución*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Gestión Pública, # 40.
- Cummins, J. (1983), "Functional language proficiency in context: Classroom participation as an interactive process", In W. J. Tikunoff (Ed.), *Compatibility of the SBIS features with other research on instruction for LEP students*, San Francisco: Far West Laboratory, p. 109-131.
- Delgadillo, J., Serrano, J., Rodríguez, F., Suárez, E., Olivera, G., Gutiérrez, N., Corona, R., Uribe, R. y Quero, M. (2000), *Formación e investigación en desarrollo regional: campo emergente en el marco de un posgrado en Ciencias Sociales de la UNAM*.
- Dietz, G. (2012), *Multiculturalismo, interculturalidad y diversidad en educación: una aproximación antropológica*, México: FCE.
- Erickson, F. (1997), "Métodos cualitativos de investigación sobre la enseñanza". En: Wittrock C. Merlín (comp.), *La Investigación de la Enseñanza II. Métodos cualitativos y de observación*, España: Paidós.
- Feltes, J. (2017), *Metodologías pedagógicas para el desarrollo de las habilidades del bilingüismo, la biliteracidad y la comprensión intercultural en dos o más lenguas nacionales*, México: INEE.
- García, I. (2005), "Bi-(alfabetismo): ¿Qué significa tener competencia lecto-escritora en una segunda lengua?", *Glosas Didácticas. Revista electrónica digital*, No. 15 Otoño. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Educación, recuperado de <http://www.um.es/glosasdidacticas/GD15/gd15-05.pdf>
- Gasca, J. (2009), *Geografía regional: La región, la regionalización y el desarrollo regional en México*, México: UNAM.
- Gee, P. (1992), *The Social Mind: Language, Ideology, and Social Practice*, New York, NY: Bergin & Garvey.
- Gee, P. (2000), "The New Literacy Studies: From socially situated to the work of the social", In D. Barton, M. Hamilton and R. Ivanic, R. (Eds), *Situated literacies: Reading and writing in context*, London: Routledge, p. 180-196
- Gee, P. (2003), *What video games have to teach us about learning and literacy*, New York: Palgrave/Macmillan.
- Gee, P. (2004), *Situated Language and Learning: A Critique of Traditional Schooling*, London: Routledge.
- Giddens, A. (1995), *La constitución de la Sociedad. Bases para teoría de la estructuración*. Amorrortu Editores. Buenos Aires.
- Giddens, A. (1997), *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea*, Barcelona: Península, p. 9-50.
- Giddens, A. (2011), "Elementos de la Teoría de la Estructuración", *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, 2ª. Edición. Buenos Aires: Amorrortu.
- Grosjean, F. (1992), *Another view of bilingualism*, Amsterdam: In R. Harris (Ed.), *Cognitive processing in bilingual*, p. 51-629

- Hamilton, M. (2004), "Expanding the New Literacy Studies. Using Photographs to Explore Literacy as Social Practice", en Barton, D., M. Hamilton e R. Ivanic (eds.), *Situated Literacies. Reading and Writing in Context*, Londres, Routledge, pp. 16-34.
- Heath, S. (1982) "What no bedtime story means: Narrative skills at home and at school", *Language in Society*, 11(1): 49-76.
- Heath, S. (1983), *Ways with words: Language, Life, and Work in Communities and Classrooms*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hornberger, N. (1989) "Continua of biliteracy", *Review of Educational Research*, 59(3), 271-296.
- Hornberger, N. (1990), "Creating successful learning contexts for bilingual literacy", *Teachers College Record*, 92(2), 212-229.
- Hornberger, N. (2005), "Voz y biliteracidad en la revitalización de lenguas indígenas: Prácticas contenciosas en contextos quechua, guaraní, y maorí", *Qinasay*, 3, 119-136.
- Hornberger, N. (2009), "La educación multilingüe, política y práctica: Diez certezas", *Revista Guatemalteca de Educación*, 1(1), 95-138.
- Ivanic, R. and Satchwell, C. (2007), "Boundary crossings: Networking and transforming literacies in research processes and college courses", *Journal of Applied Linguistics*, Vol. 4, No. 7.
- Kress, G. (2003), *Literacy in the New Media Age*, Londres/Nueva York: Routledge.
- López, A. and Sosa, Y. (2004), "Developing emergent biliteracy: Guiding principles for instruction", *Colombian Applied Linguistics Journal*, No. 6.
- Malinowski, B. (1975), *Los Argonautas del Pacífico Occidental*, Barcelona, Península.
- Martin-Jones, M. and Jones, K. (Eds.) (2000), *Multilingual literacy: Reading and writing different worlds*, Amsterdam & Philadelphia: John Benjamins.
- Martos, A. (2010), "Las prácticas de lectura/escritura y los enfoques etnográfico y geográfico", *Didáctica. Lengua y Literatura*, 22, 199-229.
- Martos, A. y Vivas, A. (2010), "Cultura escrita e Historia de la cultura", *Álabe*, 2.
- Maturana, H. (2001), *Emociones y lenguaje en educación política*, Santiago de Chile: Dolmen ensayo. Psicolibro.
- Merino, R. y Quichiz, G. (2010), *Perspectiva de la literacidad como práctica social*, Recuperado de <http://blog.pucp.edu.pe/media/229/20100720Literacidad%20como%20 practica%20social.pdf>
- Merlinsky, G. (2006), "La entrevista como forma de conocimiento y como texto negociado: notas para una pedagogía de la investigación", *Revista Cinta de Moebio: Revista Electrónica de Epistemología de Ciencias Sociales*, 27, 27-33. Recuperado de [http://dialnet.unirioja.es/servlet/listaarticulos?tipo\\_busqueda=EJEMPLAR&revista\\_busqueda=2197&clave\\_busqueda=157274](http://dialnet.unirioja.es/servlet/listaarticulos?tipo_busqueda=EJEMPLAR&revista_busqueda=2197&clave_busqueda=157274)

- Morín, E. (1999), *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*, UNESCO.
- Oller, J. y Vila, I. (2011), *Teixint cultures: un programa comunitario que promueve las distintas identidades culturales y construye un espacio público de diálogo y convivencia*, I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía, recuperado de <http://teixintcultures.wordpress.com/proyecto-teixint-cultures/origen-del-proyecto>.
- Pattanayak, P. (2003), "Mother tongues: the problem of definition and the educational challenge", en Ouane, A. (ed.). *Towards a Multilingual Culture of Education*, Hamburgo: The UNESCO Institute for Education, recuperado de <http://www.unesco.org/education/uie/pdf/uiestud41.pdf>
- Rodríguez, G. (1996), *Metodología de la investigación cualitativa*, Granada: Aljibe, Maracena.
- Rózga, L., Ryszard, E., y Hernández, C. (2010), "Los estudios regionales contemporáneos; legados, perspectivas y desafíos en el marco de la geografía cultural", *Economía, sociedad y territorio*, 10(34), 583-623, Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=SI40584212010000300002&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=SI40584212010000300002&lng=es&tlng=es)
- Satchwell, C., et al. (2007), "The textuality of learning contexts in UK colleges", *Pedagogy, Culture & Society*, Vol. 15, No. 3, Oct. 2007, pp. 303316, recuperado de <http://dx.doi.org/10.1080/14681360701602190>
- Siguan, M. (2001), *Bilingüismo y lenguas en contacto*, Madrid: Editorial Alianza.
- Smith, D. (1990), *Texts, facts, and femininity: exploring the relations of ruling*, New York, Routledge.
- Stake, R. (1995), *The art of case research*, Newbury Park, CA: Sage Publications. Recuperado de <http://legacy.oise.utoronto.ca/research/fieldcentres/ross/ctl1014/Stake1995.pdf>
- Stavenhagen, R. (1997), "Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina", *Revista de la CEPAL*, 62:61-73.
- Street, B. (1984), *Literacy in theory and practice*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Street, B. (1993), "The new literacy studies", *Journal of Research in Reading*, 16: 81-97. DOI:10.1111/j.1467-9817.1993.tb00039.x
- Street, B. (1995), *Social Literacies*, Longman: London.
- Street, B. (2003), "What's new in New Literacy Studies? Critical approaches to literacy in theory and practice", *Current Issues in Comparative Education*. 5 (2) May 12. ISSN: 1523-1615, recuperado de <http://www.tc.columbia.edu/cice/>
- Street, B. (2004), "Los nuevos estudios de literacidad", en Zavala, V., M. Niño-Murcia y P. Ames (Eds.), *Escritura y sociedad. Nuevas perspectivas teóricas y etnográficas*, Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, pp. 81-107.
- Tucker, R. (1977). "The linguistic perspective", En *Bilingual education: current perspectives*, Vol. 2 Arlington: Center for Applied Linguistics.

- Vaish, V. (2008), "Biliteracy and Globalization", en Hornberger, Nancy (Ed.) *Encyclopedia of Language and Education* (2nd. Edition), New York: Springer, Vol. 2 Literacy, 119-130.
- Zavala, V. (2002), *Desencuentros con la escritura. Escuela y comunidad en los andes peruanos*. Lima: Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú.
- Zavala, V. (2009), "La literacidad o lo que la gente hace con la lectura y la escritura", en Cassany, Daniel (Comp.) *Para ser letrados. Voces y miradas sobre la lectura*, Barcelona: Paidós, pp. 23-55.
- Zavala, V., Mercedes Niño-Murcia, M. y Ames, P. (ed.) (2004), *Escritura y sociedad. Nuevas perspectivas teóricas y etnográficas*, Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

UNACH

**ACTORES, RECONFIGURACIÓN SOCIOTERRITORIAL  
Y DESARROLLO EN CHIAPAS**

Edición digital

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS**

**Dirección General de Investigación y Posgrado**

Área de Diseño y Edición

**Coordinación General de Universidad Virtual**

Dirección de Innovación Tecnológica para la Educación

**Tiraje: 300 CD's**

UNACH



AUTÓNOMA

**RECTORÍA**

2014-2018

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS

DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO



Dirección General de Investigación y Posgrado - Unidad de Divulgación Científica

ISBN: 978-607-8573-28-8

La Universidad de Chiapas, en el marco de las políticas del Proyecto Académico, presenta la **Colección de Textos Universitarios** como resultado de la convocatoria **Libro Digital** a través de la Dirección General de Investigación y Posgrado de la UNACH, de acuerdo con el y tecnológico enunciado en el Proyecto Académico. Esta colección con doble propósito editorial porque recupera su producción, publicación y distribución; además conforman escenarios para el desarrollo académico. La **Colección** puede considerarse como una estrategia

Los contenidos presentes en el **Libro Digital** que perciben con singular claridad las fronteras, al estar parte del mundo.

La **Colección de Textos** del quehacer universitario dentro del producción contribuirá a lograr los referidos en el mejoramiento de los

Hoy más que nunca, la sociedad de científicos y académicos con mentes de formulen sus propias preguntas y encuentren sus conocimientos científicos, tecnológicos y humanísticos y ambiental del estado de Chiapas, la región y el herramientas necesarias para que, a través del mismos y enriquecer humanamente su entorno.

“Por la conciencia de la n

**Carlos Eugenio Ru**  
Rector de la Universidad A