



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
METROPOLITANA

T
742

UNIDAD XOCHIMILCO

DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
POSGRADO EN DESARROLLO RURAL
NIVEL MAESTRÍA

EL RETO DE LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES EN
PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL PARTICIPATIVOS

T E S I S

PARA OPTAR POR EL GRADO DE :

MAESTRA EN DESARROLLO RURAL

P R E S E N T A:

M A R I A G A B R I E L A R A N G E L F A Z

DIRECTORA: GISELA ESPINOSA DAMIÁN

MÉXICO, D.F.

FEBRERO, 2004



04030

***Mamá, ahora que seas Maestra del Campo,
¿ya no vas a viajar?***

Pablo David Sandoval Rangel

AGRADECIMIENTOS

El azar me llevó a la Huasteca Potosina, lugar donde aprendí que la realidad puede modificarse y que es posible desatar procesos sociales “desde abajo”. Esto ocurrió gracias a lo que conocí de la lucha de la Coordinadora de Organizaciones Campesinas e Indígena de la Huasteca Potosina (COCIHP) en la búsqueda de alternativas para los pueblos de esta región. La posibilidad de acercarme a la COCIHP se la debo a Rosa Esther Peña, asesora de la organización, pero ante todo compañera, camarada y amiga de mucha gente en la Huasteca. A Rosa le agradezco sus enseñanzas, apoyos, consejos y amistad que me sensibilizaron y provocaron en mí una mayor conciencia sobre mi actuar en el desarrollo rural. Junto a ella, Rogel del Rosal y los compañeros y compañeras de la Sociedad Cooperativa la Igualdad de Xilitla y de la Unión de Mujeres de Xilitla, me ayudaron a entender el significado de la participación social en el desarrollo rural. A todos ellos dedico esta Tesis y reconozco que sin su apoyo no hubiera podido realizar este trabajo.

De igual forma, la Maestría en Desarrollo Rural me permitió entender la importancia de los sujetos en el desarrollo rural. Agradezco a mi directora de tesis, Maestra Gisela Espinosa Damián, el haberme guiado rigurosa y amigablemente a entender la realidad a través de los aportes teóricos y reflexiones de los procesos sociales. A los maestros y alumnos de la novena generación, les agradezco su solidaridad, amistad y momentos de diversión que hicieron posible no claudicar en la búsqueda y construcción de utopías.

A Luis, le entrego este trabajo, como la materialización de todas las dudas, incertidumbres, avatares, pasiones, que me impulsó a enfrentar y compartir conmigo con amor y paciencia. A mi querido hijo Pablo, le dedico esta reflexión y los esfuerzos realizados, esperando que muy pronto podamos recorrer juntos las maravillas de los caminos del campo compartiendo con sus hombres y mujeres nuestras realidades y sueños. A mi madre, Alicia, le agradezco de todo corazón su apoyo de siempre.

INDICE

| | |
|--|-----|
| Introducción | 1 |
| Capítulo 1. Explicación histórica y conceptual del problema de la participación y el desarrollo rural en México. | 10 |
| 1.1 El ajuste estructural, la reforma del Estado y el campo mexicano | |
| 1.2 La participación social y la organización de productores en el nuevo contexto rural | |
| 1.3 Conclusiones | |
| Capítulo 2. La participación social en proyectos de combate a la pobreza impulsados por el Banco Mundial en México | 41 |
| 2.1 Cómo se ve la participación social en el Banco Mundial | |
| 2.2 Algunas experiencias de proyectos participativos de combate a la pobreza del Banco Mundial en México | |
| a) Proyecto de Áreas Agrícolas de Temporal | |
| b) Proyectos de Educación y Salud | |
| c) Proyecto de Acuacultura | |
| d) Proyecto Forestal Comunitario | |
| e) Programa de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas | |
| 2.3 Conclusiones | |
| Capítulo 3. Problemática de desarrollo rural de la región Huasteca | 122 |
| 3.1 La Historia | |
| 3.2 El Diagnóstico | |
| 3.3 Las organizaciones de la Huasteca Potosina | |
| 3.4 Últimas Noticias | |
| Capítulo 4. Formas de lucha actuales en la constitución de los sujetos sociales en la Huasteca Potosina. | 146 |
| 4.1 La participación de la Coordinadora de Organizaciones Campesinas e Indígenas de la Huasteca Potosina (COCIHP) | |
| 4.2 La COCIHP y su constitución como sujeto social | |
| 4.3 Conclusiones | |
| Capítulo 5. La participación en programas públicos: una lucha de las organizaciones sociales que saben aprovechar el discurso. | 179 |
| Bibliografía | 187 |

INTRODUCCIÓN

La investigación que aquí presento surge de mi experiencia de trabajo entorno a proyectos participativos de desarrollo rural impulsados por el gobierno mexicano. En específico parto del análisis sobre la participación social en el Proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas (PDRAM) operado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGARPA) del año 1997 al 2002, con un crédito del Banco Mundial por 102 millones de dólares.

El caso que abordo recupera el seguimiento y promoción de la participación en este proyecto por parte de varios actores interesados en el mismo en la Huasteca Potosina: organizaciones de productores, organizaciones civiles, gobierno estatal, gobierno federal, Banco Mundial. Durante el proceso, la Coordinadora de Organizaciones Campesinas e Indígenas de la Huasteca Potosina (COCIHP) se involucró a fondo para hacer valer su derecho a participar en este proyecto, para lo cual estableció alianzas con organizaciones de productores de las regiones Mixe y Cuicateca de Oaxaca y comunidades de Veracruz e Hidalgo, así como con la Organización No Gubernamental Transparencia, S.C. Todos estos actores sociales tenían interés en que se aprovechara el carácter participativo del proyecto del Banco Mundial y SAGAR con la finalidad de que se apoyaran los múltiples procesos locales de desarrollo rural de la sociedad civil.

Desde un principio, en la etapa de preparación del proyecto, se veía que existían muchas dificultades para que el derecho a participar plenamente en un programa público se convirtiera en realidad. La experiencia mostró que se requieren múltiples gestiones, interlocuciones, demandas, además del reconocimiento explícito de la necesidad de que los directamente afectados se involucren en los programas como un requisito fundamental del mismo. La propia experiencia del Banco Mundial demuestra que la participación civil contribuye a elevar la eficacia de las inversiones. Sin embargo, una participación responsable en los esfuerzos de desarrollo, exige ser una participación informada que promueva un ambiente de diálogo abierto a la comunidad del desarrollo.

Al conocer como operan los proyectos de desarrollo rural, el análisis de las situaciones y problemáticas que se presentan alrededor del tema de la **participación social** hacen que el estudio de ésta se convierta en relevante ya que en diversos casos se presentan las siguientes situaciones:

Desconocimiento de los beneficiarios de los propósitos, las normas y los recursos destinados a los programas y proyectos y sus derechos sobre éstos.

Falta de voluntad de los operadores de los programas por cumplir los lineamientos participativos.

Uso clientelar de los recursos.

Diferentes ópticas sobre lo que significa el desarrollo rural y desinterés por impulsarlo con planteamientos consensuados entre los actores involucrados.

Por ello, el interés por analizar el tema de la "Participación Social" en el Proyecto de Desarrollo Rural en Areas Marginadas, radicó en las siguientes situaciones:

1) La primer gerente del Proyecto del Banco Mundial daba gran importancia a la participación social de organizaciones de productores para hacer más efectiva la promoción del desarrollo de regiones marginadas con potencial productivo. Este interés se fue perdiendo a lo largo del proceso que llevó el proyecto desde 1995 año en que inició su preparación. En el seguimiento del proyecto, cuando algunas organizaciones de productores conocieron los lineamientos participativos del mismo y sus derechos manifestaron gran descontento por la estrategia de operación seguida por la SAGAR y los gobiernos de los estados y el manejo que habían hecho de los recursos que debían estar destinados a impulsar proyectos productivos, sustentables, sostenibles, integrales y participativos. Al respecto, la participación de las organizaciones en la toma de decisiones en Consejos Regionales de Desarrollo Sustentable (CRDS), en general, no funcionaba como

estas organizaciones señalaron que podría ser al "ser consultadas"¹. Por el contrario, a su parecer, hubo una imposición tanto en los mecanismos de trabajo como en la selección de proyectos y manejo de los recursos. En algunos casos hubo violaciones claras a las normas del programa, por ejemplo en Veracruz nunca existió el Consejo Regional y en Oaxaca, los Consejos no trabajaban como lo indicaba el Manual de Operación del Proyecto, aunque las organizaciones planteaban que por lo menos se respetara el Manual, las violaciones siguieron dándose.

A pesar de estos problemas en las regiones Cuicateca y Mixe de Oaxaca, Huastecas Veracruzana y Potosina, las organizaciones y comunidades hicieron propuestas que pretendían llegar a un programa que realmente tomara en cuenta la visión de las organizaciones de productores, su conocimiento de las regiones, experiencias, tradición productiva y organizativa.

También, se formó una red interestatal de organizaciones y comunidades de las regiones antes mencionadas para compartir experiencias en torno al proyecto, definir propuestas conjuntas y se dio una interlocución a nivel federal por parte de esta red, para manifestar a SAGAR, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y al Banco Mundial algunas inconformidades y violaciones a las normas y derechos de los Pueblos Indígenas con este Programa. En el plano internacional, hubo contacto con una red de organizaciones que en cualquier momento hubiera podido apoyar a las organizaciones mexicanas, en caso de que éstas quisieran presentar una queja al Panel de Inspección del Banco Mundial por daños originados por el Proyecto financiado por BM y operado por SAGAR. Además, representantes de las organizaciones el 25 de noviembre de 1999 dieron a conocer al representante por México en el Consejo de Directores del Banco Mundial, que aprueba los créditos otorgados por este organismo financiero, la situación del proyecto y las inconformidades frente a éste.

¹ Gabriela Rangel . *El Sentido de la Participación Social en el Proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas*. México, Tesis de Licenciatura en Antropología Social, ENAH, 1999.

Este proceso llevó a que en las regiones, las organizaciones percibieran cambios en la actitud de las instituciones hacia ellas, algunos de carácter intimidatorio y otros de respuesta a algunas de sus propuestas o demandas.

2) En el proyecto estaba involucrado el Banco Mundial que no sólo debe ser visto como organismo financiero sino también como uno de los Bancos Multilaterales de Desarrollo que dicta las políticas económicas a nivel mundial. Conocer y entender el origen, las contradicciones entre su discurso sobre la participación social y los pueblos indígenas (reflejado en sus normas) y sus acciones respecto de la participación social en un proyecto específico financiado por esta institución financiera es importante. Así mismo, es enriquecedor ubicar los límites de la participación social desde la óptica del BM y los alcances y aspiraciones de la participación desde las organizaciones rurales y encontrar como éstas ópticas convergen o se contraponen.

3) Analizar la situación generada por las organizaciones de productores, entender las causas que las llevaron a actuar, sus alcances y las causas de su fuerza, es también importante. Sobre todo si se vincula este análisis con las posibilidades de reivindicación y fortalecimiento que puede dar ésto a las organizaciones de productores, en un contexto dónde predomina el individualismo, se desprestigia lo colectivo, se le desacredita o se le reprime.

4) Entender el papel real de un programa "participativo" como este, en el contexto de Reforma del Estado y la consiguiente descentralización de la administración pública, ubicar toda la gama de instancias involucradas (BM, SAGAR, SHCP, Gobiernos de los estados, Organizaciones y Comunidades) y su incidencia real en los resultados del proyecto en términos de la participación social; es importante en muchos sentidos pero sobre todo, para que ante los múltiples y tan vertiginosos cambios que se están dando en el campo, este análisis pueda apoyar en algo el proceso de las organizaciones de productores en zonas rurales marginadas y la implantación de políticas participativas.

Objetivos de la Investigación

Analizar el papel real que desempeñan los proyectos de carácter participativo del Banco Mundial, sus causas y consecuencias, en el contexto actual de las políticas económicas neoliberales a nivel mundial y la situación específica del país.

Analizar la diferente posición que tuvieron los sujetos involucrados, Banco Mundial, instituciones públicas y organizaciones rurales en el Proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas sobre la participación social en el desarrollo rural en la Huasteca Potosina.

Ubicar y analizar los diferentes niveles y formas de participación de las organizaciones de productores en el programa y los factores que contribuyen a que existan estas diferencias.

Analizar si los procesos rurales desatados a través de proyectos de desarrollo rural están gestando Sujetos Sociales capaces de tomar en sus manos los procesos y la direccionalidad del cambio en sus comunidades y regiones. Entender su trascendencia y límites.

Identificar qué factores influyen para que se retomen las propuestas de las organizaciones de productores en los programas participativos de desarrollo rural y cuál es su finalidad.

Formular propuestas sobre cómo impulsar la participación social en los programas de desarrollo rural.

Metodología

Desde 1998, como parte del equipo de Transparencia, S.C. inicié el seguimiento y difusión sobre lo que era el PDRAM entre organizaciones de la Huasteca Potosina. Desde entonces se realizaron múltiples talleres tanto regionales como interestatales donde se abordaba la problemática del programa y las propuestas de las organizaciones; se efectuaron reuniones con funcionarios a nivel federal, estatal y regional; las organizaciones hicieron gestiones en sus estados, a nivel

federal o ante el Banco Mundial. Paralelamente hicimos entrevistas abiertas a los actores involucrados.

El equipo que estábamos dando seguimiento al Programa, bimestralmente compartíamos información y acordábamos acciones a realizar para seguir "abriendo" espacios a las propuestas de las organizaciones de productores. Para ubicar más el impacto de este movimiento en la Huasteca Potosina, realicé entrevistas a algunos funcionarios de la región y a los socios y socias de la COCIHP para analizar con sus integrantes la trayectoria organizativa, ventajas y desventajas de la organización y percepción del programa. Paralelamente revisé bibliografía sobre el tema y la región.

La presentación del trabajo está organizado de la siguiente forma. En el primer capítulo abordo el marco teórico y contexto histórico de la participación y el desarrollo rural. En seguida reviso cómo se ve la participación social en diversos proyectos y créditos de combate a la pobreza del Banco Mundial en México. En tercer término ubico a la Huasteca Serrana de San Luis Potosí como escenario donde se dio el proceso del Proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas. Para terminar con el análisis relato y analizo cómo operó el Consejo Serrano de la Huasteca Potosina y el papel que jugó la COCHIP para transformarlo a partir de una fuerte lucha por hacer valer su derecho a participar a partir de sus propuestas, convicciones y visión del desarrollo. En las conclusiones plasmo las lecciones que nos dejó el seguimiento del proyecto y la investigación presentada y hago propuestas para impulsar proyectos de desarrollo rural participativos.

Creo que es importante señalar que partí de la investigación-acción para analizar el tema de esta tesis y modificar el proyecto en cuestión. Me tocó a mí plasmar en este trabajo el resultado de un proceso colectivo donde en un momento dado compartimos un mismo discurso y postura entre un grupo de personas involucradas. Debo una gran parte de mis posturas frente al desarrollo rural y la participación social a mis compañeros y compañera Rosa Esther Peña, Rogel del

Rosal, Javier Mancilla, Tajin Fuentes, Yaotzin Domínguez, Gregorio Rivera, Manuel Fernández, David Maldonado y Jonathan Fox.

La labor de Transparencia, S.C. a lo largo del proceso.

En julio de 1995, un grupo de ciudadanos mexicanos constituyó Transparencia Sociedad Civil como una organización civil, autónoma y sin fines de lucro, cuyos objetivos eran: divulgar información y promover la participación de las organizaciones civiles y sociales en todas las etapas del financiamiento multilateral para el desarrollo en México.

Transparencia se ha dedicado a monitorear y analizar la cartera de proyectos ambientales y sociales de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) en México, con el fin de promover la participación de las partes interesadas en los procesos de las políticas de desarrollo. El trabajo de Transparencia parte de la concepción de que si los objetivos y mecanismos de los BMD son más conocidos públicamente, los miembros de la sociedad civil serán capaces de participar más activamente en la orientación y la implementación de los proyectos.

Cuando se realizó el seguimiento al Proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas, Transparencia era una organización pequeña que funcionaba como un equipo de apoyo especializado que trabajaba mediante acuerdos con organizaciones sociales y civiles, técnicos y profesionistas del desarrollo, equipos de apoyo profesional, funcionarios públicos e instituciones privadas; para llevar a cabo el seguimiento de los proyectos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Una función de Transparencia ha sido proporcionar información a la gente afectada por los proyectos y a la sociedad en general para que se puedan proponer opciones de desarrollo, para que la sociedad civil asuma la función de vigilar y evaluar los proyectos desde su diseño, haga propuestas que realmente se tomen en cuenta y finalmente, para que se apliquen los derechos que ha ganado la sociedad civil a nivel internacional y que se describen en las normas de los BMD.

Trasparencia ha realizado su trabajo con el objeto de conocer en qué medida son implementadas en la práctica las nuevas políticas del Banco Mundial sobre participación de beneficiarios y derechos de la población indígena. También ha divulgado entre las organizaciones sociales rurales, organizaciones civiles, representantes gubernamentales y del Banco Mundial los resultados del monitoreo realizado mediante su propia red de monitoreo.

Durante el seguimiento del PDRAM, el trabajo de Trasparencia se basó en la hipótesis de que para que las Reformas de los BMD sobre el papel se traduzcan en cambios en la práctica, es necesario un trabajo de reflexión y discusión informada en conjunto entre todos los actores involucrados en los proyectos de combate a la pobreza y de desarrollo social; incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil, a los gobiernos a nivel municipal, estatal y federal y a las instituciones estatales, federales e internacionales de desarrollo.

Así mismo se partió del supuesto de que la eficacia en el diseño de proyectos de desarrollo rural sustentables depende de que se cumplan las siguientes condiciones: 1) en lo internacional, que los proyectos estén a cargo de funcionarios abiertos a la participación pública; 2) en lo nacional, que los proyectos sean congruentes con el fortalecimiento institucional de funcionarios igualmente abiertos a la concertación y a la rendición de cuentas; 3) a nivel de la sociedad civil, que exista información clave para la participación en toda las fases del proyecto y; 4) que en los tres niveles se establezcan mecanismos para el consenso y se acuerden lineamientos, estrategias, mecanismos y acciones concretas para garantizar la participación informada y ordenada durante el proceso. Para lograr cambios que efectivamente permitan a las poblaciones marginadas decidir sobre su propio futuro, se necesita un fuerte proceso de cabildeo entre todos estos sectores, basado en la divulgación y discusión de información.

Durante el seguimiento del PDRAM, la labor de Trasparencia se centró en conseguir los estudios y el proyecto aprobado por el BM y SAGAR, difundirlos a

las organizaciones de productores y comunidades interesadas, hacer ver a los funcionarios que existía un sector social interesado en participar en el proyecto. También se dio a conocer a los funcionarios que la “consulta” realizada por las instituciones generó muchas expectativas que no se habían alcanzado y que, por el contrario, eran motivo de molestia por parte de las organizaciones de productores que fueron consultadas. Desde un principio, se promovió que el proyecto del Banco se tradujera al español. En cuanto a los derechos que otorgan las normas del BM, se hizo ver a los funcionarios del Banco y a los del gobierno mexicano, que debían conocerlos y cumplir con ellos. Por su parte, a las organizaciones y comunidades indígenas se les dio a conocer sus derechos, lo cuál fue de gran importancia para que ellos vigilaran y pelearan por ellos. Hasta al interior del Banco se tuvo que informar al Director Ejecutivo, representante de México en el Consejo de Directores del Banco Mundial, de la existencia de las normas del BM.

A lo largo del proceso se promovieron reuniones entre las organizaciones y comunidades y con los funcionarios del gobierno y del Banco Mundial para intercambiar opiniones sobre el proyecto, se gestionaban apoyos a las organizaciones, se difundían las posturas del sector social en las oficinas del Banco Mundial en Washington y México, en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) y en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El trabajo de seguimiento de este proceso y propuestas a la operación del proyecto estuvieron a cargo de Rosa Esther Peña, en la Huasteca Potosina (HP), Yaotzin Domínguez en la Huasteca Veracruzana (HV), Gregorio Rivera en la región Mixe de Oaxaca, Javier Mancilla en las regiones Mixe, Cuicateca y Mazateca de Oaxaca, Tajin Fuentes en la HP, HV y sistematización y Gabriela Rangel Faz en la coordinación y sistematización del trabajo.

1. EXPLICACIÓN HISTÓRICA Y CONCEPTUAL DEL PROBLEMA DE LA PARTICIPACIÓN Y EL DESARROLLO RURAL EN MÉXICO.

1.1 El Ajuste Estructural, la Reforma del Estado y el Campo Mexicano.

El Ajuste Estructural.

Desde hace poco más de 20 años los Organismos Financieros Internacionales entre los que se encuentran el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), “deciden directamente sobre cómo manejar la producción, las finanzas y el comercio de los países, y han optado por privilegiar, al menos en su discurso, el *libre juego de las fuerzas del mercado*.”² Sus planteamientos señalan que debe haber la menor intromisión posible por parte del gobierno en la economía, pues consideran que su intervención es perjudicial al efectuar gastos superiores a sus ingresos lo que ocasiona déficit fiscal y protege la ineficiencia de los productores nacionales frente al resto del mundo. La manera en que estos organismos han puesto en marcha la lógica del libre mercado en las estrategias económicas de países concretos y especialmente en los países endeudados del tercer mundo, han sido las políticas de ajuste estructural.³

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional son las dos grandes agencias multilaterales que promueven las políticas económicas de ajuste estructural⁴. El Banco Mundial, por ejemplo, dedica 20% de sus recursos a préstamos de ajuste estructural y cuenta con dos tipos de programas para impulsarlo: 1. Los préstamos para grandes obras, a partir de las cuales se invierte en infraestructura, por ejemplo para mejorar los canales de comercialización en concordancia con el apoyo al libre juego del mercado y 2. Préstamos de modernización por sector que pueden implicar desde la modernización

² Román, Ignacio. *¿Qué es el Ajuste Estructural? Racionalidad e Irracionalidad de las Políticas Económicas de Libre Mercado*. Jalisco, México, ITESO, 1999, p. 11.

³ *Ibid.*, p. 15.

tecnológica, hasta el impulso de políticas de Reforma por sector (salud, trabajo educación, sistema bancario, por ejemplo).

La fórmula para impulsar el ajuste estructural contempla "i) estimular la inversión por la vía de la desregulación económica por parte del Estado, ii) quitar la rigidez del sistema económico, en aspectos como las barreras a las inversiones externas tanto productivas como especulativas, iii) flexibilizar el mercado de trabajo y, en suma, interferir menos y dejar la economía en manos de las fuerzas del mercado"⁵

El Banco Mundial también tiene el objetivo de disminuir la pobreza y por ello proporciona préstamos a los países en desarrollo para estimular el desarrollo social y económico. Aunque su obligación es disminuir la pobreza, a menudo proporciona apoyos para proyectos cuyo impacto negativo en lo social y ambiental es significativo.

De esta forma, podemos ver como existe un doble discurso del Banco Mundial pues, por un lado impulsa programas de ajuste estructural que han llevado a una mayor concentración de la riqueza y mayor empobrecimiento de las poblaciones y por otro lado, financia proyectos para "combatir" la pobreza.

Por otro lado, paralelamente al impulso del ajuste estructural se presenta también la reorganización de la división internacional del trabajo, el debilitamiento de las fronteras nacionales ante la creciente globalización económica y centralización internacional de los poderes de decisión. En concreto, se liberan los mercados, se elimina la regulación económica del Estado y se reducen los programas de bienestar social.

⁴ Estas políticas han sido promovidas en la nueva etapa económica mundial conocida como neoliberalismo y han significado la reducción del Estado y del gasto social, las modificaciones de las llamadas reformas estructurales (fiscal, eléctrica, laboral, de seguridad social), las privatizaciones de los servicios públicos, entre otras medidas.
⁵ Román *op.cit.*, p.68

La Reforma del Estado

En este nuevo contexto, se plantea la "Reforma del Estado" como un "proceso de ajuste de la intervención estatal en los procesos de acumulación de capitales a escala planetaria, en el marco de una creciente apertura comercial e integración de los estados nacionales a grandes bloques económicos multinacionales."⁶

En esta etapa se visualiza el fin de la función social del Estado, ya que éste deja de intervenir para garantizar mínimos de bienestar y seguridad social. La justificante ha sido "la enorme carga fiscal, burocratismo, clientelismo político y endeudamiento que vienen asociados a su papel redistributivo."⁷ En todo caso se inicia la sustitución de políticas sociales por políticas asistenciales, se pasa del Estado Benefactor al Estado Filantrópico.

En México el ajuste estructural inició en 1982 frente a una fuerte crisis provocada por la caída de los precios del petróleo, principal generador de divisas en esos tiempos, el sobre-endeudamiento y la fuga masiva de capital. El Estado mexicano era criticado por los defensores neoliberales por su paternalismo, populismo e ineficacia como promotor del desarrollo y proveedor de mínimos de bienestar.

Los nuevos préstamos para México, sólo se otorgarían al aceptar las "Cartas de Intención" en las que se harían recomendaciones prácticamente obligatorias para un gobierno con finanzas en crisis. Había una nueva clase política en el poder, mucho más tecnocrática y con más ideas neoliberales en el terreno económico. De ahí que el gobierno aceptara realizar las "recomendaciones" del Banco Mundial y el FMI, es decir, los programas de ajuste estructural. El movimiento democrático también había criticado la función del Estado por "su insuficiente cobertura, burocratismo, corrupción y el manejo clientelar que le permitía al partido oficial

⁶ Cristina, Oehmichen. *Reforma del Estado, Política Social e Indigenismo (1988-1994)*. México, Tesis de Maestría en Antropología Social, ENAH, 1997, p. 3.

⁷ *Ibid.*, p. 4

asegurar su continuidad en el poder.”⁸ La reforma no atacó estos aspectos sino que se centró en anular la función redistributiva del Estado a través de una drástica reducción de su intervención en proyectos de bienestar social para la población; la privatización de empresas estatales y la desaparición o adelgazamiento de instituciones de bienestar social.

La Política Social

Los cambios en las políticas económicas y en el papel del Estado han provocado cambios en la definición de los recursos públicos que deben ser destinados a generar bienestar, fomentar el desarrollo o combatir la pobreza; las adecuaciones que se han ido haciendo en el presupuesto del gobierno desde 1982, persiguen refundar la política social sobre la concepción propia del proyecto ideológico neoliberal.⁹ La lógica del estado de bienestar cedió su lugar al impulso de políticas focalizadas orientadas a amortiguar el hambre y las necesidades más urgentes. Los planteamientos del Banco Mundial al respecto son que para abatir la pobreza hay que priorizar políticas que impulsen el crecimiento económico, sobre las políticas que promueven una mejor distribución de la riqueza.

La forma en que se determina el gasto social ha variado a través del tiempo y ha obedecido a los planteamientos que surgen de los Planes Nacionales de Desarrollo, con sus programas sectoriales, estratégicos e institucionales; a los Programas Anuales, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, los Convenios de Desarrollo y los instrumentos administrativos.¹⁰

Para Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., organización especializada en el análisis y elaboración de propuestas para hacer presupuestos más equitativos y participativos en nuestro país, la política social abarca *acciones amplias* que implican gasto en educación, salud, seguridad social, capacitación

⁸ Cristina, Oehmichen. "El Indigenismo y el Modelo Gubernamental de la Política Social Neoliberal", en: *Cuadernos Agrarios* 16, Nueva Epoca. México, Ed. Cuadernos Agrarios, A.C., 1998, p. 50.

⁹ Asa Cristina, Laurell. *La Reforma Contra la Salud y la Seguridad Social*. México, Ediciones ERA y Fundación Friedrich Ebert, 1997, p. 50.

¹⁰ Jorge Chávez P. *Para Recobrar la Confianza en el Gobierno*. México, FCE, 2000, p. 108

laboral, vivienda y acciones dirigidas para la población en extrema pobreza que incluye desarrollo del capital humano, oportunidades de ingreso, desarrollo del capital físico. En sus análisis se describe, cómo el gasto social bajó de 1981 a 1988, de \$ 104, 382.9 a \$ 72,546.6 millones de pesos; a partir de entonces empezó a subir hasta \$ 125,824.5 millones de pesos en 1994; con la crisis del 95 el gasto volvió a bajar drásticamente y en el 2000 se ubicaba en \$ 144, 460.5 millones de pesos. (Cuadro 1)



Fuente: Elaboración propia de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., con datos de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas y Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, 1999 (pág. IV.4 y IV.76) y 2000 (pág. IV.8).

Así mismo esta organización señaló cómo de 1990 al 2000, el gasto social con relación al gasto programable aumentó de 38% a 60.7%. Los datos mencionados, nos llevan a concluir que el cambio en la política social del estado se manifiesta en el tipo de política impulsada más que en los recursos públicos destinados a ella.

Así podemos ver cómo en el campo, desde principios de los setenta, las acciones de gobierno habían tenido el propósito de reorientar una gran parte de los recursos públicos hacia el sector, enfocándose hacia el desarrollo rural con mayor participación, con programas como el PIDER; Coplamar con sus Planes

Regionales: Plan Huicot, Plan Chontalpa, por ejemplo; y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).¹¹

A partir del ajuste, con Miguel de la Madrid, por la crisis económica prácticamente no hubo gasto que fomentara el desarrollo rural, se vivían épocas de austeridad donde se destinaba lo mínimo necesario en los programas normales (de salud, educación). Desde 1988 hasta la fecha la concepción de desarrollo social adoptada se ha basado en "...la búsqueda de nuevos equilibrios entre el mercado y el sector público como fuentes de bienestar".¹² Ello llevó a la eliminación de subsidios generalizados en apoyo a la producción y al consumo de alimentos básicos y a políticas sociales focalizadas.

Con Carlos Salinas de Gortari se retornó temporalmente (entre 1988 y 1990) a la política de subsidios generales debido a la grave crisis de legitimidad de su presencia en la presidencia de la República Mexicana. Desde un principio este gobierno buscó sustituir su función social, "para enfocar el gasto social hacia sectores más restringidos, en este caso, los pobres y extremadamente pobres (y) legitimar la privatización y liquidación del patrimonio nacional, para otorgar sus recursos a los pobres. Así, la política social incluyente y redistributiva, sería sustituida por otra más restringida, y focalizada hacia sectores específicos: en primer lugar, los pueblos indígenas, seguidos por los campesinos de escasos recursos y los grupos populares urbanos."¹³ Además, a través de la cooptación que generó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) se buscó consolidar una nueva base social de apoyo a la política gubernamental.

Las políticas participativas del Pronasol, eje de la política social de ese sexenio, permitieron: eficientar el gasto gracias a la participación de la población, a partir de los comités de solidaridad y los fondos regionales en las regiones indígenas;

11 Manuel Canto. "Política Social y Sociedad Civil: La Participación de las Organizaciones Civiles en la Política Social", en: Valencia, Enrique, *Los Dilemas de la Política Social*. Jalisco, México, UIA, ITESO, U. de G., 2000, p. 369.

12 Ordoñez, Gerardo. "Eficacia y Equidad en el Combate a la Pobreza en México", en: Valencia Enrique, *Los Dilemas de la Política Social*. Jalisco, México, UIA, ITESO, U. de G., 2000, p. 205.

13 Cristina Oehmichen. "El Indigenismo y el Modelo ...", *op.cit.* p. 51.

concertar y establecer acuerdos con el sector democrático de las organizaciones autónomas desarrollando un nuevo clientelismo; y continuar con la aplicación del modelo neoliberal.

La propuesta de Solidaridad fue muy acorde al modelo de participación comunitaria construido por el Banco Mundial a través de los Fondos de Inversión Social en los cuales, con la apertura en la toma de decisiones en el ámbito local se calmaron las pretensiones “de abajo” por participar en la definición de las políticas económicas. Por su parte, las decisiones de carácter estructural fomentadas por las políticas neoliberales de ajuste dejaron fuera de las decisiones a los directamente afectados por políticas como la liberalización del mercado y la reforma del artículo 27, entre otras.

Casi para terminar su administración, Salinas planteó el Programa de Apoyo al Campo (Procampo) ya que, ante la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el gobierno no podía retirarse de las áreas rurales completamente sin crear una crisis severa. Por ello, estableció este programa compensatorio para los productores de granos básicos¹⁴. Su objetivo era dar un apoyo directo a los productores para facilitar la transición a un mercado totalmente abierto en un lapso de 15 años.

Con Zedillo, la política social cambió de nombre, el discurso estuvo más a favor de una participación individual y no como colectivos. Con su lema de “Bienestar para la Familia”, a través del Progresá se restringió el apoyo a ámbitos de educación, salud y alimentación; se suprimió el vínculo social y comunitario y cualquier espacio de intermediación. Su propósito fundamental fue desactivar la movilización social que el Estado ya no podía controlar.

En 1995, en la tónica de las recomendaciones del Banco Mundial que hablan de la descentralización de los programas y el fortalecimiento de los gobiernos locales,

que los únicos productores favorecidos fueron los competitivos en el mercado internacional y que carecía de propuestas para ejidatarios y comuneros.¹⁸

El Ajuste Estructural en el Campo.

México es el ejemplo más claro de las medidas de ajuste, que además se llevaron a cabo aceleradamente. La globalización económica ha implicado la inserción subordinada de la producción agropecuaria nacional en el mercado mundial. Se ha puesto en riesgo la soberanía alimentaria, al mismo tiempo que se han acelerado los problemas ambientales y sociales.¹⁹

Las acciones emprendidas como parte de la estrategia de ajuste estructural en el campo fueron:

- Las reformas constitucionales orientadas a privatizar y permitir la concentración de tierras y recursos naturales a escalas adecuadas a las necesidades del capital.
- La apertura comercial y reorientación de la producción.
- La reducción y la reorientación de la acción institucional en el campo y la liquidación o venta de organismos públicos.
- Nuevas formas de relación del Estado con los productores agropecuarios y sus organizaciones.

Los efectos han sido desoladores y se resumen en la siguiente cita:

...una agricultura crecientemente descapitalizada; una asignación cada vez más ineficiente de los factores de la producción; una producción estancada en la mayoría de los cultivos básicos; la contracción y segmentación del mercado interno; el deterioro de la agricultura campesina; el aumento de las importaciones agropecuarias y el incremento del déficit comercial del sector; la disminución del consumo de alimentos de la mayor parte de la población;

18 Cristina Steffan. "La Evolución de las Organizaciones Ejidales de Productores en los Años Noventa", en: *Agrarios 15, Financiamiento Rural, Nueva Época*. México, Ed. Cuadernos Agrarios, A.C., 2000, pp. 116-128.

19 Carlos Cortáez, et.al. "Neoliberalismo y Antidesarrollo Rural en México", 1995: 289.

el incremento, profundización y diversificación de la pobreza rural como una de las expresiones de la creciente polarización social.²⁰

En términos sociales y ambientales se ha dado la expulsión de la población rural, reestructuración de las economías rurales, disminución de los espacios de participación política, sobre explotación de ciertos recursos naturales y la reducción de la productividad, la fertilidad de la tierra afectada por la mecanización, erosión y compactación de suelos, los sistemas de riego ineficientes, la salinización, la contaminación por plaguicidas y fertilizantes, la pérdida de biodiversidad, mayor fragilidad y riesgo de los ecosistemas frente a las tendencias a la uniformidad de cultivos y métodos de cultivo, la deforestación frente a las políticas de ganaderización.

1.2 La Participación Social y las Organizaciones de Productores en el Nuevo Contexto Rural.

La participación social.

El término de participación es demasiado amplio, elástico y descriptivo; hay una pluralidad de formas o expresiones de participación, formales e informales, individuales y organizadas o colectivas, institucionales o convencionales y autónomas o por la vía de los hechos.²¹

Hablar de participación social en las políticas públicas es un hecho común. Sin embargo no es tan sencillo definir qué significa participar, cómo se participa, quién o quiénes deben participar de forma legítima. El carácter de la participación varía según las perspectivas de los participantes.²²

Se ha visto la falta de rigor analítico al hablar de participación, al referirse a diversas manifestaciones de la acción social que van desde formas para

²⁰ *Ibid.*, p. 304.

²¹ Juan Manuel Ramírez. "Pobreza y Participación Ciudadana. Los Planteamientos Programáticos de Pronasol y Progreso", en: Valencia, Enrique, *Los Dilemas de la Política Social*. Jalisco, México, UIA, ITESO, U de G, 2000, p. 350.

desarrollar gestiones públicas, hasta fenómenos de la acción colectiva que posibilitan procesos de integración social y nuevas formas de vinculación entre habitantes de una comunidad y su gobierno.²³ Una de las acepciones más frecuentes es entender a la participación social como "...las formas y actividades con las que la sociedad incide en la gestión y en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público o en aquellos asuntos que tienen que ver con el bienestar social."²⁴

El problema de la participación en el combate a la pobreza radica en qué voces son escuchadas en las políticas públicas y en qué niveles de decisión se invita o permite participar. La magnitud de la pobreza no se refleja en la magnitud de las acciones para combatirla ni en la participación de los pobres en los procesos de toma de decisión acerca de los recursos públicos. En este caso, el problema de la participación más que técnico, es un problema político que implica el manejo del poder o su creación donde éste falta.²⁵

En México, donde se ha impulsado el ajuste estructural de la economía y la reforma del Estado, en los últimos años se ha evidenciado el crecimiento de la población pobre y extremadamente pobre, situación que pone en entredicho las bonanzas de las políticas de ajuste estructural. El Informe de Avances de la Estrategia para el País del Banco Mundial (2001) señala que de 1984 a 1994 se había reducido la pobreza en un 1% anual; con la crisis de 1995 todo lo ganado en una década en la materia se perdió y al recuperar el crecimiento nuevamente se empezó a reducir la pobreza gradualmente. Con datos de 1999 el Banco estimaba que el 58% de la población era pobre y el 27% extremadamente pobre. En este documento el Banco reconocía que el crecimiento económico no es suficiente para abatir dos problemas fundamentales: la creciente desigualdad en la distribución de la riqueza y el crecimiento de la pobreza extrema en zonas rurales.²⁶

22 Jonathan Fox. *Participación Social y Políticas Públicas: Propuestas Conceptuales*. EUA, Documento inédito, 2000, p. 2.

23 Liliانا, Rivera. "El Discurso de la Participación en las Propuestas de Desarrollo Social", en: *Revista Sociedad Civil*. México, DEMOS, 1998, p.10.

24 *Ibid.*, p.11.

25 Fox, *Participación Social y Políticas Públicas ... op. cit.*

26 World Bank. *Country Assistance Strategy Progress Report*. Washington, D.C., EUA, World Bank, 2001, p. 3.

Así mismo, el BM ha reconocido que los modelos económicos excluyentes pueden poner en riesgo la estabilidad; los gobiernos han tenido que asumir la democratización y descentralización como prioritarias, ello supone la desconcentración de funciones y traslado de recursos y toma de decisiones al ámbito local y el reconocimiento de la importancia de la participación social en el desarrollo.

Existen diferentes enfoques de las agencias multilaterales, los gobiernos o la sociedad civil, sobre cómo impulsar programas de alivio a la pobreza. Todos ellos rescatan la importancia de la participación social, "...resaltan las virtudes de la descentralización pero no sólo en la operación de los programas sino también en las decisiones en torno a los objetivos de la política social y de los recursos asignados."²⁷ Aún así se sigue criticando que los programas de combate a la pobreza son sólo paliativos que no llegan a las causas en tanto no se ha modificado el modelo económico, por lo tanto, estos programas y su enfoque participativo permiten espacios de gobernabilidad ante la evidente polarización social.

En momentos de crisis como los actuales, los órganos internacionales que impulsan un ajuste económico, han comprendido que dicha política sólo puede realizarse acompañada de un refuerzo de las acciones de apoyo a los grupos más afectados, ya que sus resultados en América Latina se han presentado de la siguiente forma:

...ha sido desolador, con un enorme aumento de pobreza y extrema pobreza. Esto hace sumamente frágil el modelo –potenciando altos grados de ingobernabilidad- y levanta fundadas dudas sobre su sostenibilidad ... el FMI, el BM y el BID, entre otros, han repensado sus políticas y estrategias. Por un lado, se introducen los fondos sociales como una manera de amortiguar los efectos más duros de los programas de ajuste estructural, y por otro lado, se buscan formas de reducir la exclusión social –y potencial

27 Enrique Valencia (Coordinador). *Los Dilemas de la Política Social. Introducción*. Jalisco, México, UIA, ITESO, UdeG, 2000, p. 14.

ingobernabilidad- a través de la participación social. En este contexto, tanto la Municipalidad como las organizaciones sin fines de lucro asumen un nuevo protagonismo.²⁸

En este contexto, las políticas participativas buscan potenciar el uso de recursos no convencionales y aprovechar las capacidades locales, "mediante la estimulación de la participación y la contribución de los propios beneficiarios a la solución de los problemas que los afectan."²⁹ La exaltación de la participación se usa para justificar la falta de acciones del Estado y la reducción de gastos en programas sociales. Por lo tanto, "Activar las distintas formas de participación de la población, a través de sus organizaciones históricas, y favorecer la creación de instancias cuando no existan... se convierte en un planteamiento estratégico para las políticas públicas."³⁰

Dimensiones y niveles de la participación.

Carlos Guerra señala que varios autores han entendido la participación en su idea clásica como un mecanismo de legitimación del poder. Otros como Morna Macloed, ven en la neutralización del conflicto social o en la expansión del poder político los motivos (clientelistas o populistas) que animan a las cúpulas políticas o a los gobiernos e instituciones públicas a exaltar la participación y el desarrollo comunitario, este interés se debe al deterioro de las condiciones de vida y el riesgo de explosiones de violencia.

Por su parte, Juan Manuel Ramírez presenta múltiples formas de clasificar la participación. De acuerdo con el móvil u objetivo, ésta puede ser popular, social, comunitaria, ciudadana, política ó electoral. Según su ámbito se presenta en asociaciones civiles, ONG, movimientos sociales, cooperativas, y en campos económicos, culturales y ecológicos o medio ambientales. Hay amplias vías

28 Morna Macloed. *Poder Local. Reflexiones sobre Guatemala*. Guatemala, Oxfam UK & Ireland, 1997, p. 59.

29 Carlos Guerra. " La participación Social y las Políticas Públicas: un Juego de Estrategias" en: Casas, R. *Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa*. México, Instituto Mora, UNAM, FLACSO, y Pleza y Valdés, 1996, p.77.

30 *Ibid.*, p. 79.

institucionales por las cuales se impulsa la participación, que incluso pueden ser excesivas, éstas son: los foros, consejos, comisiones, comités.

Por otro lado, existen, vías de expresión de la participación autónoma, éstas son la protesta, denuncia en medios de comunicación, presión, movilización, huelgas, amparos, ocupaciones, bloqueos. Finalmente las formas de participación ciudadana institucionales son "...el ejercicio del derecho a la información, a la fiscalización de los gobernantes, al mandato a los representantes populares, a la interlocución autónoma de los gobernantes, a la revocación de las autoridades, a la participación en las decisiones públicas e incluso a la desobediencia civil u objeción de conciencia..."³¹

Macleod también menciona la existencia de niveles de participación en los programas de desarrollo de la siguiente forma: la participación "manipulada" o la "nominal" es aquella que sólo pretende obtener recursos o algún apoyo; la "instrumental" busca efficientar o rentabilizar las inversiones; la "representativa" asegura voz a la población local y por lo tanto, sostenibilidad; y la "transformativa" conduce a una conciencia creciente sobre las causas de la pobreza.³²

También se menciona que hay diferentes dimensiones de la participación social que son: a) compartir información, b) consultar, c) colaborar y d) empoderar. Es decir que la participación implica, "...informar, escuchar, negociar hasta ceder control..."³³ y las percepciones de los actores respecto a la participación también varían.

La intención de mencionar todas estas clasificaciones es profundizar en lo complejo del análisis de lo que significa "participar" en un programa público. Considero que se ha abusado en las clasificaciones y que la participación debe entenderse como "*tomar las decisiones*" sobre el uso de los recursos públicos y

31 Juan Manuel Ramírez. "Pobreza y Participación Ciudadana. Los Planteamientos Programáticos de Pronasol y Progres", en: Valencia, Enrique. *Los Dilemas de la Política Social*. Jalisco, México, UIA, ITESO, U de G, 2000, p. 351.

32 Macleod, *op.cit.*

33 Fox. *Participación Social y Políticas Públicas ...*, *op.cit.*, p. 3.

sobre las políticas que se instrumenten. Ello a su vez está determinado por el modelo de desarrollo que se plantee, del cual se derivan, los Planes Nacionales de Desarrollo, los programas, etc. La definición del modelo actual impulsado por el neoliberalismo ha dejado fuera de las decisiones a las y los mexicanos, por consiguiente la participación (cuando se hace mención de ella) se ha reducido a pequeños programas y proyectos que no atenten contra el modelo del libre mercado.

Los objetivos, las vías, las formas institucionales y las dimensiones de la participación social pueden variar, complementarse unas a otras y ser más o menos efectivas dependiendo de dónde y cómo se utilizan. Pero lo más importante es que cuando se menciona la posibilidad de participar en el terreno que sea; hay un potencial de acción que puede llevar a los grupos sociales a movilizarse para, de alguna manera, buscar alternativas para una vida mejor.

Cuando ello sucede, la población a quién se destinan los recursos para el desarrollo rural o el combate a la pobreza en zonas rurales, puede avanzar en la conciencia sobre la situación en que vive y empieza a cuestionar su condición. Entra entonces la dimensión política de la participación, la cual, a mi parecer es determinante para que un programa participativo logre o no cambios que realmente considere a los beneficiarios en la toma de decisiones de los recursos públicos.

La dimensión política de la participación.

La participación ciudadana remite a la relación de los individuos con el Estado, pone en juego el carácter público de éste, convirtiéndose "el participar" en un derecho que puede llevar a "defender derechos ya reconocidos y pugnar por la construcción de otros nuevos, así como, en el terreno social, convertirse en agentes capaces de expresar, sus prioridades y participar en el diseño e implementación de las políticas dirigidas a beneficiarlos."³⁴

34 Ramírez, *op.cit.*, p. 352.

Se trata de crear condiciones *objetivas* que permitan el acceso *efectivo* a los beneficios derivados de la pertenencia a una comunidad política, es decir, la posibilidad *real* del ejercicio de los derechos. En el terreno de los derechos sociales, la participación ciudadana tiene como objetivo contar con los satisfactores básicos y lograr una mayor igualdad social.³⁵ Esto último incluye el derecho a la información, a votar y ser votado, a la educación, entre otros.

El *desarrollo* implica dimensiones económicas, sociales, políticas y culturales; la participación en el desarrollo rural y combate a la pobreza ha implicado o requerido, entre otros elementos, del dinero y “dinero es poder”; por lo tanto los recursos para el desarrollo afectan el balance del poder entre las agencias para el desarrollo y los sectores de la sociedad. “Poner en práctica reformas pro-participativas requiere de coaliciones balanceadas y multisectoriales, para enfrentar la inevitable oposición..” a ceder el control de los recursos.³⁶

La participación, por lo tanto, se convierte en una lucha de poderes en tanto puede cuestionar la estructura de clase existente o simplemente el acceso o exclusión a ciertos beneficios.³⁷

Al situarse la participación en un contexto de relaciones de poder, “....puede servir para cuestionar y potenciar cambios en los patrones y estructuras de poder existentes (y por otro lado), puede reafirmar y reproducir las relaciones de dominación. No toda participación significa compartir el poder, la inclusión puede asegurar el control, la gobernabilidad o el mantenimiento del status quo.”³⁸

Una mayor participación social requiere de un mayor compromiso social dentro del sector público y a la vez supone tres condiciones: la rendición de cuentas, la

³⁵ *Idem.*

³⁶ Jonathan Fox. *Investing in Social Capital? Comparative Lessons from Ten World Bank Rural Development Projects in Mexico and the Philippines.* EUA, Documento de Trabajo, 1999, p. 1.

³⁷ Xóchitl Leyva. *Poder y Desarrollo Regional.* Michoacán, México, El Colegio de Michoacán, 1993, p. 36.

³⁸ Macleod, *op.cit.*, p.,42

transparencia y la real participación social.³⁹ En el caso de las políticas de combate a la pobreza, "...si los pobres no se movilizan, no van a tener poder político o capacidad de presión, y los gobiernos no tienen incentivos para priorizar políticas públicas contra la pobreza, sobre todo si afectan los intereses de actores con voces más fuertes." ⁴⁰

Generalmente, en los programas de combate a la pobreza como Pronasol, Progresá u Oportunidades, éstos no se rigen por principios jurídicos sino por decisiones administrativas de tal forma que: "... el ciudadano y sus derechos son substituidos por el pobre y sus necesidades insatisfechas ... El acceso (a los beneficios de los programas) no es un derecho sino un *beneficio posible* y depende de una modalidad de focalización territorial ... no implican el reconocimiento de un derecho, y por lo mismo, están sujetos en su evolución y permanencia a decisiones adoptadas fuera de la esfera pública, en la esfera organizativa."⁴¹ Ello quiere decir que la posibilidad de participar está sometida a la burocracia y a voluntades políticas de un gran número de funcionarios.

La ausencia del reconocimiento de la participación como un derecho entre los ciudadanos no genera expectativas de demandas ante estos programas por parte de los potenciales beneficiarios; ya que ni siquiera saben que es su derecho el de participar.

En suma, participar es una acción política que más que ser otorgada o propiciada por las agencias instrumentadoras de las políticas públicas es impulsada a través de la movilización y/o la presión social, de aquéllos a quienes se dirigen las políticas, para poder tomar decisiones sobre el uso y destino de los recursos.

³⁹ Fox, *Participación Social y Políticas Públicas ...*, op.cit., p.1

⁴⁰ *Idem*.

⁴¹ Ramírez, op.cit., p. 354.

Las Organizaciones Campesinas como interlocutoras sociales frente a las políticas públicas.

Antecedentes al nuevo contexto rural.

En México con las políticas de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo se retomó y fortaleció la promoción de organizaciones campesinas para la producción. El fin del reparto agrario junto con la crisis de los setenta, más el limitado agrarismo de Echeverría que en el discurso pretendió acabar con los latifundios pero que en los hechos poco hizo al respecto; hicieron que este último colocara los acentos de su política hacia el campo en la regularización de la tierra y la colonización, pero sobre todo, en la reorganización económica de los ejidos "como base y punto de partida para la regeneración productiva del medio."⁴²

El tema de la organización para la producción que había sido relegado al ámbito académico, entró de lleno en la arena social.⁴³ Echeverría expidió la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria como marco legal de la organización productiva de los ejidos basada en el trabajo colectivo y la colectivización. La Ley definió al ejido como sujeto de crédito, delineó las facultades de sus autoridades para intervenir en la organización productiva, la tramitación de créditos y control de la comercialización de los productos agropecuarios. Las dependencias tenían la obligación de apoyar con asistencia técnica e insumos. Se crearon dos nuevas figuras organizativas: la colectiva parcial y la unión de ejidos o comunidades. Se permitió la creación de uniones de crédito y la organización de uniones de sociedades regionales, estatales o nacionales para la comercialización.⁴⁴

42 Julio Moguel y Pilar López. "Política Agraria y Modernización Capitalista", en: *Historia de la Cuestión Agraria Mexicana. Los tiempos de la Crisis (Segunda Parte) 1970 - 1982*. México, SXXI editores Y CEHAM, 1990, p. 327 (el subrayado es mío).

43 Estela Martínez. *Organización de Productores y Movimiento Campesino*. México, SXXI editores, 1991.

44 Moguel, *op. cit.*, p. 333.

Desgraciadamente este proceso fue aprovechado, en muchos casos, por los poderes locales y el partido oficial, expandiendo el paternalismo y clientelismo político.

La promoción de estas figuras se dio de manera desordenada por parte de las instituciones y obedeció más a los intereses de las dependencias gubernamentales que a las necesidades de los productores. Los resultados de esta política fueron limitados en cuanto a sus objetivos ya que pocos entendieron que no se trataba sólo de unir tierras sino de "liberar toda capacidad de acción que un grupo organizado tiene por trabajar."⁴⁵

De esta forma, las organizaciones de productores fueron promovidas como instancias para la participación de los campesinos en los programas del gobierno para el desarrollo rural. Como tales pretendían ser el instrumento para impulsar políticas que permitirían al gobierno eficientar sus inversiones. Aunque debían ser representativas y asegurar voz a la población local, en general, cuando estas surgieron impulsadas por el Estado, fueron formadas al vapor.

La colectivización no sólo era un problema técnico u organizativo sino de relaciones sociales. Ejemplos como las experiencias de Bahía de Banderas en Nayarit o el Plan Chontalpa de Tabasco hacen ver como algunos intentos organizativos para promover el desarrollo y mejoras sociales, enfrentaron a cacicazgos locales que, finalmente, cooptaron los procesos colectivizadores a través del miedo y la corrupción de funcionarios, llevando a las empresas sociales al desastre económico. El fracaso del Plan Chontalpa es muestra del problema de fondo del proyecto del echeverrismo: "la excesiva intervención estatal que vino a desplazar toda participación real de los ejidatarios en el proceso de toma de decisiones y en el manejo de la copropiedad."⁴⁶

⁴⁵ *Ibid.*, p. 337

⁴⁶ *Ibid.*, p. 340

Unos pocos funcionarios gubernamentales sí buscaron formas de gobierno que realmente incluyeran la participación de las organizaciones populares para promover el desarrollo social. Los nuevos programas oficiales rebasaron a los comisariados ejidales, que era el principal tipo de organización rural de control corporativo. Las uniones de ejidos y Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (ARIC) se convirtieron en un mecanismo para hacer llegar asistencia técnica y recursos del gobierno a los productores.⁴⁷ Con el tiempo esta apertura desde arriba propició un nuevo estilo de liderazgo campesino que llegó a la dirección de organizaciones representativas.⁴⁸

Vale la pena destacar cómo una organización y participación promovidos desde arriba puede ser apropiada y transformada desde abajo. Así una participación manipulada puede pasar a ser una participación transformadora y autónoma; cómo el sujeto corporativo y clientelar se rebela y se va construyendo como sujeto social. Los factores que llevan a que esto suceda son muchos, pero considero que la historia de promesas incumplidas, el deterioro de las condiciones de vida, la violencia cotidiana que viven los campesinos al ser menospreciados y la interrelación con otros actores que hoy les permite no estar aislados; han contribuido a que las organizaciones busquen nuevas opciones y se transformen como colectivos.

Después de los movimientos agraristas de los setenta, los campesinos formaron organizaciones autónomas de productores para apropiarse del proceso productivo a partir de la tierra y la organización del trabajo, procurando su propio financiamiento y asistencia técnica y comercializando directamente sus productos.⁴⁹ Simultáneamente, el Estado al promover figuras asociativas de segundo nivel pretendió “... encuadrar la producción ejidal, garantizar su acceso al crédito y organizar su comercialización. Esto coincide con una mayor

47 Manuel Fernández. “No Queremos Que Nos Den Nomás Con Que No Nos Quiten”, en: Armando Bartra, et.al, *Los Nuevos Sujetos del Desarrollo Rural*. México, Cuadernos de Base No. 2, 1991.

48 Jonathan Fox y Josefina Aranda. *Decentralization and Rural Development in Mexico: Community Participation in Oaxaca: Municipal Funds Program*. San Diego, California, EUA, Center for US-Mexican Studies, Monograph Series 42, 1996.

49 Fernández, *op. cit.*

intervención estatal en el campo, ya no a través de las organizaciones campesinas tradicionales sino de sus propios aparatos económicos.”⁵⁰

Posteriormente, López Portillo quiso mostrar un sentido ampliamente “modernizador” de su política, criticando ampliamente al minifundio y valorando a las grandes propiedades. En esta perspectiva lo necesario e inmediato era valorar el trabajo, impulsar unidades de producción que integraran al minifundio a la alta productividad agrícola, a través de su agrupación en sociedades de producción rural y cooperativas, con una nueva concepción sobre el colectivismo que “rescataba de éste sólo aquellos aspectos relacionados con sus potencialidades técnico-productivas, y dejaba de lado toda consideración sobre sus capacidades regenerativas en los planos de la democracia y de la distribución de los ingresos.”

⁵¹ También se impulsó la creación de Asociaciones Agrícolas de Productores Especializados, Confederaciones de Productores, Asociaciones Locales de Productores, Uniones Agrícolas Regionales y Uniones de Crédito. En general, la creación de organizaciones fue más amplia en las zonas de mayor desarrollo capitalista y seguía existiendo “un elevado grado de dependencia de las organizaciones con respecto al gobierno, en lo referente al financiamiento y a la asistencia técnica”.⁵²

A pesar del interés por impulsar el eficientismo y productivismo en el campo a contracorriente del sentir nacional y de los discursos equilibradores y justicieros generados por la fiebre del petróleo, en 1982 el país volvió a la crisis y al conflicto, y los pobres eran más pobres.

La intensión de esta reseña acerca de cómo fueron promoviéndose las organizaciones de productores en el campo mexicano a partir de los setenta; es resaltar cómo se dio la promoción de las organizaciones de productores como aparatos económicos e instancias de participación campesina. Como tales fueron

50 Luis Hernández. “La UNORCA : Doce Tesis sobre el Nuevo Liderazgo Campesino en México”, en: *Autonomía y Nuevos Sujetos Sociales en el Desarrollo Rural*. SXXI editores y CEHAM, 1992, p. 57.

51 Moguel, *op. cit.*, p. 361.

usadas con motivos clientelares, pretendieron ser eficientistas e instrumentadoras de la visión de desarrollo del gobierno. En muchos casos su creación se dio al vapor, pero en otros pudieron generar procesos locales que hicieron posible pasar de niveles de participación "manipulados" a niveles "transformativos". Así mismo, esta participación lleva a una participación más política y cuestionadora o propositiva y/o negociadora; pero partiendo de las demandas y visiones de los campesinos.

Más de veinte años de Ajuste Estructural en el Campo.

En el período que abarca el Ajuste Estructural, desde los ochenta se amplió la lucha campesina para lograr financiamiento, mejoras en la producción y comercialización. Con la crisis económica generalizada esta lucha se intensificó para llegar en 1983 a un multitudinario combate por los precios.⁵³

Algunas organizaciones provenientes de la lucha por la tierra ó promovidas por los extensionistas democráticos que junto al movimiento campesino impulsaban las organizaciones para la producción; "desarrollaron un nuevo tipo de organización rural que ponía el acento en la *apropiación del proceso productivo*."⁵⁴ Se constituyeron redes de organizaciones independientes del gobierno, de alcance nacional y con presencia en gran parte del país. La Unión de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA) se estableció como una red horizontal de organizaciones regionales y locales que se asociaban voluntariamente para lograr la apropiación del proceso productivo. Estas organizaciones *cuajaron* como empresas sociales campesinas convirtiéndose en reducidos espacios de democracia en el mundo rural.⁵⁵

Durante esta década, también apareció otro sector, el de organizaciones no gubernamentales dedicadas a aportar asistencia técnica. Se formaron varias

⁵² *Ibid.*, p. 365.

⁵³ Armando Bartra. "Pros, contras y asegunes de la apropiación del proceso productivo", en: Armando Bartra, et. al., *Los Nuevos Sujetos del Desarrollo Rural*. México, Cuadernos de Desarrollo de Base No. 2, 1991.

⁵⁴ Hernández, *op. cit.*, p. 59.

uniones de crédito independientes para promover la producción y llenar el vacío dejado por la retirada del gobierno mexicano del mercado de crédito rural. A finales de los ochenta y principios de los noventa muchas organizaciones de productores optaron por proyectos de desarrollo sustentable, particularmente en el aprovechamiento forestal y el café orgánico.⁵⁶

La emergencia de estas organizaciones “desde abajo”, coincidió con la promoción “de arriba” para que las funciones del Estado en reducción fueran retomadas por organizaciones sociales. Por lo tanto su promoción iba totalmente acorde a las líneas del Banco Mundial.

Por ello, en 1988 durante su campaña por la presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari reconoció la influencia política del nuevo liderazgo campesino autónomo e implícitamente aceptó apoyar sus proyectos de desarrollo económico autogestivo a cambio de un apoyo político indirecto. De esta forma, especialmente la UNORCA logró hacer de sus planteamientos, políticas públicas y varios de sus dirigentes pasaron a ser funcionarios de gobierno.⁵⁷ El problema fue que esto duró sólo dos años, se pudieron plantear programas poco más incluyentes de las organizaciones sociales pero no se modificó el rumbo económico que ya estaba definido por el modelo neoliberal.

La participación de diversas organizaciones en el Congreso Agrario Permanente (CAP) logró la desmovilización social y legitimó a Salinas en la presidencia. No hubo una participación en la toma de decisiones en los acuerdos tomados con la firma del TLC o en la definición del rumbo de las modificaciones al artículo 27, a pesar de que había posiciones en contra de éstos dos procesos. Durante esta administración, también se deprimió la economía rural, se desmanteló a las

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ *Fernández, op. cit.*

⁵⁷ *Hernández, op. cit.*

organizaciones de productores y se agravaron los problemas de la sociedad rural.⁵⁸

La política fue de concertaciones con las organizaciones campesinas que proponían la apropiación del proceso productivo, en torno al CAP. Algunas organizaciones aprovecharon la coyuntura y moda de la concertación con el Estado y convergieron momentáneamente los intereses del Estado con los de los pequeños y medianos productores. La necesidad de mayor eficacia y productividad agrícola y desestatización rural, coincidió circunstancialmente con las demandas de autogestión y apropiación del proceso productivo, esgrimidas en un sector de las organizaciones campesinas, creando un espacio objetivo de negociación y regateo.⁵⁹

Muchas organizaciones eligieron la lucha y negociación gremial sin partidismo, debilitando el corporativismo priísta y el manipuleo electoral de la oposición; para llegar a apoyos en materia de crédito, comercialización, abasto. Sin embargo, aunque sí hubo una modificación en el corporativismo agrarista de antaño, también apareció un corporativismo tecnocrático y una burocracia campesina. La ampliación de nuevas funciones técnicas y administrativas no implicaron necesariamente mejores formas de participación, de ahí que los “vicios” o “deformaciones” de los campesinos puedan verse como estrategias de sobrevivencia familiar dentro de organizaciones que compran legitimidad.⁶⁰

Solamente unos pocos cuadros campesinos, los más pobres y políticamente radicales se opusieron a las reformas al 27 y llamaron a constituir un frente contra la imposición salinista. El movimiento campesino independiente estaba

58 Jonathan Fox. “Political Change in Mexico’s New Peasant Economy”, en: Maria Cook, Kevin J. Middlebrook and Juan Molinar Horcasitas (eds), *The Politics of Economic Restructuring – State – Society Relations and regime Change in Mexico*. San Diego, California, EUA, Center for U.S. – Mexican Studies, 1994.

59 Bartra, *op.cit.*

60 *Idem*

desgastado, debilitado, dividido y no pudo conformar ese frente, que fue rebasado por la CNC.⁶¹

La estrategia de Salinas dio resultado pues “mientras las organizaciones sociales se ocupaban de decidir en torno a la administración de los recursos presupuestales destinados al ‘combate a la pobreza’, en las altas esferas se acordaba la liberalización del mercado, la venta del patrimonio propiedad de la nación, y la reforma al artículo 27 constitucional, entre otras.”⁶²

En esta época donde se llevaron a cabo reformas estructurales importantes para el campo mexicano, la participación puede ser vista como legitimadora de un proceso antipopular que “declaró la guerra” al campesinado mexicano dejándolo en total desventaja para competir con sus homólogos canadienses y estadounidenses. Lo paradójico es que el discurso era incluyente desde el ámbito local y, de alguna forma, permitía que en algunos lugares se gestaran procesos sociales.

Un nuevo actor surgido en esta época es el de los despachos, que ante la reducción del Estado, se encargan de la operación de los programas de gobierno, mientras que las dependencias públicas sólo administran los recursos. Como tales, tienen el papel de promover la participación, coartarla ó mediatizarla. Desgraciadamente el gremio de los ingenieros agrónomos se ha apropiado de los contratos a los despachos en proyectos de desarrollo rural y en lugar de dar un apoyo técnico interdisciplinario, se centran en apoyos propios de la especialidad de los técnicos.⁶³

61 Miguei Angel Sámano. “La Política Salinista hacia el Campo, un Balance Crítico”, en David Chacón, et. al. *Efectos de las Reformas y los Derechos de los Pueblos Indios de México*. México, UAM, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades, Seno Derecho, 1995, pp. 59 – 78.

62 Oehmichen. “El Indigenismo y el Modelo...”, *op. cit.*, p. 53.

Los Retos Contemporáneos de las Organizaciones de Productores.

De acuerdo con Fernando Rello, se debe analizar a las organizaciones a partir del modelo de economía abierta con una intervención del Estado más selectiva, en situaciones de descentralización donde se da mayor importancia a la participación de la sociedad civil y con múltiples cambios de leyes, reglamentos, etc. "Las organizaciones de productores, sus líderes y las instituciones agrarias tienen que jugar en un marco de continua globalización, de política agrícola negociada internacionalmente, de límites impuestos a las políticas sectoriales tradicionales" ⁶⁴

Hay una redefinición de las mismas organizaciones: crisis, cambios, nuevos actores de la vida social rural, empresas rurales con el neoliberalismo, ONGs gozando entre las organizaciones de productores y los diferentes mercados o entre las organizaciones de productores e instituciones gubernamentales.

Con las nuevas políticas se han multiplicado las crisis financieras de organizaciones con experiencia, sin un rumbo de hacia donde ir, crisis económica, "producto muchas veces de la inadecuación de las formas que asumen las organizaciones de productores."⁶⁵ En esta situación, si una forma organizativa es débil, no tiene posibilidades de ser pilar de crecimiento de una organización de impacto regional, nacional o internacional. Las empresas sociales campesinas como las uniones de ejidos, en general tienen poca vitalidad regional y pocas están dando resultados positivos a sus miembros. "...los productores de base difícilmente consideran estas empresas sociales como suyas..."⁶⁶

Las organizaciones son vistas como de la institución que las formó o apoyó. Hay conflictos entre la administración y los representantes sociales. La especialización que hoy requieren las organizaciones hace que en muchas ocasiones los técnicos

⁶³ José Antonio Mendoza Zazueta. Subsecretario de Desarrollo Rural de SAGAR. Entrevista dirigida realizada en noviembre de 2001.

⁶⁴ Fernando Rello. "Problemas y Retos de la Organización para la Producción Rural (Formas y Figuras Asociativas)", en: *Estudios Agrarios* No. 9. México, Ed. de la Procuraduría Agraria, 1998, p.124

⁶⁵ *Idem.*

definan por las Asambleas; hay confusión entre las dirigencias, entre el sector político y el sector administración financiera; los recursos que se quieren destinar en aspectos sociales (que van a fondo perdido) que unos quieren impulsar no entran dentro de la visión empresarial que éstas deben tener para subsistir ya que como empresas, si no tienen salud financiera no sobrevivirán.

A pesar de que se pueda ver como un peligro, la fragmentación del ejido ha llevado a organizaciones intraejidales a retomar funciones económicas, que aunque más pequeñas, responden con más éxito a las demandas económicas de sus miembros. También hay experiencias de organizaciones regionales que están dando una lucha en el terreno productivo como la Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca (CEPCO), la cual cuenta con una activa participación de los productores, se basa en la organización tradicional indígena, hecho que es muy importante para que la organización regional se consolide. Hay asambleas, manejo transparente de la organización, confianza, democracia, participación; "...entonces habría que tomar estos factores a la hora de diseñar normas, de diseñar políticas, programas y estrategias de desarrollo de organizaciones de productores."⁶⁷

Ante éstos nuevos retos, algunas organizaciones como la Asociación Rural de Interés Colectivo (ARIC) Jacinto López ó la Convergencia Campesina de Michoacán, han preferido: a) estrechar la relación dirigentes-bases, b) promover un mayor respeto a las regiones y comunidades, c) desplazar a dirigentes que no cumplen, d) formar grupos de trabajo más pequeños y comprometidos, e) tener una apertura hacia otras organizaciones, f) defender el territorio y el ejido, g) buscar alternativas productivas y de mercado, h) impulsar una mayor participación en instancias de poder político.⁶⁸

⁶⁶ *Ibid.*, p.126.

⁶⁷ *Ibid.*, p.128.

⁶⁸ *Cristina Steffen*, "La Evolución de las Organizaciones Ejidales de Productores en los Años Noventa", en: *Cuadernos Agrarios 15, Financiamiento Rural, Nueva Época*. México, Ed. Cuadernos Agrarios, A.C., enero - junio 1997, p.123.

Habría entonces que retomar experiencias de "organizaciones regionales o locales que tienen un enfoque orientado a lograr el bienestar de sus miembros, a través de una estrategia más horizontal"⁶⁹. Si han podido sobrevivir en las zonas más pobres del país puede ser porque combinan producción para el mercado con la producción para la autosubsistencia; tienen fuentes de ingresos diversos, del mercado nacional o internacional; no dependen de un solo cultivo, son menos dependientes del crédito y del mercado.

1.3 Conclusiones.

En este capítulo he tratado de describir el momento actual en que se encuentra el problema de la participación social de las organizaciones de productores en el desarrollo rural en México. Ante los cambios de las políticas económicas, las políticas sociales se han modificado. Con Miguel de la Madrid el gasto en programas sociales fue muy poco. Después con Salinas de Gortari, Pronasol en algunos de sus programas específicos, con el afán de ganar el reconocimiento, después del fraude de 1988, planteó por lo menos en el papel, el fortalecimiento de procesos participativos y colectivizadores. Posteriormente, los programas para el campo de la administración zedillista de mayor renombre, Progresía y Procampo tienden a la participación individualizada; por su parte la Alianza para el Campo se ha enfocado a beneficiar a los productores más competitivos. La política de la actual administración inicialmente planteó en el discurso que fomentaría "el Changarro" y el "Vocho" para hacer de los agricultores, empresarios.⁷⁰ Ello da cuenta de la continuidad del modelo neoliberal y de que los campesinos, para la actual administración no existen. Con el Acuerdo Nacional para el Campo firmado en abril de 2003, los campesinos se hicieron ver a punta de movilizaciones, pero ni con la gran movilización del 31 de enero de este año lograron cambiar el rumbo de la política económica.

69 Rello, *op. cit.*, p. 128.

70 La Jornada. "Todos los Agricultores deberán ser Empresarios", 17 de enero de 2001, p. 10.

Sea como sea, existen políticas participativas que aunque busquen efficientar para ahorrar, o legitimar, o mantener la gobernabilidad; de alguna forma están ahí. El reto de los actores sociales en el campo, es tomarlas en sus manos, hacerlas suyas para convertirlas en derechos de los productores rurales y trascender de ser un *beneficiario* a un actor o sujeto activo que haga propuestas en estas políticas.

Es probable que en principio se llegue, si acaso, a ser medio informado sobre los programas, quizá se logre ser consultado o hasta se pueda colaborar en éstos. Incluso hay programas dónde se puede compartir la toma de decisiones sobre normas ya preestablecidas. Sin embargo, definir totalmente cómo usar los recursos y bajo que mecanismos es aún una meta lejana. De cualquier manera, si los recursos públicos ya están ahí, creo que es necesario usarlos tratando de impulsar la visión de los productores campesinos, o bien establecer diálogos con los instrumentadores de las políticas para hacer posible generar propuestas alternativas.

En contadas ocasiones la característica que ha tomado la aplicación de estas políticas ha llevado consigo la toma de decisiones por los ciudadanos rurales en los aspectos medulares de su "operación". En el mejor de los casos, a partir de estos programas que provienen de recursos públicos, se desprenden procesos en las regiones que van dando elementos a los "beneficiarios" para generar procesos para la constitución de *sujetos sociales*, que "van tomando su futuro en sus manos"⁷¹.

Desgraciadamente, ésta no es la generalidad, de todos es bien conocido el estilo de trabajo de la administración pública mexicana, clientelar ó corporativizadora; el burocratismo, la ineficiencia, las incoherencias fiscales frente a la realidad rural, las modas sexenales, etc. Por lo tanto, casi nunca se generan procesos que pretendan realmente impulsar la constitución de sujetos sociales.

Lo que definitivamente no se da, es la participación en el rumbo del modelo de desarrollo del país. Estos programitas sociales, participativos, como opciones participativas, son simples paliativos. El modelo de desarrollo macroeconómico del que provienen, no se pone a consideración. El Estado no otorga el "derecho" a definir el rumbo económico del país. A través de las luchas por la democratización del país, que ya decíamos es dónde se ha centrado muchas veces las demandas ciudadanas, no se ha logrado cuestionar ni proponer un modelo alternativo. Las propuestas se dan en el marco de lo mismo: del libre comercio en el neoliberalismo.

Con el recuento histórico de la "época de oro" de la formación de organizaciones, se puede entender porqué muchas de éstas son tachadas de ineficientes y ajenas a las comunidades, por haber sido inducidas desde arriba con visiones externas y criterios políticos. Sin embargo, yo creo que ello fue más responsabilidad del partido de Estado en el que se dio esta promoción de organizaciones, dilapidando muchísimos recursos que no fructificaron en las empresas sociales esperadas. De ahí que el gobierno mexicano, sea cual sea su filiación política, hoy deba reconocer esta historia para retomar lecciones de procesos que impulsó quizá hace muchos años, pero que de alguna forma fueron insertándose en las áreas rurales y hoy existen. Como promotoras del desarrollo rural, las políticas de gobierno en el campo deben partir de reconocer lo que ha quedado, valorando sus ventajas y fortalezas para impulsar nuevos procesos.

El drama de las organizaciones sociales, como es el que ha vivido UNORCA, es que si llegan a ser tomadas en cuenta pueden legitimar decisiones trascendentales. Sin embargo, si se radicalizan y se niegan a ello, pueden dejar de lograr beneficios para sus agremiados. Al aceptar "participar" en programas que son paliativos para la pobreza pueden aprovechar los recursos públicos para generar procesos sociales dónde se van transformando de alguna manera ciertas condiciones de desigualdad. Claro que ésto no se da automáticamente, se

71 Me refiero aquí a casos excepcionales donde se aprovechan las miserias que da el gobierno para fines que responden

requiere de la voluntad y el compromiso de actores sociales específicos para que los procesos puedan ser impulsados. El reto es entonces transformar las correlaciones de fuerza a su favor para hacer valer una visión campesina o ser parte del proyecto neoliberal aceptando las migajas que hoy se ofrece a las organizaciones.

2. LA PARTICIPACION SOCIAL EN PROYECTOS DE COMBATE A LA POBREZA IMPULSADOS POR EL BANCO MUNDIAL EN MEXICO.

2.1 Como se ve la Participación Social en el Banco Mundial.

A principios de la década de los setenta el Estado era el principal agente instrumentador de políticas sociales. Más tarde, fue elemento central de los programas de combate a la pobreza. En la década de los ochenta, con las nuevas políticas neoliberales de ajuste estructural de la economía, el Banco Mundial puso énfasis en el modelo de desarrollo participativo. "La participación se circunscribió a la administración de los fondos transferidos, pero no a la decisión sobre su destino y las acciones a realizar".⁷²

Ante el fracaso de sus programas contra la pobreza, entre otras causas, por la falta de participación social; los especialistas del Banco recomendaron involucrar a la población ya que se reconoció que los habitantes locales organizados podrían tener un papel relevante como intermediarios entre las agencias estatales y los beneficiarios de los proyectos. Así mismo, la administración del Banco vio la necesidad de la descentralización para una mayor autonomía de los gobiernos locales en la toma de decisiones sobre políticas sociales y programas regionales.

La descentralización suponía "...fortalecer la organización comunitaria y su posición para presionar y competir por financiamiento para sus comunidades frente al estado".⁷³ La desconcentración, planteaba el Banco Mundial, también tenía el beneficio de garantizar que los recursos sí llegaran a los beneficiarios sin intermedianismos burocráticos.

⁷² Rivera, *op. cit.*, p. 14.

⁷³ *Ibid.*, p. 19.

A pesar del creciente interés por impulsar la participación, ésta se ha restringido al ámbito del combate a la pobreza, para eficientar el uso de los recursos en el diseño y planeación de sus proyectos y tangencialmente fortalecer el capital social. Sin embargo, no se ha hecho mención de la importancia de la participación social en la definición las políticas de ajuste estructural ni en las negociaciones de los acuerdos de libre comercio surgidos del modelo liberalizador que el Banco promueve; los cuales son causantes del crecimiento de los índices de pobreza en el país.

La participación ha sido entendida por las agencias de desarrollo como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo como "el proceso mediante el cual la gente y las entidades que tienen intereses legítimos (partes interesadas) logran influenciar y participar en el control de las iniciativas de desarrollo y en las decisiones y los recursos que los afectan."⁷⁴ Sin embargo en el diseño y la ejecución de los proyectos existen pocos mecanismos reales para incorporar dicha participación.

Una primera dificultad que el Banco enfrenta para poner en práctica su discurso participativo es que su única contraparte es el gobierno; el cual, además, es quién realmente implementa los proyectos de combate a la pobreza financiados por el Banco. El BM reconoce que los gobiernos de los países en desarrollo no siempre están dispuestos a "ceder" el poder que implica la toma de decisiones sobre los recursos.⁷⁵

Aunado a ello, "...debido a que el Convenio Constitutivo del Banco prohíbe expresamente a éste participar en los asuntos políticos de los países, la cuestión específica de la democratización queda excluida de su mandato."⁷⁶ Ante ello el Banco se limita a tratar de sensibilizar a los gobiernos sobre la importancia de la participación en el desarrollo.

74 Interamerican Development Bank. *Memorando: Octavo Aumento General de los Recursos del Banco: Informe del Progreso*. Washington, D.C., EUA, IDB, 1997, p. 78.

75 Banco Mundial. *El Banco Mundial y la Participación*. Washington, D.C., EUA, World Bank, 1994.

76 *Ibid.*, p. 22.

En su documento, *El Banco Mundial y la Participación*, el Departamento de Operaciones analizó ampliamente el problema de la participación en sus proyectos; los obstáculos internos y externos, beneficios, riesgos, costos, efectos, potencialidades; pero nuevamente se restringió al ámbito de la eficacia de los proyectos y a los beneficios de una mayor eficiencia de éstos. Si bien es importante un análisis de este tipo, nuevamente queda de lado la dimensión política de la participación social.

Las Políticas de Salvaguarda

El Banco Mundial ha estado reformándose desde los primeros años de la década de los ochenta debido principalmente a: 1) la aceptación de los resultados negativos de muchos de sus proyectos, 2) el fracaso de sus políticas encaminadas principalmente a combatir la pobreza y 3) la presión de más de 20 años de lucha de ONGs internacionales. Ello lo ha llevado a abrirse más a la participación social, generando lo que se conoce como "Políticas de Protección o Salvaguarda de Derechos Sociales Básicos". Las políticas de salvaguarda son herramientas que protegen a la gente de posibles efectos negativos de los préstamos del Banco. Tienen un carácter obligatorio y el personal del Banco Mundial tiene la responsabilidad de implementarlas.

De esta forma se puede ver como el contenido de lo que significa "participación social" se construye históricamente y por ello las características descritas en el capítulo precedente resultan ser tan variadas.

La presión internacional y las propias evaluaciones del Banco que hablan de los resultados negativos de muchos de sus proyectos, han hecho posible esta ligera apertura que ha llevado a la elaboración de estas "salvaguardas" que aunque no modifican la visión de desarrollo que el Banco impone, sí abren opciones a la sociedad cuando generan procesos de reflexión, acción y cambio en los sujetos

involucrados en las políticas y proyectos del Banco para influir en el rumbo que deben seguir las inversiones.

Las políticas de salvaguarda que contemplan la participación social y dan derechos son la Directriz Operacional (D.O. 4.30), Reasentamiento Involuntario; la D.O. 4.20, Pueblos Indígenas y la D.O.4.01 Evaluación Ambiental. Además existen las "Buenas Prácticas" que son opcionales y contemplan la participación social. Finalmente existe un principio a favor de divulgar información ante la falta de una razón o fuerza para no revelarla, que se describe en el Procedimiento Operativo (P.O) 17:50. Todos ellos, a pesar de ser instrumentos que pueden parecer limitados, abren opciones que pueden ir ayudando a la construcción de nuevos sujetos y movimientos sociales que efectivamente lleven a cambios más amplios en las políticas del Banco y logren al menos una mayor rendición de cuentas de sus acciones en cada país del mundo.

Desde 1972 el Banco Mundial declaró que el desarrollo y el cuidado del medio ambiente son posibles. En 1987 reconoció errores del pasado y para 1990 se declaró como una agencia financiera del desarrollo sustentable y, aunque aceptó sus fracasos, sus defensores señalan que sin el Banco la situación de muchos de los países que reciben sus préstamos sería peor.

Por el lado de la sociedad civil, antes de los setenta hubo algunos brotes de lucha frente al Banco Mundial en Filipinas (contra la construcción de una presa) y en India (por la defensa de los pueblos indígenas y los recursos forestales). Las campañas de la sociedad civil internacional se volvieron más intensas desde la década de los ochenta y se centraban más en aspectos ambientales y de derechos humanos, particularmente cuestionaban proyectos forestales y de presas promovidos por el Banco.

Las acciones del Banco en torno a la destrucción de los bosques y la afectación de la gente por la construcción de grandes presas, generaron alianzas entre

ambientalistas, activistas de derechos humanos y pueblos indígenas. La estrategia más efectiva de la sociedad civil se centraba en influir en el Congreso de Estados Unidos, para que éste a su vez influyera en el Consejo de Directores del Banco Mundial y en los Directores Ejecutivos representantes de los países donantes del “norte”. Sus logros fueron normas ambientales sin precedentes (la de 1989, posteriormente reforzada en 1991), que permitieron que proyectos que anteriormente se financiaban muy fácilmente, después ya no se aprobaran si no cumplían con estas normas de evaluación ambiental⁷⁷. También se fortaleció la alianza de organizaciones sociales del norte y del sur en el intercambio de experiencias y de información sobre proyectos específicos, lo cual permitió cuestionar muchos informes oficiales del Banco que ignoraban los problemas reales en el terreno.

En la década de los noventa, la cancelación de la construcción de la presa Arun III en Nepal sorprendió a todos y dio cuenta de las fuerzas ganadas por la sociedad civil para poder cancelar proyectos que antes eran fácilmente aprobados y de las alianzas internas y externas al Banco. En este caso también influyó el proceso de democratización de Nepal y las nuevas normas del BM. “Su cancelación no puede entenderse sin tomar en cuenta las reformas de las políticas de evaluación de impacto ambiental, acceso a la información pública, reasentamiento involuntario y pueblos indígenas.”⁷⁸ Estas reformas a las políticas del Banco Mundial son importantes porque crean estándares mínimos que los grupos interesados pueden usar para hacer que la institución rinda cuentas. “Las conclusiones sugieren que el Banco en un grado pequeño y poco común pero significativo, se ha vuelto más transparente como resultado de las protestas, del escrutinio público y de la mayor fuerza del sector de reformadores dentro de él.”⁷⁹

⁷⁷ Las organizaciones promotoras de esta campaña fueron la National Wildlife Federation, Sierra Club y Environmental Defense Fund.

⁷⁸ Jonathan Fox y David Brown (comp.). *The Struggle for Accountability*. Cambridge, Massachusetts, EUA, The MIT Press, 1999, p. 2.

⁷⁹ *Idem*.

Las iniciativas sociales frente a los Bancos Multilaterales han sido diferentes. Se empezaron a realizar acciones de seguimiento del uso del dinero del Banco Mundial y hubo un mayor cuestionamiento de las decisiones generales de las multilaterales. Así las campañas se refirieron a cuestiones sociales, geográficas e institucionales; a la lucha contra la pobreza y el ajuste estructural; cada vez más, estos temas han ido tomando importancia en la agenda social frente a las multilaterales.

Se elaboraron normas que dan derechos a los afectados por los proyectos del Banco Mundial a la par que se empezaron a financiar proyectos focalizados contra la pobreza y proyectos ecologistas, "como un reconocimiento de que los costos macroeconómicos del ajuste estructural debían ser tomados más en cuenta."⁸⁰

A pesar de estos logros, las políticas macroeconómicas del Banco Mundial continúan. Los cambios en el acceso a la información, las políticas de reasentamiento involuntario, pueblos indígenas, evaluación ambiental y la creación del Panel de Inspección cuestionaron al movimiento social sobre la estrategia a seguir, la disyuntiva desde entonces ha sido, reformar al Banco Mundial en sus acciones en el terreno o luchar por acabarlo.

De hecho el movimiento internacional que cada vez ha crecido más es el mal llamado "globalifóbico". En su mira se encuentran todas las agencias multilaterales, entre las que esta el Banco Mundial. Ello quiere decir que el movimiento ha tendido hacia el no rotundo a las multilaterales.

La práctica del Banco Mundial todavía está muy lejos de sus promesas de reforma. De acuerdo con su Director de Economía Ambiental, "...en un nivel conceptual básico los cambios han sido limitados a los intereses ambientalistas en negocios como siempre ... estos cambios han llevado a la atención de medidas de mitigación ambiental, sin embargo para la mayoría de los proyectos de impacto

⁸⁰ *ibid.*, p.8.

social, participación y criterios de sustentabilidad ambiental no han sido contruidos hacia su idea original."⁸¹

Situación de las Políticas de Salvaguarda en México.

Las políticas de salvaguarda no son suficientes. En países como México, el Ejecutivo lleva directamente la relación con el Banco Mundial; quien elabora los estudios y recomendaciones (que son tomadas como mandato) y aprueba y otorga los préstamos para llevar a cabo las políticas de ajuste estructural es el Consejo de Directores del Banco. Quien pone en marcha o instrumenta las políticas, programas y recomendaciones es el gobierno. Quien paga los créditos es el pueblo de México. Mutuamente Banco y gobierno han sido cómplices de un mismo modelo que nos ha llevado a la situación de pobreza actual.

Entonces, con las políticas participativas queda claro que lo que se quiere es generar gobernancia o legitimidad a través de una participación instrumental y eficientista; y no se pretende impulsar procesos transformadores que lleven a que se "pierda el control" o se cuestione el rumbo del modelo implementado.

Cada dos años el Banco Mundial define en nuestro país su estrategia para instrumentar su política, la cuál se describe en el documento "Estrategia de Asistencia del País" (CAS⁸², por sus siglas en inglés), elaborado por el Banco y el gobierno mexicano discrecionalmente. Ni la sociedad civil, ni el poder legislativo son tomados en cuenta en su formulación. El Banco Mundial permite que dicho documento sea puesto a disposición del público, siempre y cuando el gobierno del país acceda a hacerlo, hecho que sucedió en México hasta Junio de 2001. En el CAS de 1999 para México, que fue obtenido y difundido por la sociedad civil sin la aprobación del gobierno mexicano, se menciona que en su formulación se

⁸¹ *Ibid.*, p.9.

⁸² El Country Assistance Strategies (CAS), describe las estrategias de asistencia del Banco Mundial al país, que básicamente consisten en el diseño de las medidas de privatización y reformas del estado que son necesarias para pasar de un estado de bienestar con un papel activo en la economía, a uno de mínima intervención en la misma. Además se señalan los recursos de préstamo que el Gobierno Mexicano adquirirá con destinos fijos que se establecen para proyectos concretos, como lo serían la privatización de las carreteras, o las reformas del seguro social, etc.

consultó a la sociedad civil. ¿A quiénes consultaron? ¿Bajo qué mecanismos? Esto es algo que las organizaciones sociales y la opinión pública cuestionan ampliamente.

En el caso de los proyectos específicos que el Banco aprueba para nuestro país, los cuales surgen de las estrategias definidas en el CAS, el diseño de estos proyectos lo realizan conjuntamente el personal del Banco y las dependencias de gobierno del sector a que se refieren los créditos. El periodo de diseño, negociación y aprobación de un proyecto es relativamente largo, por lo menos lleva tres años su aprobación. El documento donde se señalan los objetivos, cobertura, mecanismos de operación, duración, monto, entre otros; pasa al Consejo de Directores del Banco para que este lo apruebe o rechace. Un dato significativo acerca del papel que juega este Consejo de Directores es que nunca habla rechazado hasta el año 2001 ninguna propuesta de inversión para ningún país. De esta forma podemos ubicar el peso que tiene el aparato burocrático del Banco que formula los proyectos sobre el aparato de representación y toma de decisiones que a veces ni los revisa.

En México, aunque cada vez se cuestiona más la presencia del Banco Mundial, la información pública sobre sus estrategias, políticas y acciones es escasa. Los documentos específicos sobre los posibles proyectos a financiarse, por norma del Banco son públicos después de aprobados los financiamientos, hecho que frena la posibilidad de incidir en sus planteamientos a pesar de que por norma del Banco, debe haber una consulta y acceso a la información para que la sociedad civil participe desde el diseño de los proyectos. Consecuentemente, la participación de la sociedad civil mexicana es limitada y rara vez las políticas sobre participación que fomenta el Banco se aplican.

Por ello decimos que en general la participación impulsada es manipulada y/o instrumental y pocas veces cumple siquiera con el principio básico de información en un contenido más amplio, que lleve a la concientización.

En la relación entre el Banco Mundial y nuestro país quién históricamente se ha encargado de las negociaciones y aprobación de las políticas y proyectos es el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; ello ha dejado de lado a nuestro órgano legislativo. En el análisis del presupuesto de egresos de la federación que presenta la SHCP a la Cámara de Diputados para su aprobación no queda claro para los legisladores qué recursos provienen del financiamiento externo y qué compromisos adquiere el país por tratarse de un crédito del Banco Mundial. El Senado que es la instancia que debe aprobar lo referente a Deuda Externa, no es informado sobre las actividades, políticas, estudios, créditos que se impulsan en el país. Por ello las organizaciones sociales y civiles han señalado que estos organismos multilaterales pasan por encima de la soberanía de los Pueblos.

En este sentido, ¿cómo se han aplicado las Reformas del Banco en nuestro país y en qué ha quedado la rendición de cuentas? Las normas del Banco Mundial con carácter obligatorio que dan derechos a los directamente afectados o supuestos beneficiarios de los proyectos que se impulsan, no se conocen. Las negociaciones que llevan a cabo el gobierno y el Banco Mundial son cerradas. Los recursos que se van administrando a las regiones y los desembolsos del Banco son casi secretos. De ahí que la respuesta a estas preguntas sea que de poco han servido las políticas de salvaguarda en el país.

Sólo en algunos casos las reformas del Banco Mundial en México han llegado al terreno. En el caso de la Presa San Juan Tetelcingo en Guerrero en 1990, las movilizaciones del Consejo de Pueblos Nahuas del Alto Balsas para oponerse a la construcción de la hidroeléctrica que habría inundado varias comunidades obligando al reasentamiento de 40,000 personas, llevaron a la suspensión del proyecto en 1993.⁸³ Otro ejemplo, es el del Proyecto Forestal Chihuahua-Durango, primer proyecto del BM cancelado en México después de haber iniciado su

83 Héctor Díaz Polanco. *La Rebelión Zapatista y la Autonomía*. México, SXXI editores, 1997.

operación. En este caso, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos quería tener el control de los bosques de la Sierra Tarahumara y de la venta de madera, por lo cual varias de las partes interesadas unieron sus fuerzas, tanto al interior del Banco, como en el gobierno mexicano (en específico en el INI) y con la sociedad civil; logrando la cancelación del proyecto.

Podemos decir que, a partir de las reformas en el Banco Mundial a principios de los noventa, la participación de la sociedad civil se ha vuelto más activa y ha crecido en cierta medida. Durante 1995 y 1996 más de 60 organizaciones de la sociedad civil organizaron una campaña para presionar al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo para que abrieran Centros de Información Pública (CIP) en México. La campaña exigía que ambos bancos establecieran CIPs en sus oficinas residentes de la Ciudad de México y que tradujeran al español documentos claves sobre proyectos específicos y sobre cuestiones económicas y ambientales. Consecuentemente, ambos Bancos establecieron Centros de Información con lo cual los documentos básicos de los proyectos son accesibles al público, pero la mayoría siguen estando en inglés, lo que limita seriamente el acceso a la información.

En lo referente a las Reformas Sectoriales como es el caso de la Reforma del Sector Salud para México, aprobada por el Consejo de Directores del Banco en 1998, los acuerdos pasaron por encima de la soberanía nacional ya que la reforma ya había sido negociada y firmada hasta que la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados cuestionó al titular del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Genaro Borrego e incluso creó una Comisión Investigadora para examinar los detalles del crédito que se estaba negociando “a escondidas con el BM para darle forma a la privatización del IMSS”.⁸⁴

En el mismo sentido, en 1999, ante la posible privatización de algunas plantas de la Comisión Federal de Electricidad, se difundió en la prensa un documento del

⁸⁴ Entrevista realizada por Transparencia con Dirigente del Sindicato del IMSS en 1998.

Banco de circulación restringida, donde se recomendó en 1995, la apertura del sector eléctrico, más un préstamo de asistencia técnica para facilitararlo.⁸⁵ En este caso, por tratarse de un programa de ajuste estructural, no se llevó a cabo ninguna consulta, ni se informó a la sociedad. Es decir que en lo referente al Ajuste Estructural no se tiene la intención de generar ningún proceso participativo sobre el modelo y el rumbo que los mexicanos y mexicanas pensamos que debe tener nuestro país.

En los programas compensatorios de combate a la pobreza, como el Proyecto de Desarrollo Rural en las Áreas Marginadas que analizaremos más adelante, sí se deben aplicar las políticas de salvaguarda; y ha sido gracias a la lucha y movilización de las organizaciones de productores de algunas regiones como la Huasteca Potosina como se ha convertido en realidad la participación social.⁸⁶

Por lo tanto, la historia de la participación social en los proyectos del Banco Mundial en nuestro país, al igual que en el mundo, es una lucha que va acompañada de información sobre los derechos que dan las políticas de salvaguarda, de alianzas entre las organizaciones sociales, de un diálogo con algunos operadores a favor de la participación; pero aún está lejos de ser una regla que permita a la sociedad civil ser parte de las decisiones de los proyectos y políticas generales del Banco Mundial.

En el análisis de los proyectos impulsados por el Banco, debemos entender que para el cumplimiento de las normas, hay una diversidad de actores involucrados: funcionarios del Banco Mundial, del gobierno mexicano a nivel federal y estatal, los beneficiarios directos, las organizaciones sociales interesadas, entre otros. Ante esta situación, el cumplimiento de sus normas y la rendición de cuentas está mediada por el gobierno mexicano, situación "conveniente" para ambos (Banco y gobierno), pues de esta forma se les facilita evadir la responsabilidad de los

⁸⁵ La Jornada. "El BM determinante en la Reforma del Sector Eléctrico," 9 de marzo de 1999, p. 68 y La Jornada. "El BM Pidió más Intervención de la IP en Electricidad", 9 de marzo de 1999, p. 25.

⁸⁶ Rangel, Gabriela, *op. cit.*

proyectos y políticas y culparse mutuamente sobre los fracasos de las inversiones. Por esta razón para el análisis que a continuación se presenta retomaremos algunos indicadores que permiten entender el papel de los diferentes actores en el impulso o freno de la participación social en varios proyectos del Banco Mundial financiados en México. Con estos indicadores se puede sistematizar la información para comparar, por ejemplo, si se pasa de una participación manipulada a una transformativa, o de la dimensión “compartir información” a la de “empoderamiento”⁸⁷.

Indicadores para el análisis de la participación social.

En este trabajo retomaré los indicadores definidos por el Doctor Jonathan Fox, especialista en políticas públicas y bancos multilaterales de desarrollo en México.⁸⁸ Ahí se utilizan los siguientes indicadores:

Participación en el proceso de operar los programas. Se refiere al grado en que un proyecto involucra la participación informada y plural de beneficiarios organizados, especialmente indígenas. Esto implica especificar: cuáles organizaciones participan, en qué etapa del ciclo del proyecto, la naturaleza de su aportación y cómo ésta afecta el diseño del proyecto y/o la ejecución.

Acceso a la información. Se refiere al acceso oportuno y adecuado a la información del proyecto por parte de los beneficiarios; que les permita participar, dar su opinión y tomar decisiones con conocimiento de sus implicaciones. Ello significa conocer: si los beneficiarios organizados tuvieron acceso oportuno a versiones en español del proyecto, cuáles documentos se generaron, cuáles estuvieron disponibles, para quiénes, etc.

Mecanismos institucionales para compartir el poder de asignación de recursos entre el gobierno y la sociedad. Implica analizar si el proyecto propone componentes de reforma institucional que incluyan nuevos mecanismos para compartir el

⁸⁷ A pesar de que la palabra no existe en nuestra lengua, me he permitido utilizarla pues es ampliamente usada en el lenguaje del banco y de muchas organizaciones sociales y civiles de México y otros países.

⁸⁸ Fox. *Investing in Social Capital...*, op.cit.

poder de asignación de recursos entre el estado y organizaciones representativas de la sociedad civil. De ser así, cómo se diseñaron, cuáles son los criterios de acceso de la sociedad civil a las instancias creadas en el diseño y cómo operaron en realidad en comparación con su diseño original.

Criterios transparentes para la asignación de recursos. Los proyectos financiados por los Bancos Multilaterales de Desarrollo que nos interesa evaluar otorgan recursos a diversos subproyectos de: manejo de recursos naturales, productivos y sociales. Lo que nos interesa conocer es en qué grado los criterios de distribución de los recursos entre los subproyectos, son explícitos y públicos; cuáles son los criterios para distribuir los recursos entre diferentes regiones y diferentes organizaciones; en la práctica, existen mecanismos para que la sociedad civil conozca si los criterios son respetados por las agencias de gobierno.

Los tres primeros indicadores son mencionados por Fox en su artículo, el último no es tomado en cuenta pues en el análisis de los proyectos de México y Filipinas, sólo revisó la etapa de diseño de los mismos, lo que implicaba que no se había ejercido ningún recurso. El último indicador ha sido planteado por el mismo Doctor Fox en otros análisis.

2.2 Algunas Experiencias de Proyectos Participativos de Combate a la Pobreza Rural del Banco Mundial en México.

A continuación haremos un análisis de algunos proyectos del Banco Mundial de combate a la pobreza en México, incluyendo el proyecto que estamos analizando en esta tesis. Partiremos de los indicadores mencionados en el apartado anterior y retomaremos la información del monitoreo realizado a estos proyectos por parte de Transparencia, S.C. (Cuadro 2)



**Cuadro 2. Datos Básicos de los Proyectos
Contra la Pobreza del Banco Mundial .**

| Nombre del Proyecto/ Año de Inicio | Monto mill/dol. | Cobertura Original | Monitoreo Trasparencia | Objetivo | Agencia Ejecutora |
|--|--------------------|---|--|--|----------------------|
| Programa Para Abatir al Rezago Educativo. 1992 y 1994 | 225.0 412.0 | Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Hidalgo y 10 estados más. | Oaxaca | Mejorar la calidad de la educación primaria a través de la capacitación al personal, mejores materiales para aulas, sistemas de mantenimiento a infraestructura física. | CONAFE IEEPO |
| Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial. 1993 | 80.0 | Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Guerrero, Michoacán, México, Hidalgo, SLP, Guanajuato. | Oaxaca | Extender la Cobertura del Programa de educación Inicial no escolarizada y mejorar la calidad y eficiencia de la educación Inicial no formal. | CONAFE |
| Áreas Agrícolas de Temporal. 1994 | 85.0 | Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Veracruz. | SLP, México, Guanajuato, Hidalgo, Oaxaca, Guerrero | Elevar la productividad agrícola de áreas de temporal y dar énfasis a la acción de organizaciones de productores. Mejorar la rentabilidad de productores maiceros que serían afectados por el TLCAN. | SAGAR FIRCO |
| Acuicultura 1996 | 58.8 | BCS, Tamaulipas, Veracruz, Oaxaca, Chiapas, Sinaloa, Nayarit | Oaxaca | Promover la acuicultura sustentable a través del Incremento a la productividad con consenso social y cuidado ambiental. | SEMARNAP |
| Programa Ampliación de Cobertura 1996 | 443.0 | Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Veracruz, Puebla, Hidalgo, Zacatecas, México, Michoacán, SLP, Campeche, Yucatán. | Oaxaca | Ampillar la cobertura de servicios de salud de primer nivel para la población no asegurada. Apoyar el desarrollo institucional y el proceso de modernización descentralización y reestructuración de la Secretaría de Salud. | SS |
| Forestal Comunitario 1997 | 15.0 | Oaxaca | Oaxaca | Fortalecer a ejidos y comunidades para lograr el manejo de sus bosques. | SEMARNAP |
| Desarrollo Rural en Áreas Marginadas I | 47.0 | SLP, Hidalgo, Veracruz, Oaxaca | SLP, Hidalgo, Veracruz, Oax. | Mejorar los Ingresos de pequeños productores rurales a través del desarrollo comunitario, la organización y capacitación. | SAGAR-Gob. Edo. |

a) Proyecto de Áreas Agrícolas de Temporal

Participación en el proceso de diseño y operación del programa.

El Proyecto de Desarrollo de Áreas Agrícolas de Temporal (PDAAT) fue diseñado para amortiguar los costos sociales de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) por lo que se planteaba apoyar a pequeños productores temporaleros para invertir en riego, conservación de suelos y transferencia de tecnología. Las organizaciones de productores no fueron consultadas en el diseño del proyecto y mucho menos tenían información sobre el mismo. En 1995, con el cambio de Administración federal y después de la devaluación del peso, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) definió que el proyecto no era prioritario; en 1996 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) “negoció” con el Banco Mundial que se modificaran los planteamientos originales del proyecto llevándolo a inversiones tradicionales que beneficiaron más a productores ganaderos que usualmente no son los más pobres de las regiones marginadas.

Acceso a la Información.

En el PDAAT los beneficiarios no conocieron que los recursos provenían del Banco Mundial ni lo que se intentaba lograr con este crédito. El personal del Fideicomiso Integrado de Riesgo Compartido (FIRCO), agencia ejecutora, comentó que manejó el proyecto como cualquier otro y no consideraba importante que los productores tuvieran esta información. Esta actitud no estimuló la participación y muestra que el personal de la agencia ejecutora no veía la importancia que podía tener proporcionar información a los beneficiarios para aumentar la efectividad de los proyectos. Incluso que no se perciba la importancia de proporcionar información sobre los proyectos a los beneficiarios es un elemento que permite a las agencias ejecutoras modificar los planteamientos de los programas de manera discrecional, tal como ocurrió en el caso de este proyecto.

En el PDAAT, no hubo ninguna información hacia el sector social respecto de los propósitos del proyecto lo cual llevó a una participación social “nominal” y a la falta de mecanismos para compartir la toma de decisiones para la asignación de los recursos; la nueva negociación del crédito en 1996 realizada entre la SHCP y el Banco Mundial sin la información y participación social permitió que el proyecto original diseñado para amortiguar los efectos negativos del TLCAN entre productores maiceros de bajos recursos no se ejecutara conforme se contrató el crédito del Banco Mundial.

Mecanismos institucionales para compartir el poder de asignación de recursos entre el gobierno y la sociedad.

En el proyecto original se planteaba que los subproyectos debían ser propuestos por grupos de productores. A pesar de que esto implicaba un ligero riesgo en el mantenimiento y operación de las obras, se tomó esta opción pues podía fortalecer a las organizaciones de productores y posibilitaba la capacitación para una mejor operación de sus proyectos. En los hechos, no hubo ninguna instancia creada por la agencia ejecutora para coordinarse con los productores, lo cual permitió que los apoyos se fueran a nivel individual y el fortalecimiento de las organizaciones no se presentó. Tampoco obtuvieron asistencia técnica privada ni un control de los recursos, ambos propósitos del proyecto. Todos estos aspectos no hicieron posible que existiera ningún mecanismo de rendición de cuentas ni de participación de las organizaciones de productores.

En este proyecto los gobiernos estatales tenían el control sobre la asignación de recursos y FIRCO decidía la asignación hacia los productores. Así, la descentralización en este caso reforzó los lazos clientelares entre los aparatos estatales y las poblaciones locales.

En el PDAAT se beneficiaron productores con más hectáreas y cabezas de ganado de las permitidas por el proyecto (en el caso de fertirrigación y fomento

lechero), ello da cuenta de que no se siguió el patrón estipulado en el proyecto original el cual se refería a productores marginales y se apoyó a productores que tradicionalmente obtienen los beneficios de las políticas públicas. En el caso del componente de empleo temporal, el proyecto perdió su enfoque productivo y se convirtió en un paliativo que fortaleció a las presidencias municipales encargadas de la asignación de los recursos.

En el PDAAT la falta de información y métodos participativos para la asignación de recursos llevó a que se desvirtuara el uso del crédito a favor de los grupos de poder de los estados. Por ejemplo, en Chiapas, sólo se participó en el componente de "establecimiento de praderas" siguiendo una larga tradición gubernamental de apoyar al sector ganadero, aumentando el conflicto con los productores maiceros que enfrentaban una escasez severa de tierras. Casi 79% de los fondos del proyecto financiaron el Programa de Empleo Temporal, de éstos, Chiapas obtuvo el 21%, situación que generó sospechas acerca del uso de los recursos por parte de los aliados del gobierno estatal. Por su parte, 12.6% de los fondos se dirigieron a Oaxaca donde había problemas serios de gobernabilidad y oposición armada al gobierno; y poco más de 17% se fueron a Veracruz durante las elecciones municipales de 1997.

En 1996, hubo manifestaciones cuyas demandas tenían que ver específicamente con la eliminación de precios de garantía bajo el TLCAN. En Chiapas se dio el movimiento más fuerte para protestar por los bajos precios del maíz, el Consejo Estatal de Productores de Maíz movilizó a 15,000 productores para negociar mejores precios. En noviembre de ese año policías de seguridad pública se enfrentaron con los manifestantes en la carretera de Laja Tendida, hubo tres muertos y varios heridos. Finalmente se firmó un acuerdo con el Gabinete Federal Agropecuario, se creó una comisión investigadora por la muerte de los campesinos y los productores acordaron aceptar apoyos del Programa de Empleo Temporal y terminar la movilización. El pago a los productores coincidió con el momento en que el BM aceptó reembolsar los recursos del PET como parte del

PDAAT. En este caso tenemos una situación en la cual los fondos del BM fueron utilizados para la desmovilización de la sociedad civil y para propósitos no incluidos en el proyecto original.

En resumen, en este proyecto las propuestas participativas del BM no llegaron al terreno, durante toda la instrumentación no hubo información disponible para los productores rurales, la renegociación del proyecto sin el conocimiento de los beneficiarios resultó en cambios significativos desconocidos para los productores. Ello permitió el uso político de los recursos y el desvío de fondos para procesar el consenso y beneficiar a quienes tradicionalmente han tenido el poder de negociar con los gobiernos estatales para asegurar a éstos apoyo político. La experiencia muestra la importancia de la información para la participación social en proyectos del BM, antes de que los fondos y objetivos sean desviados, dando a los productores opciones distintas a la riesgosa oposición abierta.

b) Proyectos de Educación y Salud: Programa para el Abatimiento del Rezago Educativo, Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial, Programa de Ampliación de Cobertura.

Los programas de educación y salud del Banco Mundial tienen el enfoque común de atender a las poblaciones marginadas que no cuentan con servicios adecuados en estos servicios. Las políticas en esta materia señalan la importancia de atender estas poblaciones y por otro lado la necesidad de tomar en cuenta sus características culturales distintas. Esto implica cierta flexibilidad en los planteamientos e implementación de los programas, así como el diseño de mecanismos y acciones para lograrlo.

Participación en el proceso de diseño y operación de los programas.

El modelo de educación del cual partió el Programa para el Abatimiento del Rezago Educativo (PARE) implica un proceso en el cual se restringe la posibilidad

de participación de los beneficiarios pues el *experto* llega de fuera con conocimientos nuevos para la población a beneficiar. Por ello los elementos técnicos se convierten en los sustanciales. Sin embargo, si la educación pretende incluir la formación de ciudadanos creativos y capaces de tomar decisiones libres en torno a sus propias necesidades, se requiere prestar atención al *proceso* de construcción del conocimiento a partir de las características específicas y saberes previos locales.

En términos participativos, el PARE no incorporó un proceso de consulta con los beneficiarios o especialistas en aspectos de educación y género. A pesar de ser considerado como uno de los cinco proyectos en curso en México que tendrían impacto de género⁸⁹, ni los planteamientos de los proyectos, ni los funcionarios estatales o federales entrevistados pudieron explicar cómo pensaban lograr ese impacto; la gran mayoría no sabía que ese era uno de los resultados esperados. Los beneficiarios del programa tampoco tenían información al respecto.

La participación comunitaria fue planteada en los documentos del PARE como una medida de control por parte de la comunidad sobre los maestros, ante la consabida inasistencia de éstos en las zonas rurales más aisladas. La información que se proporcionó a la comunidad acerca del programa se refería a la función de vigilancia que ésta debía tener para poder entregarle un incentivo de asistencia al maestro.

El PARE incluyó en su diseño la consulta a las instancias municipales para la selección del diseño básico de prototipos de escuelas, la cuál no se llevó a cabo en Oaxaca. Sin embargo sí se realizó la aportación comunitaria a través del Tequio y materiales de la región para la construcción de las escuelas, bajando considerablemente los gastos para este fin. Desde 1996, se retribuyó dicho gasto bajo la condición de que se utilizara el dinero en las escuelas. La participación fue instrumental y su contenido eficientista pudo verse en este caso.

La instrumentación del programa llevada a cabo en Oaxaca a través del personal del PARE y del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO), pero por fuera de su estructura administrativa, tuvo la finalidad de dejarlo fuera del conflicto magisterial “que interrumpe periódicamente el trabajo del sector”. Es decir, la voz del magisterio no fue incluida en la operación del programa y también quedó fuera del grueso del sistema educativo. De esta manera el PARE no enfrentó la problemática del sistema como tal – la burocracia, falta de recursos, conflictos magisteriales, etc.- pero tampoco la combatió. Su rol se restringió a un proceso meramente técnico y con ello, las posibilidades de apoyo al sector y su permanencia en él resultan ser muy restringidas.

Reconociendo la importancia de trabajar la capacitación de los formadores de docentes para que las modificaciones a la enseñanza se den desde el momento en que los maestros están estudiando, el PARE contemplaba capacitar al personal de escuelas normales en actualización y revisión de currículas. Entre 1993 y 1996 se realizaron 2 diplomados a nivel Nacional que se impartieron a 407 formadores de docentes. Sin embargo esta iniciativa no se llevó a cabo en Oaxaca.

El PARE también contemplaba una serie de cursos para maestros en cascada (del nivel central al estatal y de éste al regional); todos ellos fueron definidos desde el nivel central. Su apresurada ejecución hacían evidente el hecho de que lo importante era cubrir las metas programadas y para muchos de los maestros su participación tenía el propósito de obtener la constancia o apoyo económico o era una respuesta a la presión que tienen las zonas para cubrir las metas asignadas.

Por otro lado, en la ejecución del Programa de Ampliación de Cobertura de Salud (PAC) no hubo ningún acercamiento con los médicos tradicionales, los funcionarios de Oaxaca no estaban informados de que existen 20 organizaciones

de médicos tradicionales en el estado y numerosos grupos locales que trabajan el tema de salud.

En lo referente al género, en el PAC nuevamente no se retomaron los planteamientos del BM respecto al enfoque de género. Funcionarios del BM, y de nivel federal y estatal comentaron que no sabían que significa la perspectiva de género. En Oaxaca lo entendían como la inclusión de las mujeres como personal institucional y comunitario del programa. En el nivel comunitario la figura de la mujer resultaba importante por ser un recurso humano barato que contribuía a que la población tuviera más confianza en el programa. Además las instituciones señalaban que las mujeres son clave para comenzar con la labor de educación y cultura ya que "no tienen cultura y les falta información".

Los esfuerzos para ampliar la cobertura y mejorar las condiciones de salud y abatir el rezago educativo no son suficientes si éstos no van acompañados de una participación activa de los hombres, las mujeres y la comunidad entera en el cuidado de su propia salud y en la eliminación de los factores que impiden el bienestar en todos sentidos, entre los que se incluyen la posibilidad de acceder a estos servicios. En el Paquete Básico de Salud del PAC, el énfasis está dado en la provisión de bienes y servicios, estratificadamente dirigidos, con poca necesidad de cambio en la propiedad de los bienes de aquellas comunidades que los poseen, hacia aquellas que no los tienen. Esta concepción sobre acciones de salud responde en nuestra realidad a las políticas de desarrollo rural caracterizadas por su verticalidad y autoritarismo centralista, mismos que impiden una participación comunitaria abierta y favorecen a los intereses productivistas y privatizadores.

En lo que respecta al concepto de participación social o comunitaria que prevalece en PAC, podemos interpretarlo como la utilización por parte de la comunidad, de los servicios existentes. En el mejor de los casos se refiere a la colaboración en la realización de Programas Comunitarios, con el fin de aumentar su cobertura. Sin

embargo esta visión de participación comunitaria no contempla la participación de la comunidad o del individuo en las diferentes fases del proceso participativo tales como la planeación, la organización, el funcionamiento, la evaluación y el seguimiento y la administración de los recursos.

Acceso a la Información.

Antes del ciclo 1996-1997 se daba información sobre el Programa para Abatir el Rezago Educativo a través de carteles y otros medios. En Oaxaca fue importante una serie radiofónica y de la teleprimaria. Sin embargo hasta después de este ciclo escolar los instrumentadores se empezaron a plantear la posibilidad de informar más directamente a las comunidades y capacitar a los padres de familia

En el Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI) la información que se proporcionaba a los Comités tenía que ver con sus funciones. Aunque el BM ya había planteado incorporar la perspectiva de género en todos sus programas, los documentos base del programa no contenían ninguna referencia a dicha problemática. Algunos funcionarios suponían que por el hecho de incorporar a las madres de familia al programa se cumplía con la perspectiva de género, aunque esto sea precisamente lo opuesto, es decir, al enfocarse en la madre como la responsable de los niños, e ignorar la responsabilidad del padre, se refuerzan los roles tradicionales en lugar de transformarlos.

En el caso del PAC, la información se restringió a dar a conocer las funciones del auxiliar, de los comités y de la comunidad a los beneficiarios y no se informó sobre la situación de la salud, sus causas y formas locales de atacar la problemática.

Mecanismos institucionales para compartir el poder de asignación de recursos entre el gobierno y la sociedad.

A nivel comunitario con el PARE se constituyeron las Asociaciones de Padres de Familia, representadas por los comités que ya trabajaban en las escuelas, cuyas

funciones eran de limpieza, rehabilitación de espacios educativos o “vigilancia de docentes”. En 1996 se ampliaron un poco más los espacios de participación de las madres y los padres de familia, tratando de involucrarlos más en el proceso educativo de sus hijos, en la gestión y manejo de recursos de la escuela. Sin embargo, por no contar con un registro fiscal y muchas veces ser analfabetas, se tuvieron problemas con los requisitos que pone la SHCP para la comprobación de los gastos.

El PRODEI contempló la participación comunitaria a través de la “conformación de una unidad de operación básica núcleo” con participación de los padres y madres de familia, la cual debía recibir capacitación permanente. El promotor comunitario era el encargado de participar para verificar cómo se llevaban a cabo las actividades sugeridas durante las sesiones de grupo, la participación de las madres de familia se realizaba al inscribirse en el programa y a través de su asistencia a las sesiones. Además se planteaba formar comités permanentes a nivel local para canalizar las propuestas comunitarias referentes a las actividades y programas de beneficio para los niños, proporcionar apoyo comunitario y dar continuidad a actividades educativas. El comité incluía autoridades comunitarias y representantes de agencias y servicios con presencia en la comunidad teniendo la función de actuar como vínculo entre la comunidad y el proyecto.

El PRODEI tenía elementos flexibles para incorporar la participación de las comunidades beneficiarias, sin embargo llevar a cabo estos planteamientos requería de recursos para la capacitación de los comités, con los cuales no se contó. Probablemente su flexibilidad permitió responder de manera más puntual a los problemas y necesidades que enfrentó a lo largo de su operación, y ello se debió a que el apoyo iba dirigido a un programa no escolarizado.

Aunque el PRODEI incorporó varios de los elementos necesarios para promover un proceso participativo, éste no se llevó a cabo *con la comunidad*. Si bien las autoridades comunitarias tenían la opción de aceptar o rechazar la operación del

programa, no se consultó a las madres de familia con quienes posteriormente se trabajaría. Finalmente siguió siendo un programa que operaba de arriba hacia abajo. Faltó un mayor acercamiento a la comunidad, un trabajo previo de capacitación de los comités y de la comunidad entera y con los representantes de otras instituciones.

En el PAC se concebía la atención a la salud a través del autocuidado, mismo que se fundamenta en la participación de la población a través de comités representativos y capacitados y su vinculación con autoridades y sectores de bienestar a favor de la salud, así como en brindar información a la población acerca de los recursos disponibles para la salud y, en general, sobre la forma de ejercer un mayor control sobre la misma. Hechos que no ocurrieron.

El PAC pretendió “propiciar la participación social mediante agentes comunitarios, comités de salud, autoridades de gobierno y sectores de bienestar al definir los campos de acción específica de los diversos actores sociales”. En los hechos a nivel local se eligió a un *Auxiliar* de salud de las comunidades, al cual se asesoró y capacitó para ejercer sus funciones para impulsar una “cultura de la salud” a partir de acciones de promoción, prevención y atención de problemas sencillos de salud a nivel comunitario. También se debía impulsar los *Comités de Salud*, dar información a la comunidad sobre los avances del programa y el manejo de los recursos.

El comité de salud era el representante del Programa que debía informar a la comunidad sobre el avance y manejo de los recursos y coordinarse con las autoridades para gestionar recursos de salud. Entre sus funciones estaba promover la participación comunitaria mediante la información y promoción de la contraloría social del Programa. En muchas comunidades, como parte de su estructura organizativa ya existía el comité de salud y cuando se llegó a implementar el PAC se pidió que se formara un Comité nuevo. Esto ayudó, por ejemplo en la “descacharrización”, para evitar focos de paludismo y de otras

endemias. No se contempló involucrar al comité de salud a nivel comunitario a pesar de tener un papel muy importante de apoyo al auxiliar.

La *comunidad* debía participar proporcionando un local para la Casa de Salud acondicionado con *tequio* de la comunidad. Una vez que en los estados capacitaban y se ponían de acuerdo sobre cómo iba a operar cada jurisdicción, se empezaban a hacer negociaciones con las comunidades, con las autoridades y asambleas para que eligieran al Auxiliar y al Comité de Salud y así poder operar todos juntos. La percepción de la gente de las instituciones era que cuando todos cooperaban, eso era participación comunitaria, es decir, la comunidad no decidía sobre el programa, solamente decidía quién debía colaborar.

La conclusión general acerca de los tres proyectos es que las instancias de participación no tienen poder, ni recursos, ni capacitación y por lo tanto realmente no son espacios para la participación. Durante el monitoreo fue muy claro el hecho de que las ONGs y las comunidades en el estado de Oaxaca no tenían información acerca de los proyectos del Banco Mundial y por eso, no podían participar de manera informada. Falta información de campo para conocer si los programas echaron a andar algún proceso de apropiación que permitiera gestar a otros sujetos, sin embargo por lo aquí señalado, al parecer sólo en el PRODEI hubo un proceso de reflexión que pudo lograr cambios en los sujetos incluidos como beneficiarios, a partir de los criterios de focalización, pero no en la política nacional hacia la educación inicial.

El Banco Mundial tiene la idea de que si el servicio llega a las mujeres, los programas están incorporando la perspectiva de género. Sin embargo, si realmente el Banco busca incorporar la perspectiva de género, tendrá que empezar proyectos tomando en cuenta las perspectivas de las mujeres y de los hombres y notar las diferencias, así como partir de una crítica a las desigualdades de género. Sin la estrategia de participación de hombres y mujeres en el diseño de proyectos, no se puede tener la perspectiva de género.

Para alentar la participación es necesario que la población sea informada. Las ONGs de Oaxaca especializadas en el tema de género, a pesar de ser equipos de apoyo que deben tener más acceso a la información que las comunidades beneficiarias de los proyectos, no la tenían y podían haber hecho aportes importantes a los proyectos.

Finalmente, los proyectos no son integrales, especialmente en términos de género, no hay coordinación entre proyectos a nivel institucional aunque al parecer en ocasiones sí la hay a nivel comunitario. No hay autogestión comunitaria de los proyectos como resultado de un proceso de participación-apropiación ante ellos. En general, para mejorar la participación y para tener proyectos integrales se necesita mucha más información y capacitación al nivel de la comunidad y equipos interdisciplinarios que la impulsan.

c) Proyecto de Acuicultura.

Este proyecto fue propuesto en 1993, desde entonces desencadenó una fuerte polémica sobre múltiples aspectos como: impacto ambiental, sanidad acuícola, disposición y tráfico de larvas, mecanismos de planeación y participación de los sectores sociales y civiles; todo ello ocasionó que éste no haya sido financiado hasta la fecha.

Participación en el proceso de diseño y operación del programa.

Desde 1993 el Movimiento de Pescadores Ribereños estuvo interesado en participar en el proyecto de Acuicultura del BM por los graves problemas que afectaban a la mayoría de las lagunas costeras de México y que involucraban a los pescadores. Ante ello, Billie de Walt, consultor externo del Banco Mundial dio pocas posibilidades para que esto sucediera; por su parte, la Secretaría de Medio

Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) tampoco mostró interés porque el movimiento diera sus puntos de vista sobre el proyecto.

Aún así, en 1995 los equipos de apoyo y organizaciones de base integradas en la Red de Pescadores Ribereños, que serían afectados por el proyecto, habían manifestado al Banco y a la SEMARNAP sus puntos de vista. En esa época, su inconformidad en torno al proyecto se debía a que éste planteaba la construcción de parques acuícolas de gran dimensión dirigidos a la producción para la exportación lo cual, señalaban quienes se oponen a un proyecto de esas características, difícilmente es compatible con el cuidado del medio ambiente y tampoco deriva en el beneficio social, pues favorece los intereses de los grandes y "eficientes" productores, excluyendo a los pescadores pobres.

Acceso a la Información.

Existía una gran preocupación por la falta de información y participación en la preparación del proyecto por parte del sector social, aspecto vital en el impulso de una acuacultura sustentable. Hubo una diferencia con el Banco ya que según anteproyecto del Banco de 1995, el Banco Mundial había consultado con Greenpeace y la Red de Pescadores Ribereños, el Consejo Directivo del Fondo Pesquero del Litoral Oaxaqueño, la Cooperativa Tepepan, la Fundación Friederich Ebert, Ducks Unlimited y de acuerdo con éstos, no hubo tal consulta. Esta situación llevó al Consejo Directivo del Fondo Regional de Oaxaca y a la Red de Pescadores Ribereños, junto con Desarrollo, Medio Ambiente y Sociedad, A.C. (DAS) y Greenpeace a escribir al Banco para hacerle saber su inconformidad sobre el proyecto y la supuesta consulta.

En julio de 1995, DAS, la Fundación Friedrich Ebert y la propia Red de Pescadores enviaron al titular de la SEMARNAP y al Banco Mundial un escrito donde manifestaron su descontento y formularon algunas propuestas: que el proyecto se reestructurara totalmente con una verdadera orientación social y

ambiental, que se consultara a los grupos sociales y ambientales interesados desde el diseño hasta la evaluación del mismo y, por lo tanto, que se pospusieran las negociaciones con el Banco hasta la modificación del proyecto.

Poco después, el Movimiento de Pescadores Ribereños, DAS, Greenpeace, Equipo Pueblo, la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio y la Universidad Autónoma de Sinaloa, en octubre del mismo año, organizaron un Foro para el análisis de la acuicultura en México en donde el proyecto se convirtió en centro de atención. El Foro se realizó en Sinaloa, cerca de uno de los posibles proyectos locales que serían financiados, PROYAN 94. Los productores de éste llegaron al Foro pensando que ONGs de la ciudad de México se oponían a su proyecto, en el cual tenían cinco años trabajando para instalar un criadero de camarones "eficiente y sano", que representaba su única opción de sustento familiar.

La desinformación respecto al proyecto general del Banco y de la posición de las ONGs, por parte de los pescadores de PROYAN y del resto de posibles beneficiarios, se hizo evidente para personas especialistas en la Banca Multilateral de organizaciones civiles como Equipo Pueblo. Tal es el caso de Mary Purcel que señaló: "De hecho, el gobierno y el Banco Mundial parecen estar intentando una riña entre los productores y Greenpeace, en un esfuerzo por desviar las críticas al proyecto".⁹⁰

En noviembre del mismo año se realizó el Segundo Foro sobre Acuicultura en Oaxaca con el propósito de dar continuidad a las conclusiones del primer Foro, difundirlas y enriquecerlas; divulgar y analizar el proyecto Acuicultura México, analizar la problemática y las propuestas de la región costera de Oaxaca y formular propuestas sobre la actividad pesquera y acuícola.

⁹⁰ Transparencia, S.C. *Monografía de Transparencia*. México, Transparencia, copia no publicada, 1997.

Mecanismos institucionales para compartir el poder de asignación de recursos entre el gobierno y la sociedad.

Como resultado del Foro se profundizó acerca de la problemática acuícola y se formó una "Coordinación" entre instituciones de gobierno (SEMARNAP, INI, Universidad del Mar), ONGs y el Fondo Regional Pesquero (que integraba a comunidades y organizaciones de pescadores indígenas de Oaxaca); para buscar propuestas conjuntas de desarrollo del sector. Es decir que indirectamente el proyecto propuesto por el BM, detonó la necesidad de asumir el inicio de la acuicultura en el estado de una forma participativa.

Además de la polémica que puede suscitar el tema de la acuicultura no sólo en México, sino en el mundo, por las consecuencias que genera en su entorno ambiental y la falta de tecnología y conocimiento por parte de los pescadores pobres para desarrollarla; la problemática que se generó por el proyecto de Desarrollo Acuícola con los posibles sujetos beneficiarios, organizaciones de base, equipos de apoyo e instituciones federales y estatales, da cuenta de la falta de consistencia en los planteamientos participativos de la Reforma del Banco Mundial pues la discusión que se había generado al interior del sector social entorno a los programas públicos dirigidos a los pescadores pobres, no interesaron al Banco.

La problemática para la participación en este caso se acentuó debido a que se involucraban varios estados, diferentes tipos de pescadores, con diferencias étnicas y culturales. No existieron la voluntad política para que se abriera la participación social, los canales adecuados para la difusión de la información del proyecto, la participación desde el diseño hasta su implementación y evaluación.

La movilización del sector (equipos de apoyo y organizaciones de base) logró el "retraso" en la aprobación del proyecto gracias a la difusión de sus planteamientos en los diferentes Foros. Ello influyó en los pescadores para que no se opusieran al financiamiento y trataran de integrarse al diseño de un proyecto acuícola con características que permitieran un mayor apoyo social del sector.

Ante las presiones sociales, el proyecto quedó "en receso". En 1998 cuando Transparencia entrevistó a varios pescadores de Oaxaca y funcionarios de SEMARNAP en ese estado, nadie sabía que había pasado con el proyecto. Más tarde se supo que el proyecto había sido cancelado.

Del monitoreo de este proyecto podemos concluir que las instituciones no están preparadas para llevar a cabo las políticas de participación social que enuncian las Reformas del BM. A pesar de que hubo un movimiento del sector social acuícola para hacer propuestas al proyecto, no se pudo incidir en el diseño del mismo y tampoco hubo voluntad o capacidad de la agencia ejecutora para proponer un proyecto nuevo. Todo ello llevó a la pérdida de un crédito que no necesariamente hubiera sido benéfico para los pescadores pobres de nuestro país.

En el sector público, la tradición clientelar que denota verticalismo e imposición es parte de una cultura de relación entre la burocracia y los sujetos de atención de las políticas públicas que dificulta cualquier planteamiento participativo que pretenda generar procesos de cambio. Tradicionalmente se ha considerado a la población como objeto a desarrollar mediante la acción del Estado y su "derrama económica", pero ahora hay movimientos donde productores exigen ser considerados sujetos de su propio desarrollo. Esto podía pasar frente al proyecto de Acuicultura, pero los retos que implicaba a los involucrados o quizá los intereses que podían verse afectados llevaron a la "desaparición" del programa.

d) Proyecto Forestal Comunitario.

El gobierno de México y el Banco Mundial han colaborado extensamente en el desempeño del sector forestal, entre 1989 y 1993 el Banco financió al proyecto de Desarrollo Forestal en México en los estados de Chihuahua y Durango. Sin embargo, el proyecto fue cancelado debido a que no se cumplieron sus objetivos de desarrollo, según se documenta en el reporte de término de la ejecución (reporte No 14625; 29 de Junio de 1995). Además hubo una fuerte demanda de

organizaciones sociales y ambientales de México y Estados Unidos para que se cancelara el proyecto forestal debido a deficiencias mostradas y a la ausencia de participación y dialogo amplio en el diseño del mismo con los afectados.

El 2 de mayo de 1997 se formalizó otro préstamo, para financiar parcialmente el Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales en México (PROCYMAF), a cargo de la Subsecretaría de Recursos Naturales de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).⁹¹

El proyecto se aboca a evaluar condiciones y plantear alternativas en torno a la problemática del aprovechamiento y conservación de los recursos forestales a escala regional en Oaxaca. Por otro lado el proyecto está diseñado para que sus componentes puedan usarse como modelos aplicables a otras regiones del país; en los estados de Chihuahua, Durango, Michoacán, Jalisco y Guerrero. Su objetivo general es apoyar la ejecución de elementos clave en la estrategia de manejo de los recursos naturales redefinida por el Gobierno.

Oaxaca fue seleccionado como el estado adecuado para la operación piloto del proyecto debido a los aspectos siguientes: las comunidades y ejidos forestales que poseen 90 % de los recursos forestales del estado se encuentran bien organizadas; existen importantes recursos en el estado, incluyendo bosques de pino-encino con potencial comercial; existe un alto grado de biodiversidad al interior de las áreas bajo manejo comunal, las cuales se pueden beneficiar de las acciones de protección; las comunidades tienen experiencias positivas con prestadores de servicios técnicos forestales, lo cual puede desarrollarse aún más; ha habido un aprovechamiento exitoso de algunos productos forestales no maderables tales como el hongo blanco; y existe un fuerte apoyo del Gobernador de Oaxaca para el desarrollo del proyecto.⁹²

⁹¹ SEMARNAP. *Informe de actividades PROCYMAF 1998*. Oaxaca, México, sin fecha.

⁹² *Ibid.*, p. 12.

Los objetivos específicos del proyecto eran:

- mejorar el manejo y conservación de los recursos forestales por parte de los propietarios de los recursos naturales de comunidades y ejidos y,
- aumentar su rango de opciones para generar ingreso con base a los recursos forestales.

Los beneficiarios principales del desarrollo del proyecto eran las comunidades y ejidos forestales del estado de Oaxaca que estén interesados en participar en el programa a través de obtener asistencia técnica y capacitación. Fueron elegibles para beneficiarse de las actividades del proyecto con base en los recursos que estén bajo su control, el uso que hagan de estos y la calidad de sus propuestas.

Otros beneficiarios eran los prestadores de servicios técnicos, quienes recibirían capacitación y certificación; las comunidades y ejidos que soliciten financiamiento destinado a la investigación y desarrollo de productos maderables y productos forestales no maderables (PFNM); otras comunidades y ejidos que participen en el intercambio de experiencias en el manejo forestal; y las instituciones estatales y federales "involucradas" en las actividades del sector forestal.

Participación en el proceso de diseño y operación del programa.

El origen de este proyecto resultó de un taller de evaluación de los estudios de revisión del sector forestal que fue amplio y participativo; contó con presencia de comunidades forestales, organizaciones sociales, instituciones de educación, dependencias gubernamentales y otras partes interesadas.

Desde su diseño el proyecto pretendió retomar las lecciones del proyecto cancelado previamente en Chihuahua y Durango y fue planteado como una forma de resarcir la falta de participación informada en los proyectos del BM en el sector forestal en México. Uno de los componentes principales del proyecto, desde su

diseño fue la participación de los beneficiarios e involucrados en el sector forestal y su carácter de operación piloto para el diseño de políticas forestales de mayor escala dirigida a las comunidades y ejidos propietarios de los bosques.

La participación y el acceso a la información en el periodo de diseño y gestión del proyecto (1995-1997) se presentaron fundamentalmente en los talleres y consultas para su formulación, en reuniones convocadas por SEMARNAP, en las Misiones del Banco Mundial, en los Consejos Regionales de Recursos Naturales (CRRN); todas ellas instancias constituídas por la SEMARNAP-Oaxaca como espacio de interlocución y participación de los productores y organizaciones interesadas en el manejo de los recursos naturales.

En la discusión y diálogo con las comunidades se percibieron diferencias en dos aspectos, el manejo del sistema de becas para capacitación de comunidades y ejidos y el manejo de los recursos financieros para la asistencia técnica. Las comunidades planteaban que las becas debían ser manejadas a través de un fondo de las comunidades. En el aspecto administrativo no coincidían con el hecho de que el recurso financiero fuese manejado exclusivamente por la SEMARNAP. Por ello propusieron un fondo revolving manejado por las propias comunidades que funcionase ágilmente con un esquema menos burocrático. De las propuestas comunitarias en esta fase, sólo se aceptó la referida a que la demanda comunitaria fuera la que determinara el tipo de apoyos.

Las otras propuestas más relevantes no fueron incluidas en el documento final, para el caso de las becas se estableció un Comité de selección integrado por funcionarios de la SEMARNAP y del Gobierno del estado de Oaxaca y una institución de educación superior. Por su parte, la instrumentación del proyecto en su parte administrativa y financiera quedó a cargo de un equipo de administración del proyecto, que depende de la Dirección General Forestal de la propia SEMARNAP.

La dependencia ejecutora del proyecto en el estado de Oaxaca es la delegación de la SEMARNAP que tiene las funciones de promoción y ejecución del proyecto a través de un equipo de instrumentación que depende directamente del Delegado Estatal.

El PROCYMAF ha planteado desde las etapas iniciales de identificación del proyecto, en el diseño y en la ejecución actual un esquema que se ha apoyado con el uso de metodologías adecuadas para lograr una fuerte participación de los beneficiarios y sus organizaciones.

El impulso de la participación de las comunidades, de organizaciones, uniones de comunidades forestales, empresas comunales y equipos técnicos comunitarios y privados; ha sido un aspecto que se ha atendido de manera consistente a través de la promoción directa por parte de la SEMARNAP, desde la fase de diseño y la fase previa a su implementación, por medio de los Comités de Recursos Naturales, de reuniones y talleres convocados para dotar de información y presentar avances en torno al proyecto.

Acceso a la Información.

En el desempeño del proyecto, la SEMARNAP ha promovido la información y el acceso a la misma a través de varios canales y en las diferentes etapas, se cuenta con los documentos del Banco Mundial traducidos, los cuales han sido difundidos en las fases previas a la ejecución por medio de talleres participativos y con un esquema de consulta directa a las comunidades en la preparación-preevaluación-evaluación del diseño y para la selección y definición de las opciones de asistencia técnica y capacitación en la fase de ejecución.

Es importante anotar que si bien ha existido un flujo constante de información hacia las partes interesadas, ésto se ha hecho en forma verbal, lo que le resta oportunidad a las organizaciones y comunidades que no pueden hacer uso de

documentos oficiales, para intervenir en el proyecto de una forma más precisa. Adicionalmente, se dificulta la continuidad en la participación informada de las autoridades comunitarias que cambian cada año y que no dejan a sus sucesores documentos relativos al proyecto, provocando que las nuevas autoridades no cuenten con la información detallada del proyecto en que está involucrada la comunidad.

El BM en enero de 1997 contaba con el documento del proyecto aprobado en inglés. El 6 de Mayo de 1997, el Comité de Recursos Naturales de la Sierra Juárez junto con Traspereancia promovió una carta dirigida a la Sra. Carmen Hamann, Gerente de Operaciones del Departamento México del Banco Mundial, donde se señalaba:

Conocemos de la existencia del Proyecto Forestal Comunitario en su versión en inglés, lo que dificulta su interpretación y conocimiento a fondo, por tal motivo le solicitamos se explore la posibilidad de realizar su traducción al español, así como una amplia y adecuada difusión entre los estados, regiones, comunidades y agentes involucrados e interesados, de manera que oriente con mayor precisión la participación de los mismos para una buena marcha del proyecto y lograr alcanzar los objetivos que se encuentran planteados. Estamos convencidos que una información de ese carácter nos permitirá participar de mejor manera y crear un entorno favorable en la realización del proyecto, así mismo esto sería congruente con la política de participación social del propio Banco Mundial.⁹³

Un año después, en enero de 1998, el Banco Mundial inició la difusión de una versión oficial en español del documento aprobado en enero de 1997. Sin embargo se informó del proyecto sólo a las directivas y grupos asesores de las comunidades y difícilmente llegó información directa a las bases comunitarias.

El trabajo de campo para el seguimiento del proyecto realizado por Traspereancia identificó que aún cuando las comunidades y organizaciones entrevistadas manifestaron conocer el proyecto y tener conocimiento de que se financiaría con recursos del Banco Mundial, también señalaron que no contaban con información

⁹³ David Maldonado. *Informe del Proyecto Forestal Comunitario Oaxaca, México, Traspereancia, copia no publicada, 2000.*

escrita y que la información les había sido proporcionada por la SEMARNAP en diversas reuniones

Adicionalmente a la información proporcionada en los Foros, la promoción del programa, de sus características y componentes, se lleva a las propias asambleas comunitarias de aquellas comunidades que se interesan en participar o que están ya participando.

El proceso se puede resumir así: por un lado, la información sobre el proyecto específico del Banco se ha dado a conocer entre organizaciones y empresas forestales, ONG's y prestadores de servicios, por otra parte la participación en la fase de implementación se ha dado entre comisariados, algunas organizaciones, ONG's , industriales.⁹⁴

Mensualmente se proporciona información de los avances y gestiones que se realizan en el proyecto. Como ya se dijo, las autoridades comunales han tenido una gran rotación y la información se da verbalmente. Por lo tanto, debido a que hoy día la mayoría de las autoridades que conocieron en 1997 el PROCYMAF han dejado su cargo; las autoridades entrantes, en lo general, no cuentan con información suficiente lo cual limita su participación informada y de mejor calidad.

Mecanismos institucionales para compartir el poder de asignación de recursos entre el gobierno y la sociedad.

El PROCYMAF propone y traslada hacia la asamblea comunitaria el poder de decisión sobre el tipo de apoyo que se solicita al proyecto y la selección del prestador de Servicios Técnicos Forestales y Profesionales (PSTF). Adicionalmente, como un mecanismo para asegurar la decisión comunitaria, establece que se otorgará el 50% del costo de la asistencia técnica del programa contra el acta de la asamblea correspondiente donde se indica que la comunidad ha aceptado y solicitado un estudio. El restante 50 % será entregado al prestador

una vez que la comunidad apruebe que el estudio contratado cumple con los planteamientos y consideraciones de la comunidad, después de que el PSTF informa a la Asamblea de los resultados de su estudio.

En los mismos Foros se proporciona información sobre el padrón de PSTF calificados para realizar los estudios, de esta forma las comunidades interesadas cuentan con una gama de opciones para contratar a quienes más les convenga.

La conformación de 5 Consejos Regionales de Recursos Naturales (CRRN) fue planteada como una estrategia o mecanismo para compartir la toma de decisiones en la ejecución del proyecto. Los Consejos en la etapa de diseño se convirtieron en espacios en los que se proporcionaba información acerca de los avances en las negociaciones del proyecto; ahí se identificó a los posibles beneficiarios y en general, permitieron preparar el terreno para la ejecución del proyecto.

A partir de 1998 que empezó a ejecutarse el proyecto, los CRRNs se convirtieron en el espacio para la información y participación en el proyecto. Primero se dió una fase de divulgación en donde participaron 143 comunidades, en 100 asambleas comunitarias y 32 Foros Regionales. Se realizaron 30 Evaluaciones Rurales Participativas y 19 cursos de capacitación a productores que involucraron a 169 comunidades.

Podemos señalar que la difusión de información y la participación de los beneficiarios se está llevando a cabo en un nivel aceptable, que se han consolidado a los CRRN's como espacio de interlocución entre las comunidades y la agencia ejecutora y otras dependencias gubernamentales, con participación de ONG's, prestadores de servicios, industriales y otros interesados

Si bien las comunidades y organizaciones de productores están participando en el proyecto, la información no llega de forma directa a las asambleas de las

⁹⁴ Cristina Velázquez. *Forestal Comunitario. Memoria 2. Oaxaca, México, Trasparencia, S.C., 1996*

comunidades, lo que dificulta el control de la calidad de los servicios, ya que no es suficiente la presentación y aprobación por la asamblea de las propuestas que hacen los diferentes prestadores.

En general se puede decir que el proyecto logró establecerse como una alternativa atractiva para las comunidades y ejidos forestales, aun cuando han resultado mas beneficiadas las comunidades que están más organizadas y que cuentan con un mayor desarrollo productivo. Por otro lado, da la impresión de que el sector más fortalecido han sido los prestadores de servicios técnicos frente a las comunidades y ejidos.

Criterios transparentes para la asignación de recursos.

Resulta interesante anotar que si bien la decisión sobre el tipo de estudio y quién lo realiza está en manos de la Asamblea Comunitaria; la decisión de la asignación del recurso está en manos de las dependencias e instancias gubernamentales involucradas en el proyecto. En primer lugar es el equipo de instrumentación del proyecto en Oaxaca quién decide los estudios a financiar, el equipo de administración del proyecto en la Ciudad de México es el responsable de la planeación anual de las actividades y el enlace con las dependencias involucradas: Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal (CONAF), Nacional Financiera, SNC (NAFIN), Secretaría de Hacienda Y Crédito Público(SHCP), y el Banco Mundial.

De ésta forma si bien se establece una mayor capacidad de decisión de las comunidades beneficiarias, el manejo de los recursos financieros está fuera de su control, quedando éste en manos de La Dirección General Forestal de la SEMARNAP, del equipo de administración del Proyecto, de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP y finalmente de NAFIN como agente financiero para la contratación de servicios por las comunidades, que trabajará a través de los bancos corresponsales con sucursales en Oaxaca.

Los criterios para la asignación de recursos entre los diferentes componentes del proyecto están definidos en el Informe de Evaluación y en el manual de operación del proyecto que determina los montos para cada tipo de actividades, así como el porcentaje a financiar de acuerdo al grado de desarrollo de las comunidades: comunidades tipo 1, 0% pagado por la comunidad; comunidades tipo 2, 20 % pagado por la comunidad; comunidades tipo 3, 35% pagado por la comunidad y comunidades tipo 4, 50% pagado por la comunidad.

En el proyecto no se establecen montos diferenciados por región, pero establece que la comunidad debe estar ubicada en la zona de bosques de Pino-Encino, y debe estar incluidas en la lista de la "carta de instrumentación" (lista oficial de comunidades y ejidos elegibles); la solicitud de asistencia técnica debe estar legitimada en el acta de Asamblea General de la comunidad.

El período de gestión del proyecto entre la SHCP, el Banco Mundial y SEMARNAP enfrentó pequeñas batallas burocráticas y luchas por cotos de poder de decisión. Tuvieron que resolverse algunas diferencias en cuanto al tipo de proyectos para el sector forestal, que iban de una visión mas técnica (por parte de Hacienda) en cuanto a la explotación forestal hasta otra visión más enfocada hacia el impulso y desarrollo de alternativas para el sector comunitario (por parte de SEMARNAP). Estas diferencias llevaron al retraso en la liberación de los recursos.

En cuanto a los desembolsos del BM, en 1998 se desembolsaron 1.2 millones de dólares y se autorizó el financiamiento de 4.0 millones de dólares adicionales para renta de equipo aéreo para combatir los incendios forestales ocurridos. Para 1999 se desembolsaron 1.3 millones de dólares que suman 6.5 millones de dólares desembolsados.

El préstamo estaba programado para desembolsarse en cinco años (1997-2001), lo que implicaba un desembolso promedio anual de 3 millones de dólares anuales.

Lograr este desembolso, a un tipo de cambio de 9.5 pesos por dólar significaba un total de 28.5 millones de pesos anuales, es decir 85.5 millones por tres años. En realidad, de 1997 a 2000 se habrían asignado recursos por alrededor de 50.0 millones de pesos lo que indicaba un desfase de 35.0 millones de pesos.

e) Programa de Desarrollo Rural en Areas Marginadas.

Participación, Consulta o Legitimación.

Los proyectos del Banco Mundial en México pasan por un largo proceso de planeación y negociación que hizo que, en este caso, por ejemplo, tardara casi tres años la definición de la cobertura, objetivos, estrategias y negociación entre el gobierno mexicano y el Banco. En el tránsito de una etapa a otra, múltiples situaciones hacen que a lo largo de la planeación se hagan cambios, ajustes o incluso se modifique sustancialmente un proyecto.

En la identificación de las regiones del proyecto, originalmente se pensaba operar sólo en Oaxaca en las regiones Mazateca y Mixe, posteriormente se incluyó la Cuicateca a solicitud de Diodoro Carrasco, entonces gobernador de ese estado. Así mismo a petición del gobierno mexicano se incluyó en la primera etapa del préstamo a las regiones Huastecas de los estados de San Luis Potosí, Veracruz e Hidalgo. El resto de regiones incluidas en las etapas siguientes del proyecto, que hacen un total de 25, fueron seleccionadas por la SAGAR, finalmente el Banco Mundial aprobó financiar 15 de éstas.

La participación de organizaciones campesinas en la operación del proyecto fue planteada desde un principio. En los documentos se señalaba que "la estrategia más efectiva para la identificación, planeación e implementación de proyectos de inversión es la amplia participación de los grupos locales, para llegar a proyectos que surgen de la demanda más que de la oferta".⁹⁵ Además se hacía mención de

⁹⁵ World Bank. *Documento de Información del Proyecto Desarrollo Agrícola y Alivio de la Pobreza Rural*. Washington, D.C., EUA, The World Bank, 1995.

la necesidad de instalar Consejos Regionales de Desarrollo Sustentable que incluyeran a organizaciones de productores, instituciones con trabajo en las regiones y ONGs reconocidas por instituciones y organizaciones.

A pesar de ello, las organizaciones sociales dedicadas a actividades productivas y de comercialización y posibles beneficiarias del proyecto no participaron en la identificación de las regiones. El mapa de cobertura del proyecto era el mismo que utilizaba el sector público para definir las regiones marginadas del país, la diferencia era que para el programa que nos ocupa, no solo se retomó el índice de marginalidad sino también se tomó en cuenta el potencial de recursos naturales.

Las instituciones gubernamentales del sector rural en las seis regiones iniciales participaron desde un principio en un Comité Coordinador impulsor del programa por estado. Los técnicos fueron capacitados para elaborar diagnósticos rurales, estudios socioeconómicos y de sistemas de producción; y para realizar los trabajos de promoción y planeación participativa. Los resultados de estos trabajos fueron los Perfiles de Proyecto por cada estado. Podemos afirmar que en todos los casos la SAGAR y los gobiernos estatales consideraban lo que expresó un funcionario de la SAGAR que comentó: "...existió la posibilidad de validar el diagnóstico con el sector social y fue un buen intento por ser más apegado con la realidad.....se dio suficiente apertura para que ellos pudieran opinar y decidir sobre las líneas de acción de proyectos productivos posibles en el ámbito regional."⁹⁶ Sin embargo otros funcionarios federales no opinaban igual pues comentaban que estaban inconformes ya que llegaban a las reuniones del Comité Coordinador a aprobar decisiones tomadas⁹⁷, por lo tanto su "participación" estaba encaminada a asumir lo que los gobiernos estatales determinaban.

⁹⁶Patricia Vanegas. Responsable del Proyecto de la SAGAR-SLP. Entrevista dirigida realizada el 29 de junio de 1998.

El diseño de un proyecto del Banco Mundial y la participación social como un trámite.

Las actividades de diseño del proyecto iniciaron en Oaxaca en 1995. En noviembre se abrió un proceso de participación novedoso pues se impulsó la consulta y difusión del proyecto, en un proceso que pretendió ser amplio y plural con las ONG y organizaciones de base. Este proceso empezó en las Huastecas en 1996.

El mecanismo de Consulta fue la realización de Foros y Talleres promovidos por los Comités Coordinadores, quienes invitaron a organizaciones, universidades, dependencias federales y estatales. Sin embargo su participación fue como a continuación se describe:

En un principio se invitó a los foros de consulta a las Centrales (CNC y CCI). En las reuniones para elaborar los lineamientos del programa, había tantas instituciones (aproximadamente el 80%) que las organizaciones casi no hablaban.⁹⁸

Posteriormente, sólo en Oaxaca y SLP, se programó la realización de Foros Regionales, en SLP fueron propuestos por las organizaciones pues en principio sólo se había invitado a las organizaciones más vinculadas al gobierno del estado y a la SAGAR. El propósito de los Foros regionales era difundir más ampliamente la información general sobre el proyecto y los resultados de tres estudios iniciales: los Diagnósticos Socioeconómico y de Sistemas de Producción y la Caracterización de Organizaciones.

Durante 1996 en Oaxaca hubo una gran movilización de recursos humanos y financieros, para la elaboración de una serie de estudios específicos que permitirían hacer las propuestas de subproyectos a financiar. Se contrataron a diversas consultorías que debían hacer recomendaciones específicas para retroalimentar los planteamientos del proyecto. Paradójicamente los posteriores

⁹⁷Alma Cervantes. Delegada del INI en SLP. Entrevista dirigida realizada en diciembre de 1997.

⁹⁸Antonio Barrios. Técnico del INI en la Huasteca de SLP. Entrevista dirigida realizada el 29 de enero de 1998.

responsables de la operación del Proyecto en ese estado no conocieron dichos estudios.⁹⁹ En Hidalgo, Veracruz y San Luis Potosí no se realizaron estudios específicos, probablemente para no repetir la experiencia poco fructífera de Oaxaca. En general, las organizaciones, técnicos y funcionarios no supieron de los estudios y cuando sí los tenían, no los utilizaban para retroalimentar la operación del programa.

En las regiones en donde operó el proyecto existían una amplia gama de organizaciones. Las caracterizaciones de organizaciones elaboradas con recursos del Banco Mundial detectaron 273 organizaciones en cinco de las regiones¹⁰⁰, aproximadamente el 41% eran organizaciones de primer nivel, 38% de segundo y 21% de tercero.

En todos los casos, a los Foros o Talleres de Consulta, se invitó sólo a algunas organizaciones y no a todas las de la región. Por ejemplo, en Veracruz asistieron al Taller 26 organizaciones de 41 detectadas en la Caracterización de Organizaciones¹⁰¹; en SLP se decía que la invitación se hizo "como acostumbramos hacer las instituciones, a nivel de las centrales campesinas que ni son productores, ni campesinos, sino líderes que supuestamente representan los intereses de los campesinos..."¹⁰². La explicación que dio el responsable federal del programa era que, "... hubo invitación abierta, pero hay mayor *ductilidad* en una organización que en otra, y las instituciones usan los canales más aceitados."¹⁰³ De esta forma, lejos de promover la participación activa, los talleres y foros sirvieron para informar a las organizaciones de un proyecto ya elaborado, para que las instituciones validaran su información.

⁹⁹Fernando Melo. Jefe de Asesores del Coplade. Entrevista abierta realizada el 13 de septiembre de 1998.

¹⁰⁰No se realizó el estudio en la región Cuicateca pues ésta se incluyó al último.

¹⁰¹Emilia Beltrán y Juan Carlos Hernández. *Caracterización de Organizaciones de la Huastaca Alta Veracruzana*. México, Banco Mundial/FAO, 1996.

¹⁰²Alma Cervantes. Delegada del INI en SLP, *op. cit.*

¹⁰³Eduardo Pérez Haro. Responsable del Programa a Nivel Federal. Entrevista abierta realizada en diciembre de 1997.

La participación de organizaciones de productores: una historia de selección o exclusión.

En la operación del proyecto, en términos cuantitativos la cobertura organizativa de los Consejos fue mínima. Por ejemplo, en 1999 en Hidalgo de 15 organizaciones detectadas en el estudio, sólo 3 estaban integradas al Consejo; en SLP de 74 organizaciones detectadas, sólo 13 participaron en el Consejo de la Huasteca Serrana; en Veracruz, las 41 organizaciones no tuvieron un espacio de participación pues el gobierno del estado no quiso instalar el Consejo.

En términos cualitativos encontramos una falta de interés por fomentar instancias reales de participación de las organizaciones. Al respecto existen las siguientes situaciones:

En la región Mixe, la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona del Istmo (UCIZONI), organización con presencia en toda la zona baja, fue consultada pero cuando se constituyó el Consejo Regional fue excluida pues a pesar de que en el Perfil del Proyecto se incluye al municipio de Guichicovi donde opera esta organización, a principios de 1999 no habían recibido beneficios ni participaban en ningún Consejo o proyecto.¹⁰⁴

En Hidalgo había una concentración de representación de parte de la Coordinadora de Organizaciones Productivas Campesinas de la Región Huasteca de Hidalgo (COPOCADERHH), instancia que, según la apreciación de la Presidenta del Consejo, representaba a "todas las organizaciones de productores de la región."¹⁰⁵ Sin embargo, a consideración de un funcionario federal conector de la Huasteca Hidalguense, "el COPOCADERHH no reúne a todas las organizaciones, más bien las excluye"¹⁰⁶ y funge como un actor que tiene una orientación política que apoya al PRI. La mayoría de los proyectos

¹⁰⁴ Gregorio Rivera. Asesor de UCIZONI. Entrevista abierta realizada en marzo de 1999.

¹⁰⁵ Marla del Carmen Lara. Presidenta del Consejo Regional de Desarrollo Sustentable de la Huasteca Hidalguense. Entrevista abierta realizada en Huejutla, Hidalgo el 25 de Junio de 1998.

¹⁰⁶ Juan Cisneros. Subdirector de Organización del INI. Entrevista abierta realizada en enero de 1998.

habían sido distribuidos a sus agremiados y se habían aprovechado las reuniones del Consejo para repartir despensas. Esta situación propició la marginación de agrupaciones radicales como la Organización Independiente de Pueblos Unidos de la Huasteca (OIPUH) y el Frente Democrático Oriental de México Emiliano Zapata (FDOMEZ), que al inicio de 1999 solicitaron su acceso a programas de empleo temporal, semillas y participación en el Consejo Regional.¹⁰⁷

En el desarrollo del proyecto, encontramos también diferentes concepciones de la participación de organizaciones y comunidades en un proyecto que está dirigido hacia colectividades y no a individuos. El caso diferente a la orientación del proyecto es el de Veracruz, en donde comentaron:

En el caso de Veracruz, la Vocalía atiende la demanda social a través de sus representantes de las comunidades, nosotros establecimos Consejos Comunitarios de Desarrollo Sustentable, lo hicimos hasta las bases porque muchas veces las organizaciones que están formando los Consejos, tienen una representatividad importante y una serie de trabajos, sin embargo, son agremiados y agrupan sólo a quienes son coincidentes con sus planteamientos, por eso es que consideramos conveniente ir a la célula, que es la comunidad. Un Consejo que atiende nada más a las organizaciones está dejando de atender, sentimos nosotros, una parte importante que es la comunidad.¹⁰⁸

En Veracruz la falta de participación de las organizaciones no se percibía como falta de representación de éstas, como podemos ver en la siguiente afirmación:

A partir de la Vocalía se da un equilibrio aunque las organizaciones no están representadas en la toma de decisiones con voz y voto, sí están representadas en todos los proyectos que se llevan como Vocalía, pues son producto de las necesidades y de las propuestas tanto de las comunidades como de las organizaciones. No hay interés de manipulación pues esto surge del diagnóstico rural participativo y del plan comunitario, entonces no hay mano negra..."¹⁰⁹

¹⁰⁷ Juan Luna. Antropólogo ex-técnico del CRDS en la Huasteca Hidalguense. Entrevista abierta realizada en febrero 1999.

¹⁰⁸ Leticia Perlasca. Coordinadora Operativa del PDPSZRM en Veracruz. Entrevista abierta realizada en septiembre de 1998.

¹⁰⁹ *idem*.

Sin embargo, de acuerdo con el ex-coordinador técnico de la Vocería y con el Coordinador del programa en la zona alta de la Huasteca Veracruzana, los planteamientos se quedaron en la teoría pues en la práctica los Consejos Comunitarios distan mucho de ser instancias de planeación y toma de decisiones:

...en la práctica la mayoría de los Consejos Comunitarios se han conformado como mero requisito para acceder a los recursos del Programa, pero no funcionan como espacios efectivos de discusión, planeación y toma de decisiones al interior de las comunidades.¹¹⁰

En realidad la formación de los Consejos comunitarios obedece, para las comunidades, a cubrir un trámite para recibir el recurso de los proyectos aprobados. A la fecha como no ha habido recuperación no han tenido trabajo que realizar aunque debieran dar seguimiento a la aplicación de los recursos entregados a cada comité de proyecto.¹¹¹

En San Luis Potosí, la llegada de una nueva administración estatal en diciembre de 1997 con diferente concepción, cerró un proceso que aunque no incluía a todas las organizaciones era más amplio. La Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Recursos Hidráulicos del gobierno del estado, impulsó en enero de 1998 la integración de "Empresas Integradoras" que contarían con recursos del PDRAM, donde la participación de los productores era contemplada a través de la compra de "acciones" de \$100.00.¹¹² La opinión de las organizaciones y de funcionarios a favor de la participación social era que dicha administración estaba interesada en manejar todos los recursos públicos a través de las Empresas Integradoras que "no retomaban a las organizaciones de productores que ya existían e incluso las desacreditaban."¹¹³ Las integradoras son parte de una política de contrapeso que tiende a dismantelar las figuras y organizaciones ya existentes, usando medios como el empleo clientelar de los recursos del PDRAM, dándose casos tan extremos como la

110 Tajin Fuentes. Ex coordinador técnico del Programa en Veracruz. Entrevista abierta realizada en febrero, 1999.

111 Martín Montes. Coordinador del Programa en la Zona Alta de Veracruz. Entrevista realizada en febrero de 1999.

112 Alianza de Productores Campesinos de la Huasteca Potosina (APCHP). Entrevista con el Consejo de Representantes, 26 de febrero de 1998.

113 APCHP. Ibid.

aprobación en 1997 de varios proyectos de montos elevados a una empresa en la que el Secretario de Agricultura del estado era integrante de la directiva.

En conclusión, el proceso de diseño y puesta en marcha del proyecto fue un proceso de validación de un proyecto ya diseñado, que no incluyó realmente la participación pues a pesar de que se preguntó a las organizaciones su opinión respecto a un proyecto definido por las instituciones, no hubo mecanismos para retroalimentar las propuestas y analizar su inclusión en el diseño final del proyecto.

Esfuerzos de las organizaciones de productores por ser reconocidas como sujetos del desarrollo rural.

Por parte de las organizaciones, hubo diferentes niveles de interlocución con las dependencias responsables del Proyecto, entendida ésta como el esfuerzo de las organizaciones por influir en el programa y ser tomadas en cuenta, más allá de lo estipulado en el papel ó en los hechos.

En Oaxaca después del Foro de Consulta, hubo inconformidad de organizaciones de base como la UCIZONI, el Consejo Indígena Regional Autónomo de la Sierra Mazateca y Frente Unico de Presidentes Municipales Indígenas de la Mazateca y ONG como Gestión y Servicios Comunitarios, A.C. y el Centro de Apoyo al Movimiento Popular Oaxaqueño, A.C.; que en 1996 enviaron una carta a James Wolfensohn, Presidente del Banco Mundial, comunicándole:

1) Es preocupante que en el diseño del Proyecto de Desarrollo Sustentable en Zonas Rurales Marginadas de Oaxaca, en las regiones Mixe y Mazateca-Cuicateca que involucra de manera directa al Banco Mundial, han sido excluidas nuestras organizaciones que se integran en su mayoría por indígenas Mixes, Mazatecos y Chinantecos.

2) Que lo anterior es violatorio de la Directriz Operacional 4.20 del BM y de la legislación internacional (Convenio 169 de la O.I.T.) y responde al manejo autoritario y excluyente que ha

caracterizado al Gobierno Mexicano en su relación con los pueblos indígenas de nuestro país....

Demandamos que sea tomado en cuenta nuestro punto de vista en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación del PDSZRM de Oaxaca, así como, conocer el estado actual que guarda el proyecto, toda vez que no se ha brindado información específica y concreta con los involucrados.¹¹⁴

Desgraciadamente la carta no fue contestada por el Banco y no fructificó en la participación de las organizaciones, pero tampoco hubo ningún seguimiento a sus demandas por parte de las firmantes.

Otra experiencia de interlocución desde las organizaciones, es la de San Luis Potosí. En el primer Foro de consulta, los representantes de organizaciones protestaron porque no se había invitado a todas las organizaciones de la región, haciendo que para el segundo día del Foro se invitara a más organizaciones. Después, en los talleres regionales las organizaciones acordaron proponer que los recursos se administraran en las regiones, a través de un fideicomiso regional en el que debían participar las organizaciones en la administración de los recursos.¹¹⁵ Más tarde, las organizaciones interesadas en participar en este proyecto se reunieron de forma independiente y por su propia cuenta en siete ocasiones para hacer una propuesta conjunta.¹¹⁶

En general su propuesta es muy diferente a lo que plantea el Manual de Operación y el Documento de Evaluación del Proyecto del BM, pues en ella se daba todo el poder de decisión a las organizaciones, aspecto que era difícil que las agencias responsables del proyecto aceptaran. Sin embargo en el punto de

¹¹⁴Carta dirigida a James Wolfensohn, firmada por UCIZONI, el Consejo Indígena Regional Autónomo de la Sierra Mazateca y Frente Único de Presidentes Municipales Indígenas de la Mazateca y ONG como Gestión y Servicios Comunitarios, A.C. y el Centro de Apoyo al Movimiento Popular Oaxaqueño, A.C. y enviada el 28 de octubre de 1996.

¹¹⁵Alianza de Productores Campesinos de la Huasteca Potosina (APCHP). Entrevista colectiva realizada en febrero de 1998.

¹¹⁶Las organizaciones que presentaron la propuesta son: la Alianza de Productores Campesinos de la Huasteca Potosina, S.C., la Coordinadora de Organizaciones Indígenas y Campesinas de la Huasteca Potosina (COCIHP), 15 Uniones de Ejidos, 5 Sociedades de Solidaridad Social, 4 Sociedades Cooperativas, 4 Uniones de Mujeres y 1 Sociedad de Producción Rural.

representatividad las organizaciones planteaban un mecanismo que podría ser retomado en la normatividad del proyecto:

1. Planteamos una real representación de todas las organizaciones productivas, económicas y sociales, ante una asamblea general. La asamblea es vista como el máximo órgano normativo y de toma de decisiones en la organización, planeación, autorización y administración de los recursos. En ella proponen que participen las organizaciones que tengan representatividad real a nivel regional y municipal y que el número de representantes que les corresponda tener en la asamblea sea determinado de acuerdo a su padrón de productores reales y comprobables.
2. El consejo de organizaciones se dividirá en comisiones de trabajo de las Organizaciones, de administración, elaboración de proyectos, evaluación de proyectos, contraloría y vigilancia, capacitación y asistencia técnica y comisiones por línea de proyectos.
3. Las comunidades, ejidos, organizaciones de primero, segundo y tercer nivel son los responsables de proponer proyectos de inversión de acuerdo a su problemática y necesidades reales validados por su asamblea general, para su validación y aprobación por la asamblea general de organizaciones de la Huasteca.¹¹⁷

Respecto a las recuperaciones de los proyectos, la propuesta de las organizaciones de la Huasteca Potosina diferenciaba: que en las mayores inversiones que generen utilidades, las recuperaciones se hicieran al Consejo; que en los proyectos de traspaso de menor inversión, que las recuperaciones fueran para la propia organización para que se pudiera ir capitalizando; y que en los proyectos de capacitación, asistencia técnica, conservación de suelos y agua y servicios en general, que no fuera necesaria la recuperación del dinero. Las organizaciones entregaron su propuesta a José María Caballero de la FAO y a Nazario Pineda antes Secretario de Agricultura en SLP y posteriormente diputado

¹¹⁷ Propuesta de las organizaciones de productores de la Huasteca Potosina presentada a SAGAR y Secretaría de Fomento Agropecuario en noviembre, 1996, p.11.

local. Estos puntos no se revisaron y ninguna institución dio respuesta a las organizaciones firmantes sobre su propuesta.

Desde marzo de 1998, Transparencia SC, organización no gubernamental dedicada a difundir información sobre el Banco Mundial y sus proyectos, proporcionó a las organizaciones más información sobre el Banco, sus normas y el documento del proyecto aprobado en diciembre de 1997; después de varias reuniones las organizaciones definieron su posición frente a varias irregularidades en la operación del programa y acordaron hablar con el gobernador, solicitarle la instalación del Consejo Regional de Desarrollo Sustentable inoperante hasta esa fecha y su integración a él. Anunciaron también que pedirían una auditoría al Banco Mundial para la revisión de los recursos de 1997 de los cuales no sabían nada.¹¹⁸ Más tarde, en octubre de 1998, a través de un diputado de oposición cuestionaron al gobernador sobre el ejercicio de recursos del programa en su Informe de Gobierno, el cual contestó que: “esos recursos, por 10.5 millones de pesos, están disponibles para cuando se presenten proyectos de desarrollo sustentable”.¹¹⁹

Frente a esta presión, el gobierno del estado se reunió con las organizaciones, anunció la formación de dos Consejos: el de la región serrana y el de la planicie. El primero se integró en agosto de 1998 y el segundo en abril de 1999. La justificación que dieron la SAGAR y el gobierno del estado acerca del cambio de uno a dos Consejos era de carácter geográfico y operativo, pero para las organizaciones la intención fue dividirlos y restarles fuerza.¹²⁰ La conformación de los Consejos fue un logro de las organizaciones, sin embargo, varias de éstas fueron excluidas en su integración.

118 La Jornada, “Exigen en SLP Auditoría a Programas de Asistencia Social,” 9 de agosto de 1998, p.44.

119 La Jornada, “En Extrema Pobreza 40% de la Población, admite Silva Nieto,” 9 de octubre, 1998, p.57.

120 Rogel del Rosal. Asesor de la COCIHP. Entrevista abierta realizada en septiembre de 1998.

A pesar de la sequía, un poco de cosecha...

Los CRDS en San Luis y Oaxaca llegaron a un periodo de estancamiento entre 1998 y 1999. En los dos estados las dependencias gubernamentales procuraron que la intervención de los campesinos y sus organizaciones fuera fragmentada al crear varios Consejos microregionales. Dentro de los Consejos el papel de las organizaciones fue mantenido en un perfil bajo, una participación instrumental, de funciones de mera validación y legitimación de los procesos administrativos decididos verticalmente.

Para junio de 1999 las organizaciones de Oaxaca y San Luis Potosí y algunos representantes comunitarios de Veracruz plantearon sus inconformidades en una entrevista sin precedentes en las oficinas del Banco Mundial en la ciudad de México. En esta ocasión estuvieron presentes los funcionarios a cargo del proyecto por la SAGAR, la SHCP y el Banco, quienes hicieron una serie de compromisos que no fueron cumplidos; por ejemplo, la realización de reuniones regionales para dar solución a las demandas de las organizaciones.

A pesar de la reunión con todas las dependencias responsables del proyecto a nivel federal, poco después en Oaxaca, el gobierno del estado pretendía dividir los CRDS para formar los Consejos Microregionales, además empezó a contratar despachos sin tomar en cuenta a los delegados de las organizaciones en los CRDS; ante esto, en las regiones Cuicateca y Mixe, los Consejos se opusieron a ambas iniciativas y emprendieron gestiones en el nivel estatal, nacional e incluso en la sede del BM en Washington para frenar la imposición del gobierno del estado. Primero, gestionaron reuniones con los funcionarios estatales encargados del proyecto pero éstos siempre cancelaban en el último momento; más tarde, en Octubre, las organizaciones elaboraron una carta dirigida a Federico Ferrer, Director Ejecutivo, representante por México en el Consejo de Directores Ejecutivos del Banco, manifestándole las irregularidades en el proyecto en

Oaxaca. El resultado de esta carta fue la llegada de personal del Banco a las regiones para revisar la situación del proyecto.

En noviembre del mismo año, después de un análisis a fondo de los problemas en las regiones Huasteca de Veracruz y San Luis Potosí y en la Cuicateca, Mixe y Mazateca de Oaxaca; se envió otra carta a David De Ferranti, Presidente para América Latina y el Caribe del Banco Mundial; a Olivier Lafourcade, Director del Departamento México del Banco y al gerente del Proyecto, Dr. Adolfo Brizzi; señalándoles que la información sobre el proyecto hacia las organizaciones productivas de base era desigual, inadecuada e incompleta; que se excluía a organizaciones de la toma de decisiones significativas, erosionando la participación efectiva de las estructuras organizativas tradicionales; que había un rechazo permanente a las propuestas de proyectos de comunidades y organizaciones que señalaban a las instituciones algunas deficiencias en el programa; que la asistencia técnica ejecutada de arriba hacia abajo era inadecuada; que no se habían asignado recursos para la operación de los Consejos Regionales y que en ocasiones había interferencia política en el proceso de ejecución de los proyectos.¹²¹ Adolfo Brizzi, gerente del proyecto en México por el BM, contestó la carta dando su visión de los problemas planteados por las organizaciones sin resolverlos o plantear alternativas posibles de solución. Sin embargo, posteriormente contrató a especialistas en comunicación y consultores para ir a las regiones a ver cual era la situación real del programa en campo.

En SLP, las organizaciones que siguieron impulsando sus propuestas en el Consejo de la Huasteca Serrana entraron en una dinámica de coordinación con el despacho encargado de la asistencia técnica, capacitación y planeación, y con la SAGAR y la SEDAF de gobierno del estado con deficiencias y problemas pero haciendo valer cada vez más su voz y propuestas. En el Consejo Planicie, aunque no se incluyó a organizaciones firmantes de la carta de noviembre, sí les

¹²¹ Carta entregada por las organizaciones de productores y comunidades de San Luis Potosí, Veracruz y Oaxaca, al Banco Mundial, SAGAR y SHCP, el 25 de noviembre de 1999.

financiaron un proyecto a cada una de ellas y programaron seguirlas apoyando con los recursos de los años siguientes (del 2000 en adelante).

En Oaxaca, en la región del Bajo Mixe, dividieron el Consejo en el de María Lombardo y San Juan Guichicovi, dejando a este último aislado, pero aceptando sus propuestas y proyectos. Los problemas continuaron en Cuicatlán pues los amenazaban con cancelar el proyecto en esa región e imponerles un despacho. Por esa situación, las organizaciones nuevamente hicieron llegar sus problemas al Director Ejecutivo que representaba a México en el Consejo de Directores del BM. El resultado de esta acción, después de muchas negociaciones con el Consejo por parte de SAGAR, COPLADE, la Unidad Técnica y el Banco Mundial; fue dar respuesta a las demandas de las organizaciones de Cuicatlán.

A pesar de que algunas de las demandas y propuestas de las organizaciones fueron resueltas, lo cual implicó un reconocimiento a su voz y por lo tanto a los problemas del Programa, en el documento del Banco Mundial que dio pie a la aprobación de la segunda fase del Proyecto, el Banco afirmaba que "la participación conjunta de organizaciones de productores y representantes de instituciones públicas relevantes, ha sido un instrumento de gran valor para aumentar la apropiación y responsabilidad a nivel local".¹²² Frente a tal afirmación resulta curioso que la insistencia de organizaciones en San Luis Potosí y Oaxaca por desempeñar una función de contrapeso a las decisiones verticales de las dependencias, les valiera su catalogación como "poco positivas para el desarrollo del programa."¹²³

Acceso a la Información.

Para que el derecho a la participación pueda ejercerse, es necesario contar con mecanismos adecuados de acceso a la información clara, concisa y oportuna para

¹²² Banco Mundial. Documento de Evaluación de la Segunda Fase del Proyecto. México, BM, 1998, p. 8.

¹²³ Javier Mancilla. "Participación Real en los PRODES de Oaxaca", en: *Autogestión* 20. Chilpancingo, Guerrero, Promotores de la Autogestión para el Desarrollo, septiembre del 2000.

una participación responsable. El proceso de diseño y operación del proyecto no tuvo esta característica. La información difundida a través de los Talleres y Foros de Consulta¹²⁴ fue abundante, compleja y confusa. De ahí que las instituciones y organizaciones participantes consideraran que el propósito de los Talleres fue validar la información presentada en los estudios y diagnósticos y no promover su participación o aportación al proyecto.

Al respecto, en Oaxaca comentaron que:

Son válidos los talleres que validan información, pero desde mi punto de vista, podrían hacerse talleres para generar información, no sólo acarrear a la gente, sobre todo cuando son proyectos de desarrollo. Las caracterizaciones son extremas, describen como vemos a los indígenas y no consideran cómo se ven ellos a sí mismos, cómo conciben su organización o su sistema de producción, qué proponen.....finalmente se cayó en un modelo que no era necesario porque se le preguntó a quienes se supone que saben sobre indígenas, pero no le preguntaron a los indígenas...por eso está presente esa "pata coja", y nuevamente se va a volver a pedir a los indígenas que validen lo que opinamos sobre ellos.¹²⁵

Por otro lado, el manejo de la información vertida en los foros, talleres, estudios, generó falsas expectativas sobre la llegada de recursos del Banco Mundial a las regiones provocando que las instituciones recibieran un gran número de solicitudes de los recursos del BM, que no cumplían con los propósitos de sustentabilidad y promoción del desarrollo enunciado en el proyecto.

Hasta 1998 había una escasa difusión de los documentos que obraban en el expediente del programa hacia los directamente beneficiados y ésta se limitaba, en el mejor de los casos, al Manual de Operación de la SAGAR. Otros documentos como los Perfiles del Proyecto por cada estado, relatorías de los talleres, actas de reuniones, encuestas, estudios, etc. eran manejados sólo por algunas instituciones. La información de los documentos del Banco no se

¹²⁴Los talleres realizados en esta etapa en los cuatro estados fueron los siguientes: en Noviembre de 1995 en Oaxaca de Juárez; en 1996 en San Luis Potosí en Ciudad Valles, Axtla y Tamazunchale; en Hidalgo en Huejutla; en Veracruz en Tuxpan.

conocían en 1998, cuando Transparencia realizó varios Talleres de Información del Proyecto.¹²⁶

La traducción al español del primer proyecto aprobado por el Banco en diciembre de 1997, y solicitada por las organizaciones desde abril de 1998 fue entregada a las organizaciones en junio de 1999. En el caso de la segunda etapa del proyecto aprobada por el Banco en diciembre de 1999, organizaciones y comunidades de Oaxaca, Veracruz, San Luis Potosí, Chiapas, Guerrero y equipos de apoyo especializados como la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras (ANEC), la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS), la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOO), Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano (CECCAM), la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC) y Transparencia, S.C.; solicitaron al Banco que se tradujera y difundiera el proyecto, el Banco hizo la traducción en tres meses, entregó 10 ejemplares a Transparencia quedando pendiente el compromiso de enviar a cada una de las organizaciones que lo solicitaron un ejemplar del documento traducido.

Por otro lado, la información en campo hasta 1998 había sido difundida principalmente por los técnicos de las instituciones, especialmente de la SAGAR, gobiernos de los estados y despachos. En Hidalgo comentaban: "la promoción y difusión recae fundamentalmente en los extensionistas pues son los encargados del enlace entre la oferta institucional, o sea la oferta del programa y la demanda de los productores; ellos son los mediadores y a través de ellos es que se realiza la difusión y promoción al interior de las comunidades."¹²⁷ Si consideramos que, por ejemplo, en Oaxaca existían hasta 1998, 15 técnicos para atender a tres regiones, podemos inferir que este mecanismo era insuficiente para impulsar una

¹²⁵ Hugo Baras. Jefe de Departamento, Instituto Nacional Indigenista – Delegación Oaxaca. Entrevista abierta realizada en 1996.

¹²⁶ Los talleres de información sobre los Bancos Multilaterales de Desarrollo y el Proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas realizados en 1996 por Transparencia fueron: en Ciudad Valles, SLP en abril y junio; en Boca del Monte, Oaxaca en julio; en Tlachichico, Veracruz en agosto; en Xilitla, SLP y Huejutla, Hidalgo en septiembre.

¹²⁷ Luis Gerardo Sifuentes. Asesor de la Presidenta del Consejo Regional de la Huasteca Hidalguense. Entrevista abierta realizada en Huejutla, Hidalgo el 20 de septiembre de 1998.

adecuada y suficiente participación. En varios talleres de información realizados por Transparencia en las regiones era evidente la carencia de información por parte de las organizaciones, incluso en Hidalgo participaron técnicos del programa y organizaciones con subproyectos financiados, los cuales no conocían los documentos del Proyecto. En Veracruz, la información proporcionada al personal a cargo de la operación del programa era muy escasa y confusa. Se manejaron diferentes versiones respecto a la fuente financiadora, en el diseño del programa se mencionó que se trataba de un crédito del Banco y posteriormente al iniciar la operación, los funcionarios estatales empezaron a manejar que el Programa no tenía nada que ver con el Banco Mundial generando confusión entre los beneficiarios, especialmente cuando llegaban las Misiones del Banco a evaluar el programa ya que los productores no entendían que era lo que pasaba.¹²⁸

Otro mecanismo de difusión fueron las Asambleas Comunitarias o Municipales y las Reuniones del Consejo Regional de Desarrollo Sustentable. A las primeras asistían los técnicos que presentaban información verbalmente. Sabemos que la forma tradicional de informar a las comunidades por un gran número de técnicos institucionales es un trámite que no espera promover la reflexión. Algunos productores comentaban que ni los mismos técnicos conocían los lineamientos del programa.¹²⁹

Como ya vimos en el apartado de participación, eran pocas las organizaciones representadas en los Consejos y por lo tanto, a la mayoría de las organizaciones de las regiones no les llegaba información acerca de la operación del programa. Por otra parte, las organizaciones que sí participaban en los Consejos no necesariamente difundían la información entre sus bases, por lo cual se necesitaban mecanismos que verificaran que los delegados entendían la información que se les proporcionaba en los Consejos y que la difundían en sus Asambleas. En esta situación, no era posible que la gente de las comunidades

¹²⁸Tajín Fuentes. Ex-coordinador técnico del programa en Veracruz, *op.cit.*

¹²⁹ Transparencia, S.C. *Relatoria del Taller de Información e Intercambio de Experiencias entre Organizaciones sobre el PDPSZRM*. Ciudad Valles, San Luis Potosí, abril de 1998.

tuviera información que le permitiera conocer en qué consiste el proyecto para participar activamente en los Consejos Regionales de Desarrollo Sustentable.

Sin duda es en el nivel comunitario donde la falta de información resultó más contundente. En las entrevistas hechas a mujeres y hombres involucrados en proyectos productivos del Programa en los cuatro estados, la constante era la completa desinformación no sólo sobre el PDSZRM en general, sino también respecto a su propio proyecto. En Veracruz muchos de los integrantes de los Comités de proyecto dijeron no saber de la existencia de un Consejo de Desarrollo Comunitario en su localidad, mientras que lo pocos que si tenían noticia no supieron nada sobre cuales debían ser sus funciones, más allá de firmar los formatos de solicitud de los proyectos o manejar las recuperaciones.¹³⁰

También en Veracruz y San Luis Potosí se encontró que los integrantes de los comités de proyectos no tenían idea del monto por el que fue aprobado el proyecto en que participaban, confundían la aportación del 30% que les tocaba hacer con el monto que debían recuperar y no tenían copias ni ningún documento de su proyecto. Finalmente, en todos los casos los campesinos se refirieron al técnico como el responsable del proyecto.¹³¹

En conclusión, creemos que la poca información que llegaba a las comunidades y la forma en que les llegaba generó una participación escasa y desinformada. A casi cinco años de operación del proyecto, la poca difusión de los documentos y normas del programa frente a las grandes expectativas creadas en los Foros de consulta y en la realización de los estudios; fomentaron el desinterés y la desilusión frente a un programa que parecía ser novedoso.

¹³⁰Yatzín Domínguez. Ingeniero agrónomo con trabajo en la Huasteca Alta Veracruzana y miembro de Xochitepetl, A.C. Entrevista abierta realizada en octubre de 1997.

¹³¹ En ambos estados Transparencia ha realizado 38 entrevistas a beneficiarios de proyectos.

Para muestra basta un botón:

...entre vueltas y vueltas que ya nos citaban, por cierto una vez en San Jerónimo con un mínimo de información, ni ellos mismos tenían la seguridad de cómo iba a operar ni qué era el programa. Después convocan a otra reunión en Chilchotla en donde fueron casi todos los Presidentes y las organizaciones, y nos mostraron una estructura que ellos pintaron pero nunca fue real porque pasaron meses y ahí quedo. Entonces a raíz de eso hubo una inconformidad de que se nos diera una información mas precisa de cómo iba a estar y cómo deberíamos de participar pero pues el tiempo pasó...y no estábamos tan lejos de ir imaginando lo que iba a suceder posteriormente....¹³²

Mecanismos institucionales para compartir el poder de asignación de recursos entre el gobierno y la sociedad.

Los Consejos Regionales de Desarrollo Sustentable eran la instancia de participación de organizaciones e instituciones, durante la etapa de operación del programa. Su proceso de constitución inició en la región Mazateca de Oaxaca, en abril de 1997 y nunca se establecieron en todas las regiones iniciales, pues en Veracruz aún no se instaló. A través de los Consejos en este proyecto se pretendía lograr una toma de decisiones compartida entre las instituciones de gobierno, tanto federal como estatal y las organizaciones y comunidades del área de influencia del proyecto. El Consejo era, por lo tanto, una instancia de planeación, de validación de las solicitudes y dictaminación de los subproyectos apoyados. En este último aspecto es donde debía ejercerse la corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad civil involucrada.

En el caso de Oaxaca, funcionarios encargados del Programa señalaron que desde sus inicios la conformación de los Consejos contó con una participación limitada, en parte por la urgencia de integrarlos como un requisito burocrático, faltando el trabajo institucional de promoción y los autodiagnósticos comunitarios que sustentaran y dieran calidad y contenido a su participación. Esto se reflejó en las observaciones y propuestas de la delegación del Gobierno del Estado sobre la

¹³²Vicente Zapeda. Presidente Municipal de Eloxochitlán, Oaxaca. Entrevista abierta realizada el 5 de octubre de 1998.

operación del programa en el CRDS de San Pablo y San Pedro Ayutla, presentadas a la misión del BM en octubre de 1998 donde se señalaba:

El Consejo Regional de Desarrollo Sustentable carece de representatividad y sus miembros no participan con regularidad en las reuniones, por no tener una clara comprensión de los propósitos del programa y de su función como representantes del sector social de la zona. Por lo anterior, las tareas de planeación, dictaminación de proyectos y coordinación de las acciones del programa, las realizan casi en su totalidad, los representantes de las Dependencias y los miembros de las Unidades Técnicas Rurales¹³³

Después de esta visita de la Misión del Banco Mundial, se anunció en Oaxaca la reestructuración de los Consejos con el fin de lograr instancias de participación más representativas y autónomas para la toma de decisiones sobre el programa.

En Hidalgo se estableció el requisito de integrar a figuras legalmente constituidas pero la instancia que las representaba, el COPOCADERHH, contaba con un solo delegado en el Consejo que era incondicional del líder regional de la CNC con un gran control de masas¹³⁴. De esta forma el COPOCADERHH garantizó la subordinación de amplios sectores campesinos a los designios de la presidencia del CRDS. Todo ello no permitió que las organizaciones realmente se involucraran en el Consejo.

En Veracruz, por indicaciones del gobernador, en 1997 se formó una Vocalía con las mismas funciones del Consejo, en donde no participaban las organizaciones. A nivel comunitario se formaron Consejos Comunitarios cuyas funciones debían ser las de planear y aprobar los proyectos propuestos al programa.¹³⁵

En San Luis Potosí el Consejo se formó hasta agosto de 1998 bajo presión de las organizaciones¹³⁶ ya que, de acuerdo con la responsable del programa en esa

¹³³Observaciones y propuestas de la delegación del gobierno del estado de Oaxaca sobre la operación del PDPSZRM. Oaxaca, Octubre, 1998. Documento entregado a la misión del BM en octubre del mismo año.

¹³⁴Juan Luna. Antropólogo técnico del Programa en la Huasteca Hidalguense, *op.cit.*

¹³⁵Tajín Fuentes. Ex- coordinador técnico del Programa en Veracruz, *op.cit.*

¹³⁶En julio de 1998, las organizaciones de la Huasteca Potosina enviaron al gobernador del estado, Fernando Silva Nieto, una carta solicitándole la integración del Consejo Regional de Desarrollo Sustentable. En agosto se reunieron con él y posteriormente se instaló el Consejo en la Huasteca Potosina

época, en ese estado, la administración estatal recién llegada no estaba interesada ni en la participación de las organizaciones, ni en la coordinación entre las instituciones.¹³⁷ Una vez integrado el Consejo quedaron fuera varias organizaciones. Las integrantes de la Coordinadora de Organizaciones Campesinas e Indígenas de la Huasteca Potosina (COCIHP) protestaron saliéndose de la sesión de instalación del Consejo. Días después hicieron una movilización conjunta con los productores de cítricos hasta lograr entrevistarse con el gobernador del estado, que aceptó incluir a más organizaciones en el CRDS. El 28 de agosto se integraron 7 organizaciones¹³⁸ más que propusieron en varias ocasiones mecanismos de operación diferentes a los que las instituciones querían impulsar. Para la selección de las solicitudes de 1998, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Recursos Hidráulicos nuevamente quería excluir a las organizaciones al pretender formar una comisión dictaminadora de proyectos formada por dos instituciones y dos organizaciones. Las organizaciones se opusieron y no procedió la propuesta. En el reglamento del Consejo se señalaba que de no existir consenso, las decisiones se turnarían a la Comisión de Desarrollo Rural del estado; las organizaciones propusieron que cuando esto sucediera, ellas querían participar en la Comisión. A pesar de su interlocución, las organizaciones de la COCIHP no pudieron acceder a los recursos del 98 por no contar con técnicos que elaboraran sus proyectos.¹³⁹ Sin embargo en los años siguientes ya obtuvieron créditos para realizar algunos de los proyectos propuestos.

La erosión de los Consejos dentro de la Alianza para el Campo.

El Proyecto de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas de la SAGAR estaba inserto en la Alianza para el Campo, política hacia el sector rural de la administración zedillista. La Alianza para el Campo contaba con otras instancias de planeación y toma de decisiones como:

¹³⁷Patricia Venegas. Responsable del Proyecto en la SAGAR-SLP. Entrevista abierta realizada en junio de 1998.

¹³⁸Las organizaciones son: la Cooperativa la Igualdad de Xilitla, Los Fondos Regionales Nahua y Teenek, la Unión de Ejidos 20 de Octubre, la Coordinadora Regional de Cafecultores y la COCIHP.

- El Consejo Estatal Agropecuario, máxima autoridad en materia agropecuaria y de desarrollo rural en el Estado que "promueve prioridades de operación, metas, metas para el PDPSZRM... y tiene preeminencia para intervenir y decidir en casos de imperativos..." en la revisión de los subproyectos ante solicitud o disenso del Consejo Regional.¹⁴⁰

- La Comisión de Desarrollo Rural, conformada por las dependencias estatales y federales que actuaban en el sector, así como las organizaciones de productores. Era la instancia operativa a nivel estatal para el cumplimiento de las políticas del Consejo Estatal Agropecuario. Sus funciones eran: apoyar la instalación, operación, difusión del PDPSZRM; revisar y validar su presupuesto anual y dar seguimiento a las acciones.

- El Fideicomiso que integraba todos los recursos de la Alianza para el Campo, era "responsable de la ejecución de las operaciones de pagos sobre los diversos componentes de los proyectos dictaminados de forma positiva por el CRDS y autorizados por el Comité Técnico del Fideicomiso."¹⁴¹

La inserción de los Consejos en toda esta mecánica operativa de la Alianza para el Campo dificultó la participación más efectiva de los posibles beneficiarios, sobre todo en las regiones indígenas que están insertas en formas de participación y de trabajo diferentes. La percepción era que la Comisión Estatal Agropecuaria "realmente era muy cerrada y todo el que quisiera tener recursos de la Alianza tenía que pasar por esa Comisión"¹⁴²...Ahí se tomaban las decisiones. ¹⁴³ En Oaxaca un funcionario estatal comentó que "...se tiene que luchar contra la corriente, las comunidades están con la idea de Alianza para el Campo y en consecuencia las peticiones de la gente al CRDS son solicitudes para molinos,

139Rosa Esther Peña. Asesora de la COCIHP. Entrevistas abiertas realizadas en septiembre 1998 y enero 1999.

140SAGAR. *Manual de Operación del PDPSZRM*. México, SAGAR, 1998, p.51.

141*ibid.*, p.61.

142Juana Sandoval. Responsable del Grupo Técnico Operativo del PDPSZRM de Veracruz. Entrevista abierta realizada el 9 de junio de 1998.

143Leticia Perlasca. Coordinadora Operativa en Veracruz, *op. cit.*

despulpadoras, etc. Además de que en la Alianza no hay dinero, la gente presiona para que se destinen los recursos del Sustentable a esas solicitudes."¹⁴⁴

Las comunidades y grupos accedían al Programa a través de los Consejos "...como una oferta más de las instituciones gubernamentales...".¹⁴⁵ No había diferencia con el resto de programas, la participación de la gente se hacía pensando en conseguir dinero para desarrollar sus trabajos sin importar si era o no un programa con determinadas reglas, o si era sustentable o sostenible.

Un nuevo actor para el desarrollo rural "modernizador": los despachos técnicos.

Uno de los objetivos del proyecto era dotar de asistencia técnica a los productores rurales. Debido a las políticas liberalizadoras de todos los servicios y a la reducción del Estado; el proyecto planteó la contratación de despachos para la operación y asistencia técnica. Muchos de estos grupos se formaron por personas allegadas a los mismos funcionarios de la SAGAR o los gobiernos de los Estados; su personal no era de las regiones en donde operaban y, a pesar de que debía haber un procedimiento especificado en la ley para la contratación de los despachos, en Oaxaca el procedimiento no fue claro ni público; en San Luis Potosí hasta el 2000 no tuvieron otra opción que contratar a un despacho que poco a poco fue perdiendo la confianza de la gente y en Veracruz el gobierno del estado se negó a contratar a algún despacho para no perder el control del ejercicio de los recursos.

En Oaxaca y San Luis Potosí la intervención de los despachos se caracterizó por su bajo nivel de compromiso, seriedad y eficiencia. Los representantes de las organizaciones en los Consejos explicaban el mal desempeño por el hecho de que los técnicos no eran de la región, solían llegar de lejos, de las ciudades y porque no tenían mayor interés en rendir buenas cuentas a la gente, pues su contrato y pago fue negociado con las instituciones y no con los Consejos o las

¹⁴⁴Zamora, Jorge Responsable del proyecto en Oaxaca. Entrevista abierta realizada en septiembre de 1998.

comunidades. Para los propios despachos, los técnicos tenían muy pocos apoyos operativos, no les pagaban a tiempo y por lo tanto había una gran movilidad de personal.

El papel de los técnicos era muy importante para elaborar proyectos exitosos o por lo menos, para llenar los formatos requeridos para poder obtener un apoyo del programa. El acceso a los servicios técnicos fue utilizado discrecionalmente por las dependencias, de manera que sólo se atendían comunidades donde había "posibilidad logística" para el equipo técnico, de la misma manera que se daba apoyo técnico a las organizaciones convenientes, marginando a otras.

Los despachos se convirtieron en una pieza importante de la aplicación de las políticas hacia el campo, a pesar de su poca experiencia y poco interés por proponer realmente alternativas de desarrollo a las regiones.

La concreción de la toma de decisiones: la asignación de proyectos productivos

La forma de acceso a los recursos del programa era a través de los subproyectos que debían servir para "introducir cambios tecnológicos para el mejoramiento de la producción y productividad de las diferentes actividades económicas de las unidades de producción familiar..."¹⁴⁶

Para la aprobación de los apoyos, las solicitudes debían contar con la cédula de planeación de la unidad de producción, la cédula de identificación del proyecto, el flujo de efectivo, el cuestionario sobre posibles impactos ambientales, el perfil técnico del proyecto o el estudio de factibilidad en los casos en que se requiriera. "Dichos formatos cumplían el papel de dar al Consejo Regional y al Comité Técnico del Fideicomiso la capacidad de determinar la viabilidad técnica, económica-financiera y ambiental de cada uno de los Proyectos."¹⁴⁷Aunque en

¹⁴⁵Miguel Tejero. Asesor de la Coordinadora de Productores de Café de Oaxaca (CEPCO). Comentario vertido en reunión de trabajo realizada en octubre de 1998.

¹⁴⁶SAGAR, *op.cit.*, p.28.

¹⁴⁷Ibid. p.27.

realidad los técnicos no contaban con ningún instrumento metodológico ni de medición para determinar la viabilidad de los proyectos en cada comunidad.¹⁴⁸

Los técnicos del CRDS ó de las otras dependencias participantes debían dar el apoyo a los beneficiarios para la elaboración de los formatos requeridos. Las organizaciones difícilmente contaban con técnicos que pudieran presentar un proyecto que cumpliera con los requisitos del manual. Por lo tanto para presentar una solicitud, los beneficiarios dependían de la eficiencia, carga de trabajo y muchas veces voluntad del técnico o de la institución a la que éste pertenecía. Si tomamos el caso de la región Mixe de Oaxaca, en donde 7 técnicos debían atender a 318 localidades y sólo cubrieron a 61 (19%) en 1997, vemos que era difícil que se lograra una respuesta a la demanda social adecuada para la planeación de los subproyectos.

En el primer año del proyecto se financiaron subproyectos a pesar de que los Consejos no se habían instalado en Hidalgo, San Luis Potosí y Veracruz. En Hidalgo empezó a operar el Programa en abril de 1997 y solamente se manejó la línea de inversión de granos básicos, por la urgencia de invertir el recurso a tiempo con los ritmos que marca el ciclo agrícola.¹⁴⁹

En San Luis Potosí, la SAGAR definió los mecanismos de operación, esquemas de financiamiento, zonas económicas con potencial productivo.¹⁵⁰ Los proyectos financiados en 97 fueron dictaminados y seleccionados por SAGAR; se utilizaron recursos para la contratación de técnicos que formularon pequeños proyectos comunitarios aislados, como cualquier otro proyecto de equipamiento rural o asistencia técnica. Se perdió la característica de sustentabilidad y pasó a ser un proyecto de fomento agropecuario.¹⁵¹ La responsable del Programa por parte de la SAGAR- SLP consideraba que se rompió con el esquema previsto y en lugar de

148 Juan Luna. Antropólogo técnico en el CRDS de la Huasteca Hidalguense, *op. cit.*

149 Camina Lara. Presidenta del Consejo Regional de Desarrollo Sustentable en la Huasteca Hidalguense. Entrevista realizada en febrero de 1999.

150 Alianza de Productores de la Huasteca Potosina, *op. cit.*

151 Alma Cervantes. Delegada del INI en SLP, *op. cit.*

financiar a comunidades que fueran polos de desarrollo, se financiaron a comunidades ubicadas a orilla de la carretera.¹⁵² En julio de 1998 se revisó qué subproyectos de 1997 de la Alianza para el Campo cubrían los requisitos del Banco Mundial para incluirlos dentro del programa de áreas marginadas para ser reembolsados por el Banco.¹⁵³

En Veracruz, no se instaló el Consejo a principios de 97 para evitar crear una figura inducida por las instituciones sin un soporte comunitario sólido.¹⁵⁴ Sin embargo, la Vocalía aprobó los proyectos de 97 sin participación comunitaria, en su calidad de instancia de gobierno definida para tomar las decisiones técnicas para la ejecución de los recursos financieros.¹⁵⁵ Aparentemente la selección de los subproyectos se hizo a partir de los autodiagnósticos con participación de las comunidades, sin embargo al momento de la toma de decisiones, éstas no participaban. Los desfases administrativos provocaron que a la llegada del recurso de 1997, la Vocalía se viera presionada por colocar el dinero "a ciegas" pues la gente ya no quería realizar los subproyectos identificados.¹⁵⁶ También hubo casos en que las comunidades se quedaron esperando, el siguiente comentario es muy claro sobre esta situación: " En Tetzacual se presentó el técnico y nos presentó tres proyectos.... El técnico nunca regresó, por eso no entramos en el programa".¹⁵⁷

Como conclusión, creemos que el Programa no generó mecanismos adecuados para compartir el poder con la sociedad civil ya que no había una representación equitativa de organizaciones en los Consejos, la presentación de propuestas dependía de los técnicos y la dictaminación en el CRDS la hacían los funcionarios de las dependencias de gobierno. Sólo en SLP y Oaxaca hubo una interlocución de las organizaciones en los Consejos y hasta después de dos años de gestiones

152 Patricia Venegas. Responsable del Programa en SAGAR SLP, *op.cit.*

153 Héctor Rodríguez Castro. Delegado Estatal de la SAGAR en San Luis Potosí. Entrevista dirigida realizada en julio de 1998.

154 Tajín Fuentes. Ex- coordinador técnico del programa en Veracruz, *op.cit.*

155 *Idem.*

156 *Idem.*

157 Simón Angeles. Productor de Tetzacual, Zontecomatlán. Entrevista abierta realizada en febrero de 1999.

y vueltas la asignación de recursos para proyectos productivos finalmente fructificó.

Criterios transparentes para la asignación de recursos.

El primer problema que se enfrentó para conocer cómo se asignaban los recursos era la falta de información pública hacia los Consejos Regionales sobre los montos que les correspondían por Región, por Consejo y por año; y la variabilidad de las cifras de los informes de "cierre" de los años fiscales. Aunque había un techo financiero anunciado anualmente en el documento del proyecto aprobado por el Banco, el monto real por año era producto de negociaciones entre el gobierno estatal y la SAGAR.

El mecanismo mediante el cual el Banco otorgaba los recursos era de "reembolso", primero se gastaban los recursos fiscales del gobierno mexicano y posteriormente se comprobaban al BM para su reembolso.

Parecía ser que al Banco lo que más le interesaba era que los proyectos cumplieran con sus procedimientos y criterios administrativos para aceptar las comprobaciones. Por ejemplo, como resultado de la Misión de Seguimiento del BM de octubre de 1998 en Oaxaca se acordó que para el desembolso del primer año de ejecución (1997), la SAGAR y los CRDS sólo integrarían los expedientes de los proyectos que cumplieran con las características del programa; dando a la SAGAR la opción de maniobrar para ajustarse a las normas establecidas y poder comprobar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹⁵⁸ Aunque los recursos fueran asignados conforme al Manual y sus prioridades, esto significaba que los funcionarios tenían cuidado de acatar los criterios administrativos sobre las comprobaciones y no criterios participativos como podían ser que los representantes de las organizaciones hubieran participado en su asignación o que se hubiera cuidado la calidad de los proyectos para lograr su cometido.

¹⁵⁸ Pedro Martínez Lara, Presidente del CRDS de la Zona Mixe Alta y Media. Entrevista realizada en octubre de 1998.

Por otro lado, la aprobación de los proyectos que financia el Banco Mundial a México y cualquier otro país la realiza el Consejo de Directores del Banco y los reembolsos son responsabilidad del aparato administrativo de esta institución. La información sobre los desembolsos es considerada como confidencial y, al momento de la adquisición del adeudo de este proyecto, ni siquiera el Congreso de la Unión se enteró de la deuda que se contraía, ni del recurso que se debía asignar a nuestro país, ni como se gastaba éste.

En el caso de este proyecto, el proceso de asignación de los recursos estuvo más encaminado a beneficiar a los proveedores y a los despachos contratados para dar asistencia técnica.

El proceso de las adquisiciones: ni transparente ni participativo.

Lo más complicado del procedimiento de la Alianza para el Campo se presentaba en el proceso de adquisiciones en los proyectos. En este caso, el pago de recursos a los proveedores lo realizaba el Fideicomiso Estatal pues no debía haber manejo de efectivo por parte de los beneficiarios.¹⁵⁹ Este mecanismo generó ciertas dificultades y muchos trámites. Los comentarios siguientes muestran lo enredado del procedimiento:

Se paga al proveedor los insumos que el productor requiere y el productor se beneficia directamente. La parte que le corresponde poner al productor se da sobre dos opciones: la primera, es un vale y lo ideal sería que el productor fuera directamente con el proveedor una vez autorizado su proyecto y le pagara el 30%; pero por las condiciones de aislamiento de Huejutla, el productor tiene dificultad para acudir hasta allá (Pachuca, Tampico o Ciudad Valles) a dejar su aportación. Entonces, lo que se hace es que se abre una cuenta en el banco en donde el productor deposita el 30% que le corresponde y entonces el programa paga al proveedor el 70% restante.¹⁶⁰

¹⁵⁹ SAGAR. *Manual de Operación...*, op.cit., p.81.

¹⁶⁰ Luis Gerardo Sifuentes. Asesor de la Presidenta del Consejo Regional de la Huasteca Hidalguense. op.cit.

El mecanismo no era muy claro y ocasionó la desconfianza de los productores, sobretodo de aquellos que habían participado en los Fondos Regionales del INI cuyo procedimiento para realizar las adquisiciones era diferente:

Los productores dicen que el INI a través de los Fondos les da la libertad de comprar sus propios productos y garantizar que el proyecto sea responsabilidad absoluta de ellos. Ellos han demostrado que sí tienen la capacidad de hacerlo, entonces, ¿porqué no lo hace así el sustentable?¹⁶¹

En Veracruz, el mecanismo era aparentemente similar pero ahí el cheque sí se entregaba al productor, "...para que él se encargue de hacer sus compras y se vaya responsabilizando de a quién le compra, cómo lo compra y vigile la aplicación de su propio recurso."¹⁶² Los cheques salían a nombre del Comité que contaba con un expediente de su proyecto. Si ellos llegaban a conseguir un costo menor al cotizado, en Asamblea podían decidir como usar ese recurso.¹⁶³

Como señalaron los participantes de los Fondos Regionales, la posibilidad de que las adquisiciones fueran hechas por los beneficiarios permitió a los productores asumir cabalmente su responsabilidad y seleccionar lo que más convenía a sus proyectos. Sin embargo, en Veracruz comentó un productor que el procedimiento lo controlaba el técnico del programa:

El cheque sale a nombre del comité de proyecto y un técnico nos acompaña a abrir la cuenta en el banco. Después nos lleva con algún proveedor que el mismo técnico ya contactó y con él se hace la compra. No nos dejan buscar a nosotros donde hacer las compras de nuestros materiales y yo sé donde se consigue más barato lo que compramos.¹⁶⁴

Los criterios de asignación de los recursos no fueron públicos ni transparentes. En Oaxaca en 1997 el delegado de la SAGAR decidió a que proveedor comprarle sin consultar a los Consejos generando desilusión del Comité Coordinador.¹⁶⁵ A nivel regional, las organizaciones que participaban en los CRDS a principios de 1999

¹⁶¹Eusebio Proto. Director del INI en Huejutla, Hidalgo. Entrevista realizada en septiembre de 1996.

¹⁶²Juana Sandoval, *op.cit.*

¹⁶³Leticia Perlesca. Coordinadora Operativa del PDPSZRM en Veracruz, *op.cit.*

¹⁶⁴Juan Alonso. Productor de la comunidad de Tecapa, Municipio Ixmiquilpan, Veracruz. Entrevista realizada en febrero de 1999.

¹⁶⁵Javier Mancilla. Director de Transparencia, S.C., comentario a este escrito, noviembre, 2000.

casi no eran tomadas en cuenta para la asignación de recursos, sus representantes no conocían el Manual de Operación y por lo tanto sus funciones, derechos y obligaciones. Los funcionarios junto con los técnicos eran los que tomaban las decisiones. A los Consejos sólo se llegaba a validar los proyectos aprobados por las instituciones.¹⁶⁶ En el Consejo de María Lombardo (Zona Mixe Baja) se apoyó a organizaciones afiliadas a la CNC poco antes de las elecciones estatales de agosto de 1998 y la mayoría de estos proyectos fueron gestionados por Cristóbal Montejano, representante de esa Central.¹⁶⁷

En Cuicatlán las organizaciones solicitaron proyectos productivos diversos y al final les “asignaron” molinos de nixtamal, ya que el delegado de la SAGAR gestionó con un proveedor de Puebla los molinos.¹⁶⁸

En Hidalgo el mecanismo de las adquisiciones generó malos pensamientos sobre el uso de los recursos y hubo algunos comentarios que señalaban que hubo un uso político de los recursos por parte del precandidato del PRI al gobierno del estado.

Los indígenas tienen que aportar en efectivo en una cuenta registrada a nombre del sustentable a través del Banrural, entonces ya que depositan les dan una serie de documentos, el programa los revisa y les dice lo que les falta de acuerdo a las características del proyecto, en realidad no les dice cuánto es el total del proyecto y esto da pie al manipuleo...

Los mensajes del precandidato son muy claros al decir a la gente que o lo agarra o lo agarra...le han dicho a la gente que va a haber beneficios económicos y los campesinos indígenas andan en la búsqueda de algún beneficio. Y en lugar de eso les dan una gorra, un cuadernito, una pluma, todo rotulado con leyendas partidistas. Este es otro costo que el Sustentable está pagando.¹⁶⁹

¹⁶⁶ *Idem.*

¹⁶⁷ Productores de San Felipe Zihualtepec, Cotzocon, Oaxaca. Entrevista realizada en agosto de 1998.

¹⁶⁸ Eliseo Cruz. Productor y delegado ante el Consejo de Cuicatlán. Entrevista realizada el 8 de noviembre de 1999.

¹⁶⁹ Eusebio Proto. Director del INI en Huejutla Hidalgo, *op.cit.*

Finalmente cabe decir que todo este enredado proceso de las adquisiciones, de la definición de los montos por región, de la información hacia los Consejos; más que revelar la ineficiencia de las agencias ejecutoras federales, estatales y de los despachos; hacen pensar que a través de la poca transparencia en el uso de los recursos, es más fácil "controlar" su uso y que siempre que se trata de dinero, el control político se pone de manifiesto.

2.3. Conclusiones.

En cuánto a la participación social en el diseño y planeación de los proyectos de combate a la pobreza, que cuentan con recursos del Banco Mundial.

La participación social en los proyectos que tienen recursos del Banco Mundial, promovida por las dependencias gubernamentales, es una participación instrumental que no permite aprovechar a su máximo el potencial del capital social de las regiones donde éstos operan, en detrimento de los objetivos de los proyectos que se enmarcan desde diferentes ámbitos del combate de la pobreza y de los intereses o necesidades de los beneficiarios.

El Proyecto de Desarrollo de Areas Agrícolas de Temporal ubicó a la participación social en el extremo del desvío total ya que, a pesar de que el documento original del proyecto tenía planteamientos muy importantes para apoyar a los productores maiceros y sus organizaciones, afectados por la firma del TLCAN; el gobierno mexicano, a través de la SHCP y SAGAR-FIRCO, con el aval del Banco Mundial, no retomaron el propósito original del proyecto. En consecuencia y debido a la falta de información por parte de las organizaciones de productores a quienes iba dirigido el proyecto, la mención de la participación en el documento aprobado por el Consejo de Directores Ejecutivos del Banco Mundial, fue sólo el discurso de un proyecto que en los hechos no se llevó a cabo.

El proyecto de Acuacultura, que nunca se aprobó pero tampoco se canceló oficialmente; se quedó en la etapa de diseño. Cuando el sector social involucrado, las organizaciones de pescadores y equipos de apoyo, empezaban a pronunciarse

en torno al proyecto queriendo modificar sus planteamientos originales; SEMARNAP y el Banco Mundial no continuaron impulsándolo, prefirieron evitar los retos que les representaba pasar de una participación instrumental a una participación responsable por parte del sector social.

Los proyectos de Educación y Salud, planteaban la “participación” a partir de que se informaba a las comunidades sobre los programas; a través de la elección de los auxiliares por parte de las comunidades, con el nombramiento de los comités de salud y educación; con la aportación comunitaria en la construcción de las obras requeridas o a través de la vigilancia de los maestros. En este caso, los sujetos a quienes se dirigían estos programas solo “participaban” a partir de lo que el programa decía que debían hacer. El PRODEI planteó más elementos de reflexión con los padres y madres de familia que podían haber logrado un mayor involucramiento y apropiación por ellos, sin embargo, llevar a cabo estos planteamientos requería de la inversión de recursos en acciones de capacitación con los cuales no se contó. Por lo tanto la participación social se dio para instrumentar u operar un proyecto diseñado desde arriba.

En el Proyecto Forestal, hubo más facilidades para la participación social gracias al interés de los ejecutores de SEMARNAP por así hacerlo, sin embargo, no dejó de ser una participación instrumental pues partió de un modelo de aprovechamiento forestal para el mercado, sin cuestionarse qué es lo que los propietarios del bosque querían hacer o hacen con él.

En el Proyecto de Desarrollo Rural en Areas Marginadas, en la etapa de diseño, la participación se dio, de acuerdo con BM, la SAGAR y la SHCP, a través de la asistencia de las organizaciones a los Foros de Consulta, reuniones informativas o talleres que, sin embargo, no incluyeron al total de organizaciones sociales con trabajo en las regiones y eran planteadas para dar a conocer el programa y no para promover realmente propuestas que pudieran incluirse en él.

Las propuestas más relevantes presentadas en esta etapa por parte de las organizaciones de SLP, Oaxaca y Veracruz fueron: la creación de una Asamblea General de Organizaciones como instancia de toma de decisiones del programa (propuesta de 32 organizaciones de SLP) y la creación de una instancia administrativa más cercana a las regiones que evitara los frecuentes desfases de los proyectos en el área rural (Oaxaca y Veracruz). ninguna de estas propuestas fue retomada, sin que las organizaciones de productores tuvieran una explicación al respecto.

En la operación del PDRAM, aunque se definieron criterios técnicos para delimitar en dónde operar, con quién trabajar, bajo qué mecanismos promover la participación; se presentaron criterios políticos que fueron más importantes. Por ejemplo, la inclusión de la región Cuicateca de Oaxaca se hizo a solicitud del entonces gobernador de ese estado Diodoro Carrasco. La constitución del Consejo Regional de Desarrollo Sustentable de la Huasteca Potosina no se había impulsado hasta que las organizaciones de productores presionaron para que se formara. Antes el gobierno del estado definió unilateralmente como trabajar los recursos de 1997 a través de “empresas integradoras” promovidas por el Secretario de Desarrollo Agropecuario. Una vez que se constituyó el Consejo Regional de Desarrollo Sustentable de la Huasteca Serrana, con el criterio del “equilibrio” de representación, las instituciones excluyeron a organizaciones de productores interesadas en participar en el Consejo y definieron que se integrarían igual número de instituciones y organizaciones. Las instituciones en ningún caso votaron en contra de lo que determinaba la presidencia del Consejo, en manos del gobierno del estado. Por lo tanto, su integración en los Consejos fue un mecanismo para restar peso y fuerza política a las organizaciones de productores en la toma de decisiones.

Los ejemplos descritos del PDRAM muestran que en este programa la participación de las organizaciones de productores era un trámite para acatar las formas en que los gobiernos de los estados pensaban operar el programa, a pesar

de los propios documentos normativos del Banco y SAGAR. Esta situación cambió un poco gracias a la información que dio fuerza a las organizaciones sobre sus derechos.

En los proyectos analizados no existió la voluntad política por retomar e involucrar realmente a los sujetos sociales a quienes se dirigen estos programas de combate a la pobreza. Fue necesaria la presión *desde abajo* para que existiera una mayor participación. A través del seguimiento conjunto del programa por parte de las organizaciones sociales, organizaciones de productores y comunidades involucradas en los programas; vimos como sí era posible que las propuestas de los sujetos sociales fueran tomadas en cuenta, pero sólo a partir de su lucha. En especial, en el PDRAM hacer valer la voz de las organizaciones de productores fue posible a través de demandas y acciones conjuntas por parte de las organizaciones y comunidades de Oaxaca, San Luis Potosí y Veracruz, en todos los niveles (local, estatal, nacional e internacional).

Tanto en el Proyecto Forestal como en el PDRAM se logró la traducción de los documentos aprobados por el Banco Mundial. En el primer caso, ante la solicitud de las comunidades involucradas hubo la voluntad de la agencia ejecutora, SEMARNAP, por traducirlo en poco tiempo. En el segundo caso, se necesitaron 14 meses de demandas hacia el Banco Mundial, a través de cartas y solicitudes verbales, para que se entregara a las organizaciones de productores una versión "no oficial" del documento traducido. Posteriormente, al aprobarse la segunda etapa del proyecto, como las organizaciones de productores de SLP, Oaxaca y comunidades de Veracruz ya tenían una fuerza propia y fueron apoyadas por Organizaciones civiles nacionales reconocidas; la traducción se hizo en tan sólo tres meses, lo cual hace ver como la persistencia y las alianzas con información clara sobre los derechos ciudadanos, pueden obtener logros sencillos pero importantes.

Otros ejemplos de la posibilidad de que a través de la presión conjunta se reconozcan las propuestas de los sujetos sociales interesados en aportar a estos

programas son el de la constitución del Consejo Regional de Desarrollo Sustentable de la Huasteca Serrana (en San Luis Potosí); la continuidad de los Consejos en Oaxaca sin ser divididos como quería hacerlo el gobierno del estado; tomar en cuenta la voz de las organizaciones del Bajo Mixe Istmo y Cuicatlán en la contratación de los despachos y la aprobación de proyectos productivos después de dos años de gestiones.

Sobre el acceso público a la información de los proyectos.

La falta de información confiable y adecuada hacia los sujetos sociales de las regiones donde operan los proyectos de combate a la pobreza, aparece como un problema causado por la ineficiencia de los operadores o por la falta de recursos para la difusión de la información. En realidad, es una forma de manipular el uso de los recursos y evitar procesos transformadores que fortalezcan a estos sujetos.

Otro elemento que hemos visto que es muy importante para hacer posible la participación, es la información. Conocer qué programas promueve el Banco Mundial, para qué son, cómo deben operar, quiénes pueden beneficiarse de ellos, que derechos tienen los beneficiarios, grupos interesados o especialistas y bajo qué mecanismos se comparte la toma de decisiones; es fundamental para poder hacer propuestas para el combate a la pobreza en las regiones rurales marginadas. Sin embargo, los documentos normativos de los proyectos del BM no son públicos o no se difunden y resultan ser parciales pues no siempre dicen todo lo que la gente debe saber. Además, la mayoría de los documentos ni siquiera están en español, dificultando, de esta forma, una participación de todos los actores involucrados.

En los proyectos que hemos analizado, toda la información de los proyectos del Banco Mundial, de sus políticas y directrices operativas no era conocida ni siquiera por los funcionarios del Banco y mucho menos por los funcionarios y técnicos de las agencias ejecutoras mexicanas. Tanto el gerente del PDRAM, Dr. Adolfo Brizzi, como el entonces representante de México en el Consejo de Directores Ejecutivos, Federico Ferrer; manifestaron desconocer la Directriz Operacional

4.20: Pueblos Indígenas, que da derechos a los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas en las regiones indígenas donde se opera cualquier programa que tiene recursos del Banco. Por consiguiente, los funcionarios mexicanos tampoco conocían la D.O 4.20 ni los documentos aprobados por el Banco Mundial, hasta que Transparencia se los dio a conocer. Sólo algunos funcionarios de alto nivel de las dependencias federales responsables de la operación de los programas y de la SHCP, conocían un poco más sobre como operaban estos créditos, pero los derechos de los pueblos no, haciendo difícil su promoción y vigilancia.

Los documentos de los proyectos que se iban elaborando conjuntamente entre el BM y las dependencias ejecutoras de los programas en la etapa de diseño, que eran aprobados por el Consejo de Directores Ejecutivos del BM, no se difundían y por estar en inglés son poco accesibles a los mexicanos a pesar de que son importantes pues contienen los propósitos de los proyectos que pagamos todos los mexicanos.

Los contenidos más importantes de los Manuales de Operación que elaboran las dependencias ejecutoras tampoco se difunden, en muy pocas ocasiones se explica con detenimiento a los beneficiarios, comunidades y organizaciones los propósitos de los proyectos, los mecanismos de participación y la posibilidad que tienen de proponer a los programas como operar. La única información que se difunde se refiere a la función de los comités, promotores o Consejos.

En general, quienes operan los programas no ponen mucho interés en dar información a los beneficiarios. Tratándose de comunidades indígenas, se destinan muy pocos recursos o ningún recurso para hacerlo adecuadamente, si consideramos que un amplio porcentaje de la población es monolingüe y analfabeta, se requiere de materiales adecuados para la población con estas características.

La difusión de información en los casos del PDRAM, Acuacultura, Proyecto Forestal Comunitario y Programas de Educación y Salud nos dejan ver como la información de los proyectos y las normas permite que comunidades, organizaciones e incluso instituciones analicen los propósitos de los proyectos, los derechos que deben respetarse, generen la reflexión colectiva para la definición de propuestas de desarrollo con un mayor involucramiento y responsabilidad sobre el uso de los recursos por parte de los diversos actores involucrados. Sin embargo, para que se lleven a cabo estas propuestas se requiere de la acción conjunta o movilización de los directamente afectados por los proyectos y el dialogo, aunque en ocasiones sea forzado, para que se retomem las propuestas del sector social.

Por ejemplo, en los proyectos de educación y salud, durante un año se promovió la realización de un Seminario entre organizaciones no gubernamentales e instituciones responsables de los programas. En él se analizó ampliamente lo que significa la perspectiva de género y se llegó a consensos entre los participantes en el seminario sobre como impulsar este enfoque. Ello permitió capacitar y sensibilizar a funcionarios y técnicos del gobierno de Oaxaca acerca del tema, sin embargo, no se provocaron cambios en la operación de los programas, por la falta de una “presión” de los directamente involucrados para que se modificara la operación de estos programas.

En otro sentido, la información difundida sobre el proyecto de acuacultura entre las organizaciones sociales de pescadores y especialistas en el tema; hizo posible su pronunciamiento hacia el proyecto. Pero la falta de un diálogo entre las organizaciones y las instituciones, llevó a la cancelación del proyecto sin que se aprovechara un posible crédito para los pescadores pobres del país.

En el PDRAM, después de que las organizaciones de productores conocieron sus derechos, los propósitos del proyecto, las opciones que se abrían a la participación social; en SLP acordaron sus demandas, enviaron cartas,

gestionaron reuniones con el gobernador y se movilizaron (bloquearon carreteras); hasta ver retomadas algunas de sus propuestas. En Oaxaca, las organizaciones también defendieron sus propuestas y derechos, hablaron con los operadores del programa en Oaxaca, a nivel federal y en cada Misión del Banco en sus regiones, hicieron llegar sus demandas al Director Ejecutivo por México. Aunque ahí hubo una mayor resistencia del gobierno del estado, finalmente tuvieron que acordar mecanismos mas claros de contratación de los despachos y aprobaron algunos proyectos a las organizaciones.

Las organizaciones de SLP, Oaxaca y comunidades de Veracruz y equipos de apoyo han gestionado entrevistas con BM, SAGAR y SHCP para darles a conocer su posición frente al programa. Aunque nunca se cumplieron los acuerdos de realizar talleres en cada región donde se ventilaran los problemas y se tomaran acuerdos para solucionarlos; la persistencia de las organizaciones en la defensa de sus propuestas en lo local, estatal, nacional e internacional; permitió algunos avances y reconocimiento de las organizaciones sociales como interlocutoras válidas en el PDRAM.

De esta forma, el diálogo “hacia arriba y hacia abajo”, con información de las normas, de los derechos y de lo que pasa en las regiones; el apoyo mutuo entre las organizaciones, la vigilancia del programa por ellas mismas, la detección de muchas irregularidades, permitió algunos logros en el PDRAM:

- Conformación de una Red de organizaciones de productores, comunidades, equipos de apoyo que ha logrado beneficios para las organizaciones.
- Aprobación de los proyectos presentados por organizaciones de la Huasteca Potosina, y de las regiones Cuicateca y el Bajo Mixe de Oaxaca.
- Constitución del Consejo Regional de Desarrollo Sustentable en la Huasteca Potosina con participación de organizaciones de productores.
- Traducción de los dos Documentos aprobados por el Banco.

- Modificaciones al Manual de Operación 2000, dónde se fortaleció el papel del Consejo Regional de Desarrollo Sustentable como instancia primordial de planeación, aprobación de proyectos, contratación de despachos y toma de decisiones. Además se hizo explícito a través de las adecuaciones, el papel de las organizaciones como instancias con derecho pleno de apoyo del programa. También se incluyó el respeto a la organización tradicional de las comunidades.
- Inició una planeación-seguimiento conjunto entre instituciones, organizaciones y despacho en el CRDS de la Huasteca Serrana.

Acerca de los mecanismos institucionales para compartir el poder de asignación de recursos entre el gobierno y la sociedad.

Las instancias de participación de los proyectos financiados por el Banco Mundial tienen como fin eficientar las acciones de los programas, es decir, son instancias para la instrumentación, pues los programas no destinan ni el tiempo, ni el recurso necesarios para impulsar procesos que tiendan a compartir el poder entre la sociedad y las instituciones de gobierno, para la definición del uso de los recursos y la realización de las acciones sustanciales para el combate a la pobreza.

Compartir el poder es un reto de los programas participativos, hacerlo supone la toma de decisiones compartida sobre cómo operar el programa y cómo gastar el recurso. Sin mecanismos que propicien e impulsen procesos en este sentido, no es posible una participación social real o se cae en una participación legitimadora, instrumental o eficientista de los proyectos.

Los proyectos preveían la creación de instancias de coordinación con los sujetos sociales involucrados en los proyectos: se hablaba de los comités comunitarios, consejos regionales, en ocasiones se incluyó la participación de promotores comunitarios. Casi siempre estas figuras eran vistas e impulsadas como "requisitos" de los programas. Ninguno de estos programas contempló en su

diseño, la capacitación y el recurso necesarios que permitieran generar procesos tendientes a la toma de decisiones compartidas.

En general quienes operan los programas también tienen un gran peso en el rumbo que estos toman. La mayoría de los técnicos o especialistas no fueron sensibilizados sobre la importancia de su papel para generar procesos en las comunidades que por lo menos, llevaran a la reflexión colectiva para generar procesos transformadores. Por el contrario, generalmente se presentaban ritmos de trabajo y un ejercicio del poder que no favorecía que los beneficiarios o afectados por los programas manifestaran sus opiniones para contribuir a la toma de decisiones. En ocasiones cuando existió la voluntad de algunos operadores de los programas por ir más allá e involucrar realmente a la gente, si no se trató de una voluntad generalizada, no se mejoró en nada la operación de los proyectos.

Por ejemplo, en Veracruz en PDRAM se intentó hacer un trabajo eficaz de planeación, elaboración de autodiagnósticos comunitarios, etc. para generar la participación de las comunidades. El retraso en la llegada del recurso hizo que se “cayera” el trabajo realizado porque el interés de las comunidades había decrecido. Después con el cambio de gobierno en ese estado, cambió el equipo técnico y se olvidó el trabajo previo de planeación y promoción.

En los proyectos de educación y salud, la sensibilización de funcionarios y técnicos sobre cuestiones de género no fue suficiente para modificar los planteamientos de los programas. Incluso en el PAC, el programa se convirtió en una imposición y condicionamiento para hacerse sujetos de acreditación del *Progresá*. Este tipo de imposiciones distan mucho de pretender compartir la toma de decisiones con los sujetos a quienes se dirigen los proyectos.

Como ya se dijo, el acceso a la información adecuada y oportuna es imprescindible para la toma de decisiones y en general, sólo los funcionarios cuentan con esta información.

La lección que el PDRAM nos arroja, reseñada en el apartado de información, es que sólo se llega a compartir el poder de decisión en algunos aspectos limitados por las normatividades de los programas, cuando hay una presión de los sujetos sociales a quienes se dirigen estos programas. Los planteamientos sustanciales como podría ser que se aceptara el completo control sobre el uso de los recursos por las organizaciones sociales, no se modificaron.

Criterios transparentes en la asignación de recursos.

Los cambios promovidos por la Reforma del Estado no han alcanzado la rendición de cuentas sobre los recursos de estos programas financiados por el Banco Mundial, haciendo posible el desvío de recursos o el uso político de los mismos.

Este indicador demuestra el interés por fomentar o no una real participación social, si se tiene voluntad por proporcionar la información adecuada y si existe la intención de compartir la toma de decisiones. Por lo tanto, ante lo que ya hemos dicho, sólo resta mencionar que debido a que en general no hubo información sobre la asignación de los recursos hacia las regiones, la transparencia en el uso de éstos no existió.

A partir de los procesos aquí descritos podemos darnos cuenta de que impulsar la participación a cualquier nivel, de cualquier tipo, es un dilema que requiere de recursos públicos, voluntades, capacidades y tiempo. Muchas veces en el análisis nos perdemos en los problemas de operación y no vemos que finalmente no se llega al fondo de la participación, es decir, a la toma de decisiones sobre el modelo de desarrollo que queremos para el país, con una perspectiva de los diferentes sectores, como es el caso del campesinado mexicano.

En este sentido, hay que tener siempre en cuenta que los problemas de instrumentación desvirtúan el sentido último de los programas pues aparece un

punto de vista más "eficientista" y no el problema de la toma de decisiones. Si se toma esto en cuenta, la perspectiva puede ser tratar de que la participación vaya construyendo procesos de análisis, capacitación, concientización sobre una realidad inmediata, a partir de la cual se puede ir profundizando sobre las causas que generan la pobreza, por ejemplo; o se puede negar la posibilidad de aceptar recursos por el fin legitimizador, instrumental o nominal que puede tener la participación.

Además, como los programas analizados son compensatorios y focalizados, a pesar de ser buenas propuestas puntuales en el papel, no llegan a transformar ni siquiera en el sentido eficientista, a los aparatos institucionales que los impulsan o a las políticas públicas.

Los cambios que se pueden ir gestando a partir de tratar de hacer valer el derecho a la participación, como se vio en el caso del Proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas, para generar procesos, impulsar movimientos o la formación de sujetos sociales; pueden ser muy valiosos y en los siguientes capítulos trataremos de ver realmente que pasó en la Huasteca Potosina con la COCIHP en su lucha por ser reconocida como organización interlocutora del desarrollo de la región.

3. PROBLEMÁTICA PARA EL DESARROLLO RURAL DE LA REGIÓN HUASTECA POTOSINA.

Este capítulo tiene la finalidad de presentar un panorama general de la problemática de “desarrollo” de la región Huasteca Potosina, enfatizando las condiciones de marginalidad, de despojo y explotación que ha existido a través de la historia y las opciones existentes para las familias campesinas a partir de los sistemas de producción que ya conocen y gracias a los cuales han podido sobrevivir durante siglos. Así mismo se describe la situación organizativa de la región y los problemas económicos sectoriales más recientes que están enfrentando actualmente los productores campesinos. Esta semblanza general tiene la finalidad de ubicar los problemas que trata de combatir el Proyecto del Banco Mundial de “Desarrollo Rural en Areas Marginadas”, a partir del cual en el próximo capítulo analizaremos más a fondo los problemas que ha enfrentado la Coordinadora de Organizaciones Campesinas e Indígenas de la Huasteca Potosina (COCIHP) para poder “participar” y hacer valer sus propuestas para mejorar las condiciones de vida de sus agremiados.

Es importante abarcar la caracterización de la totalidad de la Huasteca Potosina pues como tal esta región la vemos, retomando a Gilberto Giménez, como una región sociocultural que “... nace de la historia, es decir de un pasado vivido en común por una colectividad asentada en una porción de territorio ... (pero con) la articulación de diferencias microculturales frecuentemente complementarias, aunque internamente jerarquizadas”. “Es decir, el criterio básico de lo regional culturalmente entendido debe ser que, la naturaleza de las relaciones sociales dentro de una región, permita que la región en su conjunto se relacione, se estructure, dentro del contexto global en forma unitaria y diferencial.”¹⁷⁰

¹⁷⁰ Giménez, Gilberto. “Apuntes para una Teoría de la Región y de la Identidad Regional”, en: *Estudios sobre Culturas Contemporáneas*. Vol VI. No. 18. México, pp. 165-172.

3.1 La Historia.

Entender que pasa hoy requiere conocer como se ha ido construyendo la Huasteca Potosina. Debemos recordar por obvio que parezca, que los espacios son terrenos en los cuales se desarrollan procesos sociales y las regiones son espacios con características específicas en sus aspectos naturales e históricos, con determinadas relaciones entre el hombre y el medio; cabe entonces hablar de la Huasteca Potosina en este sentido, retomando sus características naturales así como los procesos históricos que se han vivido en esta región, lo cual nos lleva a dibujar de alguna forma el paisaje huasteco de San Luis Potosí.

Los sucesos históricos que mas adelante describiré han delineado el paisaje por la huella que han dejado en la región y en las gentes. He seleccionado por su importancia algunas etapas de la Historia que dan cuenta de cómo se fueron insertando algunos productos como la caña, el café y el ganado; así como la concentración de tierras.

La Colonia se caracterizó por el despojo de tierras de las comunidades y la explotación de la fuerza de trabajo. La región quedó fuera de la ruta comercial del centro (es decir, de lo que hoy es la Ciudad de México) y el golfo (específicamente de lo que hoy es el puerto de Veracruz), por lo tanto su crecimiento fue lento. En la etapa de colonización se implantaron las grandes haciendas huastecas de diferentes tipos: a) las dedicadas a la ganadería bovina extensiva con abundantes pastos y menos población en la sabana costera al oriente; y b) las criadoras de mulas y caballos, ubicadas al occidente centro y sur, en valles fértiles donde combinaron la cría de ganado con el cultivo de caña.

Antecedente inmediato de las haciendas fueron las estancias o mercedes de tierras. La dotación por este medio constituyó desde mediados del siglo XVI, un

paso decisivo hacia la transformación de pastizales en propiedad privada.¹⁷¹ El reparto de tierra se vio reforzado al establecerse congregaciones, como parte de la "política colonial de reducción y concentración de población indígena establecida después de 1590."¹⁷² Con la liberación de tierras indígenas se facilitó el proceso de concentración territorial. Finalmente la expansión de las primeras haciendas se realizó una vez que los propietarios tuvieron certificados de propiedad a partir de mediados del siglo XVII.

Producto de la Colonia se estableció la ganadería como una de las más importantes actividades económicas de la región, de hecho se ha llegado a mencionar que: "...el avance de las reses por los diferentes rumbos de la Huasteca Potosina ha significado, literalmente, el avance del capitalismo, ya que las reses han sido portadoras *in nuce* al principio y abiertamente después - específicamente a partir de la existencia de haciendas y ranchos- de *relaciones sociales de tipo capitalista*."¹⁷³

Con el fin de este periodo no terminó la monopolización de la tierra. Desde fines del siglo XVIII, grandes propiedades experimentaron un proceso de consolidación y fragmentación final, las haciendas se convirtieron en condueñazgos, que se trataba de "una forma dual y transitoria de tenencia de la tierra sea como propiedad heredada indivisa o como 'sociedad agraria' conformada tanto por propietarios o accionistas blancos como por mestizos e indígenas."¹⁷⁴ Más tarde los condueñazgos se desintegraron en ranchos para llegar al siglo XX de esta forma.

En el siglo XIX se introdujo el café como otro cultivo comercial importante en la región. La primera finca se estableció en Tlamaya, municipio de Xilitla. La geografía y la demografía condicionaron la orientación productiva de las

171 Miguel Aguilar-Robledo. "Reses y Poder: Notas Introductorias a la Historia de la Ganadería en la Huasteca Potosina", en: Jesús Ruvalcaba y Graciela Alcalá (Coords.), *Huasteca I. Espacio y Tiempo. Mujer y Trabajo*. México, CIESAS, 1993, p. 126.

172 *Idem*.

173 *Ibid.*, p. 78.

174 *Ibid.*, p.:130.

haciendas; y siempre los hacendados buscaron agrandar o consolidar sus extensas propiedades, incluso aprovecharon los primeros intentos de secularizar tierras eclesiásticas para ampliar sus extensiones.

Las haciendas huastecas continuamente usurparon tierras indígenas. Ello generó en el siglo XIX vigorosos movimientos indios para recuperar sus tierras, ya fuera por la vía legal o por medio de la violencia. "Empero, a pesar de la resistencia indígena, el despojo fue una realidad."¹⁷⁵

En las regiones serranas del sur con mayor presión demográfica, apareció el 'arrimadismo', "una mezcla de rentismo y aparcería (que pretendió) prevenir sublevaciones de campesinos y asegurar mano de obra, para el cultivo de las tierras de la hacienda."¹⁷⁶

En el siglo de independencia, continuó el despojo de tierras de los pueblos originarios, su acaparamiento y la inserción de la ganadería como una muy importante actividad económica de la región. Siguió también la introducción paulatina de otros productos como caña de azúcar y café e incluso las primeras agroindustrias (el primer ingenio fue establecido en 1888 en la hacienda San Ignacio del Buey de la familia Rascón).¹⁷⁷

Durante el porfiriato crecieron las vías de comunicación y se introdujo el ferrocarril San Luis Potosí- Tampico, que fomentó aún más la actividad ganadera al abrir mercados nacionales e internacionales. También inició la explotación del petróleo. Sin embargo los beneficios de este auge económico no mejoraron las condiciones de vida de los campesinos.

A principios de siglo XX se encontraba en la Huasteca Potosina una situación polarizada: por un lado "las comunidades indias quedaron reducidas a pequeños

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 133.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 134.

retazos de selvas en las partes centro y sur, ínsulas "premodernas" en medio de un mar de "modernidad ganadera."¹⁷⁸ Del otro lado, los grandes ganaderos y pequeños propietarios.

Algunos autores señalan que hasta "la Revolución la hicieron los hacendados"¹⁷⁹ refiriéndose a que no hubo un movimiento campesino revolucionario por lo cual al triunfo de este movimiento social, los terratenientes se "acomodaron" a su conveniencia en la nueva situación del país. Los militares de alto rango fueron beneficiados con grandes extensiones de tierra y nuevos latifundistas empezaron a sustituir a los hacendados. No hubo auténticas rebeliones por no existir oportunidades reales para enfrentar el dominio de los poderes establecidos. Sólo hasta cuando las elites estuvieron divididas y el estado mostró su debilitamiento, la gente del campo asumió los riesgos de una insurrección. Ello pasó años después de la Revolución, en la década de los setenta. Aún así, entre 1920 y 1935 se dio la restitución y dotación de gran parte de las comunidades y ejidos.¹⁸⁰

En 1937 Gonzalo N. Santos, terrateniente de la región quien después fue gobernador del estado, negoció con Lázaro Cárdenas certificados de inafectabilidad ganadera. De esta forma evitó cualquier redistribución de tierras y se mantuvo una aparente "paz social" basada en la represión cotidiana por parte de fuertes cacicazgos como el de Santos y Cedillo¹⁸¹.

Otro personaje importante en la historia Huasteca fue Cedillo, forjador de un impresionante caciquismo en SLP, que articulaba pequeños cacicazgos locales. Buena parte de los potosinos requerían de los favores de Cedillo para resolver sus demandas. Apoyó y protegió a los hacendados con protección del aparato judicial y policiaco para recibir rentas y cosechas de los campesinos. Dio certificados de

177 Miguel Aguilar-Robledo. "Haciendas y Conduñazgos en la Huasteca Potosina: Notas Introductorias", en: Jesús Ruvalcaba (Coord.) *Nuevos Aportes al Conocimiento de la Huasteca*. México, CIESAS, Ediciones de la Casa Chata, 1998

178 Aguilar-Robledo. "Reses y poder...", *op.cit.*, p. 81.

179 Agustín Avila. *Los Orígenes del Campesinismo Tierra y Libertad*. Tesis de Licenciatura en Antropología, México, Escuela Nacional de Antropología e Historia, 1981.

180 Luis Hernández y Pilar López. "Campesinos y Poder: 1934-1940", en: *Historia de la Cuestión Agraria Mexicana No. 5. El Cerdanismo un Partagués Histórico en el Proceso Agrario (Segunda Parte)*. México, SXXI editores, 1990, p.556

181 *Idem*.

inafectabilidad a los hacendados a cambio de bonos agrarios. Las expropiaciones en esa época solo se hicieron sobre el 1% de las fincas. Los ejidos habían tomado 1/5 parte de la superficie de los predios afectados y 2% de tierras cultivables.

“La escasa afectación de la hacienda se explica en parte por el hecho de que la relación paternalista entre los caciques y sus bases se sobreponía al interés de clase, mediatizando la lucha campesina e impidiendo la formación de un verdadero liderazgo campesino que planteara sus propias demandas. El grupo mayoritario y mas pobre del campo, los campesinos sin tierra, fue el menos relacionado con el cedillismo”.¹⁸²

“Después de los colonos, el cacicazgo fincó su poder entre ejidatarios sujetos a la maraña burocrática y política que representaba el trámite agrario ...”.¹⁸³ La maquinaria de la reforma agraria era una ventaja de los cacicazgos. Estos controlaban a las autoridades y la entrega de nuevos recursos. Se formaron “defensas ejidales” que realmente eran milicias cedillistas más temidas que el ejército.

Así fue como San Luis Potosí fue el único estado con leyes restrictivas al reparto promovidas durante el mandato de Ortiz Rubio. Ahí Cedillo saboteo el desarrollo de las Ligas de Comunidades Agrarias promovidas desde el centro.

“En la medida en que el centro se hacía cargo de la tierra, agua y crédito, muchos campesinos potosinos fueron acatando su autoridad y desligandose de la red caciquil.”¹⁸⁴

Devuelto a SLP, al ser removido de la Secretaría de la Reforma Agraria, Cedillo quiso recuperar su poder caciquil. Para derrocarlo, lo más significativo fue “la

¹⁸² *Idem.*

¹⁸³ *Ibid.*, p.557

¹⁸⁴ *Ibid.*, p.559

neutralización de su poder armado".¹⁸⁵ La Cámara fue fiel al poder federal, la CTM, el PNR y la izquierda lucharon a nivel municipal para recuperar los territorios cedillistas. El primero en recuperarse fue Ciudad Valles. Después se allegó Cárdenas a los pequeños propietarios al formar en 1938 la Oficina de la Pequeña Propiedad. En mayo se dieron enfrentamientos armados con los cedillistas. El gobierno ofreció amnistía, apoyo y tierras a quienes se rindieran. Cedillo nunca lo hizo, realizó un peregrinar por la Sierra hasta que en enero de 1939 fue asesinado por la tropa federal.

En los años cuarenta, la estructura social estaba definida por dos bloques: por un lado los ganaderos, comerciantes y caciques terratenientes y por otro los campesinos de ejidos y comunidades. Los primeros sentían amenazada la ganadería extensiva que practicaban y los segundos querían lograr el control y libre elección a nivel local.

Fue hasta 1973 cuando inició el proyecto de riego Pujal Coy que el Estado mexicano y el movimiento campesino solicitante de tierras de la Huasteca Potosina se aliaron para luchar frente a los ganaderos, pues ambos pugnaban por la expropiación de los grandes latifundios.¹⁸⁶

Es interesante ver como después de un poco más de treinta años, sí se dio la alianza entre el Estado y los campesinos para terminar con los latifundios. Las causas del Estado eran otras diferentes al agrarismo cardenista, pero los motivos de los campesinos sí eran los de la Revolución, que al parecer apenas llegó a la Huasteca en los setenta.

Los ganaderos se oponían a la iniciativa modernizadora del Estado a través del proyecto Pujal Coy porque implicaba la expropiación de sus tierras. Durante casi

¹⁸⁵ *Ibid.*, p.560

¹⁸⁶ El proyecto Pujal Coy era un proyecto de irrigación que en 1973 formaba parte del sistema de riego para la cuenca baja del río Pánuco con un potencial de irrigación para casi 800,000 Has. La unidad de riego Pujal-Coy, primera fase constaba de 72 mil hectáreas, de las cuales 36 mil correspondían a los municipios de Ebanu y Tamuín de SLP.

veinte años se defendieron a través de desplegados y amenazas de cortar el suministro de carne hacia el D.F.

La promoción de grandes obras de riego por parte del Estado y la fuerte presión por la tierra debido al crecimiento demográfico y a la ausencia de fuentes de empleo, generaron un gran movimiento social que quería acceder a la tierra.¹⁸⁷ Para el Estado los latifundios, asociados generalmente a la ganadería extensiva, eran vistos en términos del desarrollo capitalista como fuertemente deteriorados y desaprovechados en su potencial agropecuario.

Así, en 1973 apareció el movimiento campesino organizado conocido como "Campamento Tierra y Libertad", que quería acabar con los latifundios de buena parte de los municipios de la Huasteca y redistribuir la tierra. Al instalarse el Campamento, lo integraban 21 grupos campesinos entre solicitantes, comunidades y ejidos con problemas agrarios.¹⁸⁸ Sus primeras acciones de lucha fueron las tomas de tierras de los Otates, municipio de Aquismon y las Crucitas, en el municipio de Valles. Estas acciones se incrementaron entre 1974 y 1978 cuando los grupos se constituyeron en organizaciones más sólidas hasta que lograron la expropiación de 7700 hectáreas propiedad de Gonzalo N. Santos, hecho que se convirtió en la excepción a la regla de la política agrarista de Echeverría.¹⁸⁹ Con las expropiaciones cambió drásticamente la estructura agraria de la Huasteca Potosina, que pasó del 80% al 20% de propiedad privada.¹⁹⁰

Aunque el centro de la acción del Campamento se ubicó en la Huasteca planicie, el movimiento campesino llegó a toda la región hasta que buena parte de las tierras fueron expropiadas para integrarlas al proyecto de irrigación del Pujal.

187 Alejandro Castillo. *Del Movimiento Campesino a la Búsqueda de la Apropiación del Proceso Productivo en la Zona Pujal-Coy*. Tesis de Maestría en Desarrollo Rural (borrador), SLP, México, UAM, 1996. Entre ellos destacaban Gonzalo N. Santos, Mario Pasquel, Guillermo Pietsel, T. Argundís, Fam Nales, Robles Martínez, Robert Blagg y Malcom Niven.

188 *Idem*.

189 Julio Moguel. "Política Agraria y Modernización Capitalista", en: *Historia de la Cuestión Agraria Mexicana. Los Tiempos de la Crisis (Segunda Parte) 1970-1982*. México, SXXI editores, 1990, p. 327.



Este movimiento y la política estatal convergieron y desataron un cambio importante en la estructura social de la Huasteca Potosina. El resultado del proyecto Pujal-Coy fue el cambio de la orientación productiva de la región oriente de SLP y de la forma de tenencia de la tierra al expropiarse las extensiones ganaderas y formarse varios ejidos y 150 nuevos centros de población en los municipios de Tamuin, Ébano, Ciudad Valles y San Vicente. Con ello, se empezó a sembrar soya, sorgo y cártamo, productos que mayor apoyo tuvieron en la región, seguidos por ajonjolí y frijol. Aumentó la producción de hortalizas, caña de azúcar y frutales. Por otra parte, en la zona centro continuaron incrementándose el número de cabezas por hectárea, siguió el patrón productivo de los cítricos, caña para piloncillo y azúcar, café y cultivos anuales.¹⁹¹

De acuerdo con algunos autores, "con la acción del Estado y el movimiento campesino, el poder de los ganaderos dejó de ser hegemónico (formándose) una nueva estructura de poder donde los grupos más importantes, sobre todo del distrito de riego son la mafia petrolera y los burócratas de la SARH."¹⁹² Sin embargo los ganaderos que supieron adaptarse a las nuevas condiciones se mantuvieron en la cúpula.

En la Huasteca Potosina, en la época de los grandes subsidios al campo por parte del gobierno mexicano a la agricultura, el Estado se convirtió en una de las principales fuerzas que dominaban en el escenario. Se ha señalado que en la Huasteca la intervención del Estado ha sido positiva en un aspecto: en el sentido de que ha provocado grandes y constantes cambios. Sin embargo, también ha estado plagada de ineficiencia y corrupción; las consecuencias de ello han recaído totalmente en las espaldas de los campesinos; los funcionarios quieren seguir manteniendo el control para seguir medrando cómodamente, mientras que los

190 Miguel Angel Sámano. "La Política Salinista hacia el Campo, un Balance Crítico", en: *Efectos de las Reformas y los Derechos de los Pueblos Indios de México*. México, UAM, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades, Serie Derecho, 1995, p. 40.

191 Castillo, *op.cit.*

192 Agustín Avila y Alma Cervantes. "La Lucha por la Autonomía Campesina" en: Fernando Rello (Coord.), *Las Organizaciones de Productoras Rurales en México*. México, Economía de los 80, Facultad de Economía, UNAM, 1990, p. 101.

campesinos buscan su autonomía porque hasta ahora la dependencia del Estado no ha modificado las condiciones de explotación en que se encontraban.¹⁹³

Otras situaciones fueron convergiendo hasta llegar a la Huasteca que hoy nos ocupa: el arribo de migrantes de los estados de Querétaro, Veracruz, Tamaulipas y Zacatecas apropiándose, sin mayores problemas, de tierras casi vírgenes en terrenos aislados o serranos. La llegada de la carretera desde los años treinta que permitió comunicar a la región con la costa llevando consigo el desarrollo urbano, la introducción de servicios, la diversificación ocupacional y profesional, entre otros. El boom de la producción de cítricos en los setenta. El crecimiento de 3 ciudades polos de desarrollo: Valles, Tamuín y Tamazunchale, como centros de servicios y mercado a las cuales los pobladores de la sierra frecuentemente acuden. La relación sierra-llanura costera como una de las características de la zona que, de una manera muy amplia, define los asentamientos de la población; "en la sierra los indios, en la llanura los mestizos y el ganado."¹⁹⁴

Por su parte, las comunidades indígenas han tenido que soportar la violencia física como un mecanismo de control político y económico a lo cual han resistido a través de la defensa de sus tierras comunales, por medio de la insurrección armada, la toma de tierras o los interminables trámites legales.

Habría que decir que los terratenientes también han estado interesados en la persistencia de las comunidades en tanto éstas se reproducen por sí solas y a la vez ofrecen mano de obra barata.

Además de todo este contexto, los Pueblos Indios han sido víctimas de la violencia de burócratas quienes han querido imponer el proyecto nacional e incluso las "buenas costumbres" a la población, que solo denota el racismo existente en la región

¹⁹³ *Ibid.*, p. 121.

¹⁹⁴ Juan Briseño. *Así nomás... Aquí Somos. Reproducción de la Organización Comunal de Ocuilzapoyo, SLP.* México, CIESAS, Ediciones de la Casa Chata, 1994, p. 26

Hacia 1980, el mercado de productos agrícolas estaba muy diversificado, se construyeron numerosos caminos y presas de irrigación, hubo un gran *boom* de la industria petrolera y petroquímica que llevó a un auge sin precedentes en la región entre 1977 y 1981.¹⁹⁵

A pesar de la distribución de la tierra en la zona planicie, el cacicazgo en la Huasteca Potosina sigue existiendo. También hay un rápido crecimiento de la ganadería extensiva en detrimento de la biodiversidad originaria, “... se aprecia un evidente proceso de degradación, quizá irreversible, tanto por la deforestación creciente de las partes serranas, así como, por la contaminación de suelos y aguas”.¹⁹⁶ Las unidades socioeconómicas campesinas denotan aún un importante grado de biodiversidad que les permite obtener productos como maíz, frijol, naranja, plátano, chayote para autoconsumo; el café se cultiva tanto para el consumo como para la venta; por otro lado esta biodiversidad se complementa con el cuidado de la vegetación originaria que sirve como complemento alimenticio de la dieta básica de la población y como plantas medicinales para curar enfermedades como diarreas, espantos, esterilidad, etc.¹⁹⁷

3.2 El Diagnóstico.

La región Huasteca comprende una superficie de 40, 085 Km² de los estados de Veracruz, San Luis Potosí, Tamaulipas, Hidalgo y Puebla. La Huasteca Potosina (HP) abarca 20 municipios con una extensión de 10, 238 Km²¹⁹⁸ y una población de 666,733 habitantes, es decir el 29% de la población estatal.¹⁹⁹ La HP es un mosaico de muchos aspectos por su ubicación geográfica, recursos naturales, sistemas productivos, pueblos y culturas.

195 SAGAR. *Diagnóstico Socioeconómico y de los Sistemas de Producción*. SLP, SAGAR, 1996, s/n.

196 *Ibid.*, p. 66

197 *Idem.*

198 Comprende los municipios de Aquismón, Axtla de Terrazas, Ciudad Velles, Coxcatlán, Ebano, Huehuetlán, Matlapa, San Antonio, San Martín Chalchicuautla, San Vicente Tancuyalab, Tamasopo, Tamazunchale, Tampacán, Tampamolón, Tamulín, Tancanhuitz de Santos, Tanlaías, Tanquián de Escobedo, Xilitla y el Naranjo.

199 INEGI. *XII Censo General de Población y Vivienda*. México, INEGI, 2000.

La región se clasifica como una zona rural con una disgregación de sus asentamientos humanos donde 90% de las localidades son menores de 1,000 habitantes. Ello dificulta la introducción de servicios básicos, como son: caminos y otros medios de comunicación, electricidad, agua potable, educación y otros servicios públicos. Además, reproduce el aislamiento y repercute en el ingreso de las familias pues los productos de consumo general se encarecen por los altos costos de su transporte.²⁰⁰

En el rubro educativo, hay un monolingüismo del 10.0% entre la población indígena de la región y el promedio de analfabetismo es de 22%, rebasándose el promedio estatal de analfabetismo. En el acceso a los servicios, los índices de agua entubada, drenaje y energía eléctrica están por debajo de los promedios estatales. Los servicios de salud se han incrementando gracias a los programas de IMSS Coplamar y Solidaridad, pero se carece de un servicio médico de segundo nivel.²⁰¹

La pobreza de la región se manifiesta por la carencia de satisfactores colectivos como son el acceso a servicios básicos, a la vivienda, a la educación, a la salud. Los indicadores socioeconómicos confirman que la Huasteca Potosina cuenta con índices de bienestar por debajo de los mínimos. De 1,423 localidades, el 69.3% tiene un grado de marginación alta y muy alta, el 20.9% media y sólo el 8.5% baja.²⁰²

De acuerdo con los indicadores socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México del INI se desprende que el grupo étnico de mayor presencia en la región es el Nahuatl, que constituye el 60.7% de la población indígena, se asienta principalmente en los municipios de Tamazunchale, Xilitla, Axtla, San Martín Chichicuahtla; mientras que el Teenek, con el 38.7% se concentra

200 Agustín Avila, et al. "Huastecos de San Luis Potosí", en. INI, *Etnografía Contemporánea de los Pueblos Indígenas de México, Región Oriental*. México, INI, 1995, pp9-57..

201 *Idem*.

fundamentalmente en Aquismón, Tanlajás, Huehuetlán, San Antonio y Tanchanhuitz de Santos; los Pames representan sólo el .61% del total y se ubican en Tamasopo.²⁰³

Al hablar de la Huasteca es común referirse al enorme potencial hidráulico, forestal y agropecuario; a su exuberante vegetación y presencia de múltiples caídas de agua. Se le menciona por su belleza y riqueza natural. Por este potencial de recursos naturales, desde la Colonia los pueblos indígenas originarios, Teenek, Nahuas y Pames, fueron forzados a dejar la riqueza de los valles y planicie para desplazarse hacia las sierras; soportando la brutalidad y racismo de los nuevos pobladores criollos o mestizos, dependiendo de la época de la que se hable y hasta nuestros días.²⁰⁴

Aguilar Robledo y B. Barthas dividen a la Huasteca Potosina en tres microregiones.²⁰⁵ En este trabajo nos interesa ubicar sólo de manera general las diferencias entre cada una de éstas. En primer lugar tenemos la microregión que abarcaría la parte oriental, planicie o baja y el fondo de los valles que, como su nombre indica, son extensiones planas, con clima tropical lluvioso, donde fundamentalmente se encuentran propiedades privadas dedicadas a la ganadería (en la parte que va hacia la costa) y a los frutales (en los valles).

Más hacia el sur y occidente aparecen las serranías, la media baja con un clima templado lluvioso, con gran densidad de población, un creciente minifundismo, tenencia de la tierra ejidal o comunal con gran variedad de cultivos.

Finalmente, la sierra media alta con menor densidad de población donde predominan suelos poco profundos y muchas pendientes, dedicados

202 SAGAR. *Diagnóstico Socioeconómico...*, *op.cit.*

203 INI. *Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México*. México, INI, 1994.

204 Aguilar-Robledo. "Reses y poder...", *op.cit.*

205 Brigitte Barthas. "Evolución de los Sistemas de Producción Agrícola de la Huasteca Potosina", en: Jesús Ruvalcaba y Graciela Alcalá (Coords) *Huastaca II, Prácticas Agrícolas y Medicina Tradicional*, México, Arte y Sociedad, CIESAS, 1993.

fundamentalmente a la producción de café bajo formas de tenencia de la tierra ejidal o comunal.

Para pensar cómo se puede analizar la región HP con la intención de promover un programa de desarrollo rural, parto de los datos sobre la actividad económica y los sistemas de producción, del estudio *Diagnóstico Socioeconómico y de los Sistemas de Producción*, que el Banco Mundial pagó para que se elaborará con el fin de que fuera insumo para echar a andar el Proyecto de Desarrollo Rural en Areas Marginadas en esta región.

Los pobladores de la Huasteca Potosina se dedican fundamentalmente a la producción agropecuaria. “Los cultivos de caña, los cítricos y el café, son el soporte y vida cotidiana de los campesinos...”²⁰⁶ En 1996 el 41.1% de la población económicamente activa se ubicaba en el sector primario. Si se elimina al municipio de Ciudad Valles que es fundamentalmente un centro urbano cuya distribución de ocupados en un 76% se dedicaba a actividades secundarias y de servicios; las dos terceras partes de la población ocupada de la HP se concentraba en labores agropecuarias.²⁰⁷

Un problema de la Huasteca Potosina en 1996 no era precisamente el desempleo, sino el bajo ingreso por el trabajo: “según datos censales, un 18.4% no recibía ingresos por su actividad ... el 52.1% percibía menos de un salario mínimo, el 20.2% entre uno y dos; el 1.8 % entre dos y tres salarios; el 1.2% recibía entre tres y seis; el 0.9% entre seis y diez salarios mínimos; y sólo el 0.7% tenía percepciones monetarias por arriba de los diez salarios mínimos.” El bajo nivel de ingresos de la población también se relaciona con la escasez de tierra para el cultivo, bajos rendimientos y técnicas deficientes, que resultan insuficientes para mantener a una familia y provocan la migración.²⁰⁸

²⁰⁶ SAGAR. *Diagnóstico Socioeconómico* ..., *op.cit.*

²⁰⁷ *Idem*

²⁰⁸ Avila. “Huastecos de...”, *op.cit.*

Las actividades industriales entorno a la transformación de los cultivos y la comercialización se concentraban en 6 de las cabeceras municipales de la Huasteca, sin embargo esta producción no repercutía en la región pues los ingenios cañeros destinaban su producción fuera de la región. La naranja fluye hacia el Centro del país y su mercado es bastante controlado. La industrialización del café estaba en manos de la compañía Nestlé. En todas estas actividades el campesino es explotado como fuerza de trabajo ya que aunque la producción proviene de sus parcelas él vende el café, la caña y la naranja a muy bajos precios.

Poco a poco la producción campesina se fue centrando en los cultivos comerciales. "El campesino de la HP ya no vive de la tierra, el maíz y el frijol se dejaron porque se descubrieron otras formas de vivir, en mucho arrimados por las políticas de gobierno de diversificación productiva, por ejemplo, Banrural promovió el ganado en los terrenos de maíz, metieron el zacate, las vacas. Hoy se sufre de escasez de alimentos por los proyectos equivocados del gobierno."²⁰⁹

Hacia finales del siglo pasado, de la superficie total agropecuaria de la región, el 65.2% era agrícola, el 26.2% tenía pastos naturales o agostadero, el 7.9% es bosque o selva y el .6% es superficie sin vegetación. La tenencia de la tierra correspondía en un 58.8% al sector social y el 41.1% a la propiedad privada. El crecimiento de la población ha llevado al minifundismo que no permite contar con porciones de tierra suficientes para la satisfacción de necesidades.

En la planicie o zona baja, 44.3% de la superficie se dedicaba al cultivo de caña y el 37.6% a la ganadería. El cultivo de maíz y frijol prácticamente no se practicaba ni siquiera para el autoconsumo ya que el cultivo de caña era una fuente importante de ingresos.

²⁰⁹ Abraham Terán. Presidente de la Sociedad Cooperativa la Igualdad de Xilitla. Entrevista dirigida realizada en noviembre de 2001.

En la zona media baja, 82.9% de la superficie era de producción de naranja y caña de azúcar destinada a la elaboración de piloncillo comercial y para el ingenio Alianza Popular de Tamasopo. En los lomeríos y terrenos semiplanos se establecía la milpa de maíz y frijol para el autoconsumo y en el traspatio se cultivaban especies frutales como el mango, la naranja, la guayaba y el aguacate. También existía la cría de aves y cerdos para la alimentación familiar. A la ganadería se dedicaba el 16% de la superficie agropecuaria.

En la zona media alta el 72% de la superficie se dedicaba a la actividad agrícola, especialmente a la cafecultura. El 23.1% era superficie con pasto natural o agostadero y era explotada en su mayoría por grandes ganaderos. Algunos productores del sector social contaban con una o dos cabezas de ganado bovino que se usa con fines de autoconsumo o para la venta en la comunidad. El traspatio nuevamente aparecía como importante por aportar a la canasta alimenticia familiar.

Los siete municipios donde trabaja la COCIHP²¹⁰ se ubican principalmente en la zona media baja y media alta, mejor conocida como Huasteca Serrana. La producción agropecuaria está enfocada a la producción de café, naranja, palmilla, piloncillo, maíz y frijol. En la zona cafetalera se ubican principalmente comunidades indígenas donde además del cultivo del café se practican la roza, tumba y quema para el cultivo del maíz, frijol, chile, ajonjolí y una poca de apicultura. En la zona citrícola, colindante con la anterior, hay una importante producción de naranja y mandarina, cuyo cultivo es manual. En tercer lugar la zona cañera se enfoca a la producción de piloncillo, junto con el cultivo de maíz, frijol, ajonjolí, calabaza, entre otros. En esta región serrana las actividades y resultados de la producción agrícola dependen directamente del temporal, lo que la caracteriza por su alta vulnerabilidad. Más hacia el norte está la parte baja o

²¹⁰ Los municipios son: Huahuatlán, Tancanhuitz, Xilitla, Coxcallán, Matlapa, Aquismón y Axtla de Terrazas.

planicie donde se ubica la zona cañera y ganadera, a dónde la COCIHP ya no tiene influencia.²¹¹

3.3 Las Organizaciones de la Huasteca Potosina.

En este escenario de alta marginalidad han proliferado las organizaciones productivas, así como un fuerte movimiento campesino indígena; que ha luchado frente al poder de los caciques y terratenientes de la región.

En el ámbito de la organización campesina centrada en la apropiación de los procesos productivos y en la lucha por mejores precios de sus productos, la Huasteca ha sido un espacio fértil. El grado de consolidación de las organizaciones de la región es variado pero es un hecho que hay esfuerzos de los productores por lograr convertirse en instrumento para lograr mejoras en los niveles de vida de la población.

Desde 1970 el estado mexicano promovió una gran cantidad de formas organizativas en el Agro con el fin de impulsar planes de desarrollo regional, proyectos productivos, de comercialización, agroindustrialización, o simplemente para otorgar créditos y proporcionar insumos para la producción. En la Huasteca Potosina en 1996 un estudio pagado por el Banco Mundial detectó 74 organizaciones, en 19 de los municipios de la región.²¹²

En el estudio se identificaron las siguientes figuras pero se reconoce la posibilidad de que existan más organizaciones:

²¹¹ Miguel Angel Sámano, et.al. *Las Manifestaciones del Desarrollo en la Sierra Huasteca Potosina*. México, UACH, 2000.

| <u>Figura</u> | <u>No</u> |
|---------------------------------------|-----------|
| Centrales Campesinas | 11 |
| Organizaciones Regionales | 8 |
| Uniones de Ejidos | 15 |
| Sociedades de Solidaridad Social | 9 |
| Sociedades Cooperativas | 4 |
| Sociedades Civiles (Cajas Solidarias) | 13 |
| Grupos de Mujeres | 8 |
| Grupos Culturales | 6 |
| Total: | 74 |

Entre las *Centrales Campesinas* destacan la Confederación Nacional Campesina (CNC), la Unión Campesina Democrática (UCD), la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOOC), la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) y la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA).

La mayor presencia de la CNC se debe al respaldo oficial que ha recibido de los gobiernos priístas que han gobernado al estado. La UCD se vincula más con la oposición, la CNOOC ha apoyado a organizaciones regionales cafetaleras en sus proyectos de producción y comercialización y la UNORCA y CIOAC promueven cada una a su estilo una distancia con el gobierno para la gestión de programas y proyectos. Sin embargo, todas estas son vistas, en el estudio, como organizaciones de carácter político.

Entre las *Organizaciones Regionales*, aparecen cinco promovidas por el Instituto Nacional Indigenista desde 1989: la Alianza de Productores Campesinos de la Huasteca Potosina, tres Fondos Regionales y un Grupo Operativo de Café. La Coordinadora de Organizaciones Campesinas Indígenas de la Huasteca Potosina

(COCIHP) se vincula a la CNOC para lograr apoyos como cafetaleros, aunque últimamente también trabajan con productores de caña, naranja y grupos de mujeres.

Las organizaciones regionales también agrupan a organizaciones locales como uniones de ejidos, cooperativas, que ven en la organización regional una forma de hacerse llegar recursos para sus proyectos productivos a través de la gestión conjunta.

El Frente Ciudadano y el Movimiento Huasteco Independiente, también de carácter regional son presentadas en el estudio como organizaciones políticas cuya lucha gira entorno a la demanda agraria.

Las *Uniones de Ejidos* detectadas se formaron por la promoción institucional de los setenta como mecanismo de canalización de créditos y apoyos a los ejidatarios, sin embargo, "en San Luis Potosí, la creación de Uniones de Ejidos tiene también otra intencionalidad ya que se pretendía que se constituyeran como un contrapeso social y político que restara radicalidad al movimiento campesino agrario."²¹³ Algunas de ellas siguen luchando para obtener créditos para la comercialización de productos, la creación de infraestructura, etc. y otras existen sólo como membrete.

De las *Sociedades Cooperativas* destaca la Igualdad de Xilitla formada en 1979, y socia de la COCIHP al igual que las sociedades cooperativas Unidad de Petatillo y la Defensa Campesina de Piloncilleros. La Cooperativa Tojnal-kicha está integrada al Fondo Regional de Tancanhuitz de Santos.

Las *Sociedades de Solidaridad Social (SSS)* proliferaron en el sexenio salinista (1988-1994) por las facilidades que se daban para adquirir esta figura reconocida

Potosí. México, Banco Mundial/FAO, 1996.
213 Beltrán y Hernández, *op.cit.*, p. 28.

principalmente por los programas de Solidaridad. Actualmente su padrón de socios es poco claro ya que no se han consolidado.

Las *Cajas Solidarias* se conforman en 1994 a partir de las recuperaciones del Programa de Café impulsado por Solidaridad y que fueron transferidas a los productores a través del instrumento financiero de *Sociedad Civil*. Cada Caja Solidaria se conforma por una serie de cajas locales de cada una de las comunidades que la integran. Con sus recursos se apoyan las diferentes demandas de los productores. 14 de estas cajas junto con 7 Sociedades de Producción Rural, 3 SSS, la COCIHP, la CCI y la CNC integraron el Consejo de Organizaciones Cafetaleras (CORCA) que participa en el Consejo Potosino del Café. El CORCA fue registrado como figura legal por algunos de los representantes en el Consejo Potosino del Café, a pesar de que éstos ya no son dirigentes de sus organizaciones, lo cual hace aparecer al CORCA como una organización sin base social.²¹⁴

Los *Grupos de Mujeres* son más que los 8 registrados en el estudio, como UAIMs o como grupos de trabajo sin una figura legal definida, se vinculan a los procesos organizativos de las Uniones de Ejidos, a los Fondos Regionales y a la COCIHP. Se han abocado a gestionar recursos para proyectos que apoyan a la economía familiar, servicios y pequeñas agroindustrias.

Los *Grupos Culturales* se formaron desde 1991 y 1994 a partir de la integración de representantes culturales indígenas como médicos, danzantes, músicos y artesanos; de las diferentes comunidades. Han tenido apoyos del INI, FAO y gobierno del estado. Realizan festivales, promueven la creación de casas de la cultura, videos, apoyos a la medicina tradicional y en general actividades de promoción y difusión de su cultura.

De formación más reciente encontramos al Fideicomiso de Desarrollo Municipal de Tanlajás, organización social de desarrollo comunitario impulsada en el ámbito

²¹⁴ Rogel del Rosal. Asesor de la COCHIP, entrevista abierta realizada en noviembre de 2001.

municipal durante el trienio perredista 1997-2000. Por último, el Parlamento Indio Estatal Campesino y Popular (PIECP) se constituyó en el año 2000, "...enarbolando el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indios con sus particularidades del aterrizamiento (sic) de los Acuerdos de San Andrés, el reclamo de derechos originarios de la tierra y el asunto de los servicios..."²¹⁵

3.4 Últimas Noticias

Durante el primer semestre del año 2001 fuimos partícipes del estallido social de múltiples actores del campo mexicano. Los productores de básicos del norte del país, los cañeros, los piñeros, los cafeticultores. La Dra. Blanca Rubio, el Dr. José Luis Calva, y el Ing. Víctor Suárez Carrera adjudicaban en gran medida la grave situación del campo al Tratado de Libre Comercio con América del Norte.²¹⁶

Demos un vistazo a la situación de la producción de caña y café que como mencionamos anteriormente fueron detectados en el diagnóstico socioeconómico como los principales productos agrícolas de la región Huasteca Potosina. Además se describirán algunos brotes de inconformidad entorno a la situación de las tierras en la región.

El sector cañero hace un decenio fue privatizado, desincorporado y, más recientemente, afectado por la firma del TLCAN. Además se habla de mala administración del sector, de empresarios ineptos y líderes corruptos. Los 59 ingenios del país producen azúcar a altos costos por lo que han sido desplazados por el maíz de alta fructuosa de las industrias refresquera, chocolatera, del dulce y del pan.²¹⁷

El TLC llevó a que Estados Unidos inundara el mercado con la fructosa que ha estado desplazando al azúcar mexicana. Por ello, los empresarios dueños de los ingenios se negaron a pagar deudas que ascienden a \$4,500 millones de pesos, adquiridas con los campesinos cañeros en la zafra 2000 - 2001. En julio de ese

²¹⁵ Sámano, *op. cit.*, p.52.

²¹⁶ Proceso. "La Miseria en el Campo Peor que en el Porfiriato", en: *Revista Proceso*. México, 15 de julio de 2001.

²¹⁷ La Jornada. "Los Dueños de los Ingenios Nunca Perdieron: Investigador", 10 de septiembre de 2001, p.14.

año, los campesinos afiliados a la Unión Nacional de Productores de Caña tomaron bodegas y fábricas en diversos estados y bloquearon las instalaciones de la Secretaría de Economía y de Hacienda en la capital del país. La Secretaría de Hacienda, de Economía y de Agricultura señalaban como responsables del problema a los industriales del ramo.²¹⁸ La presión social del sector cañero llevó finalmente a que la SAGARPA anunciara la expropiación de 27 ingenios y pago a los productores para una solución momentánea del problema, pues con el TLC se puede prever una falta de mercado para el azúcar mexicana a menos que el gobierno federal exija a Estados Unidos un trato recíproco en materia de azúcar y jarabe de alta fructuosa. "En el marco del Tratado de Libre Comercio, México tiene un mayor poder de negociación para demandar un acceso adicional al mercado azucarero estadounidense, con lo que podría aminorar el problema de colocar a precios bajos en el mercado internacional un excedente que podría ubicarse en el millón de toneladas".²¹⁹

El café pasa también por una grave crisis desde hace ya varios años. La situación es producto de las políticas neoliberales de ajuste estructural que en el ámbito cafetalero llevaron a la clausura del Acuerdo Internacional del Café en 1989 y a la liquidación del INMECAFE en 1993. La drástica caída del precio del grano en el ciclo 92/93 y las severas heladas que ha sufrido la región huasteca desde 1989 ha llevado a que la situación económica de los productores sea muy precaria, los lleve a intensificar las migraciones temporales y se observe la tendencia a un retroceso productivo.²²⁰

La gran crisis del 93 fue sólo el inicio de una gran crisis. A pesar de que a mediados de los noventa hubo un ligero repunte, "...a partir de 1997 los precios se abisman de nuevo arrastrados por cosechas crecientes que ya rebasan en 10 por ciento a la demanda"²²¹ Esta situación ha llevado a que el precio en septiembre de

218 Proceso. "El Gobierno Sin Proyecto para el Problema Cañero", en *Revista Proceso*, México, 15 de Julio de 2001, p. 18.

219 La Jornada. "Los Dueños de los Ingenios ...", *op.cit.*, p.14. Cita del investigador Luis Ramiro García Chávez.

220 Sámano, *op.cit.*, p. 30.

221 Amancio Bartra. "Un Cafecito para el Plan Puebla Panamá", ponencia publicada en: *La Jornada*. 31 de julio de 2001, p.12.

2001 fuera de 56 dólares las cien libras cuando en las mejores épocas el café valía entre 150 y 200 dólares por cien libras.

Finalmente para acabar de dar un panorama de la tensión actual que existe en la Huasteca, cabe señalar que en los meses de agosto y noviembre de 2001 se dieron algunas tomas de tierra en 12 predios agrícolas y ganaderos, por alrededor de 400 campesinos sin tierra de 6 municipios de la región planicie. Los solicitantes de tierra han sido desalojados y un campesino que participó en las tomas de tierra de agosto fue asesinado por posibles guardias blancas.²²²

“Tenemos así una imagen regional con los elementos principales: el cacicazgo territorial y político, el encuentro entre la globalización de producción homogeneizante y rentable, y producción local que procura la biodiversidad natural-cultural, un desequilibrio entre economía, política y ambiente y la dispersión de localidades que dan pauta a los procesos de planeación rural de la zona.²²³

Con estas noticias de la situación en que se encuentran los principales productos agrícolas de la Huasteca Potosina, a cuatro años del inicio del Programa de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas la disyuntiva que planteaba esta situación era ¿qué tipo de actividades debía apoyar el Programa para mejorar las condiciones de vida de la HP?, ¿a quiénes deben incentivar los programas de desarrollo rural?, ¿cómo capitalizar más los escasos recursos que se invierten para el combate a la pobreza?, ¿es pertinente que estos recursos y proyectos planteen a los campesinos de estas regiones que prioricen su inserción en los mercados ante los drásticos efectos del neoliberalismo en el campo o se debe fomentar más las acciones que lleven a la producción de alimentos para la subsistencia familiar?

222 La Jornada. “Guardias Blancas Asesinan a Campesino, Acusa el PRD-SLP”, 9 de Septiembre de 2001, p.40. Y El Mañana de Valles. “¡Desalojan al MHD; Hebría Invadido Dos Ranchos!”, 22 de noviembre de 2001, p.1.

223 Sámano, *op.cit.*, p. 67.

A partir de estas disyuntivas, en el siguiente capítulo pretendo profundizar en la lucha que dio la COCIHP para poder participar en el Proyecto del Banco Mundial en la Región, las alternativas que logró impulsar tanto para sus agremiados como para otros productores que estaban inmersos en sus propuestas de proyectos sectoriales de café, cítricos, piloncillo, de servicios, entre otros; que son punto de partida para planteamientos sobre cómo puede darse realmente la participación social y cómo lograr una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos.

4. FORMAS DE LUCHA ACTUALES EN LA CONSTITUCIÓN DE LOS SUJETOS SOCIALES EN LA HUASTECA POTOSINA.

4.1 La Participación de la Coordinadora de Organizaciones Campesinas e Indígenas de la Huasteca Potosina en el Programa de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas.

Después de haber concluido la operación del Programa de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas en la región Huasteca podemos identificar diferentes etapas en la participación por parte de la COCIHP.

- La primera, de inclusión de la COCIHP en la formulación de estudios y foros de divulgación.
- La segunda, de exclusión total por el gobierno del estado para tomar el control de los recursos públicos de este programa, bajo el pretexto de incorporar una visión empresarial entre los campesinos.
- La tercera, de lucha y alianzas de la COCIHP a todos los niveles, que fructificó en una apertura a la participación de varias organizaciones.
- Una cuarta etapa que prevaleció desde 1999 hasta finalizar el programa, en la cual la COCIHP era reconocida como instancia organizativa válida para la interlocución frente al sector público de la región.

Primera etapa: Inclusión de la COCIHP en la formulación de estudios y foros de divulgación.

En un principio, como ya se señaló en el capítulo dos, los gobiernos federal y estatal tenían interés o por lo menos inquietud en dar respuesta a los planteamientos participativos del Banco Mundial enunciados en este proyecto. Así, se consultó o se acercó información a la COCIHP y ésta propuso que una persona de la organización participara en los estudios iniciales, lo cual fue aceptado por las instituciones ejecutoras (SAGAR y SDA del Gobierno de San Luis Potosí).

Segunda etapa: Exclusión total por el gobierno del estado para tomar el control de los recursos públicos de este programa, bajo el pretexto de incorporar una visión empresarial entre los campesinos.

Con el cambio de gobierno en el estado, los funcionarios que llegaron en diciembre de 1997 desconocieron el trabajo previo de difusión, caracterización y diagnóstico; y presentaron su propia propuesta de participación para la región Huasteca. En su propuesta hacia el campo descrita por el gobernador de San Luis Potosí, Fernando Silva Nieto, el 6 de enero de 1998, se señalaba como prioritario, "impulsar un modelo de cooperación socialmente productiva que genere riqueza entre los agricultores, mejore sus condiciones de existencia y transforme un campo empobrecido y lleno de carencias por un campo de economías exitosas, a través de la *reorganización de grupos campesinos* (subrayado mío), de la elevación de los índices de productividad, de una mayor eficiencia en el trabajo y del acceso a la tecnología."²²⁴ Nos parece que por esta posición las 74 organizaciones que detectó el Banco Mundial en su estudio sobre las organizaciones de la región fueron desconocidas por el gobierno del estado.

El gobernador aceptó que impulsar el modelo productivo sería una labor difícil y que se "requerirá de una gran labor de convencimiento y disposición de los productores para construir nuevas formas de organización."²²⁵ El fin último, para Silva Nieto, era "modernizar la economía del sector." Cabe señalar que ello no implicaba proyectos sustentables pues la prioridad de su modelo era más bien la obtención de ganancias.

Silva Nieto rechazó todo tipo de políticas proteccionistas, los subsidios y el populismo. En un discurso ampliamente neoliberal, señaló que, para "la rentabilidad en el campo, no hay de otra, depende y dependerá siempre de la productividad, de la eficiencia, de la organización de los productores, del acceso a la tecnología, bajo un modelo de cooperación socialmente productiva."²²⁶

²²⁴ El Mañana, "Propuesta de Silva Nieto para el Campo", Ciudad Valles, SLP, 7 de enero de 1998, p. 13.

²²⁵ *Idem*.

²²⁶ *Idem*.

Y continuó manifestando que, "La misión del estado es ahora la promoción del nuevo modelo en el marco de una amplia participación comunitaria, que haga posible el tránsito de la pobreza a las mejores oportunidades de existencia."²²⁷

También el gobernador mencionó su política de apoyo a los "grandes grupos de productores rurales," e invitó a los dirigentes de las organizaciones agropecuarias, a que se integraran a su propuesta, que también proponía la creación de canales de comercialización "más eficientes y justos," para que los productores tuvieran acceso a paquetes tecnológicos e insumos y se pudieran crear mejores condiciones de competencia en el mercado.

En concreto, la propuesta del gobierno de San Luis Potosí, fue impulsada por la Secretaría de Fomento Agropecuario, cuyo titular en esa época era el Ing. Clemente Mora, funcionario originario de Tamaulipas, conocido por su trabajo en el sector público, específicamente en la región de la Huasteca, en los municipios de Ébano y Tamuín.

Poco después a través de Fomento Agropecuario se promovió la formación de *Empresas Integradoras*, figura organizativa creada a través de un Decreto Presidencial del siete de mayo de 1993, que tuvo modificaciones el 30 de mayo de 1995. En la región Huasteca se hablaba de dos empresas integradoras: Interagro y Agrosierra.

En abril de 1998, en la región de la Huasteca los portavoces que difundían información de forma oral sobre la normatividad de Interagro y Agrosierra eran los técnicos de SAGAR, de Fomento Agropecuario y el titular de esta dependencia de gobierno del estado. Los productores no conocían ningún tipo de documentación o manual sobre las empresas, algunos comentarios frente a esta nueva política por parte de los productores eran que les estaban mintiendo, que el papel de los

²²⁷ *Idem.*

promotores del Programa del Banco Mundial era juntar socios, para lo cual inventaban que iban a darles becas de \$500.00 pesos mensuales si se integraban en Sociedades de Producción Rural (SPR) y después a las integradoras; que no tenían claridad de los objetivos, pues ni siquiera existía un reglamento de trabajo.²²⁸

En una reunión promovida por la Alianza de Productores Campesinos de la Huasteca Potosina en abril de 1998, representantes de varias organizaciones (Uniones de Ejidos, Fondos Regionales, Fideicomisos, Sociedades Cooperativas y la COCIHP), estaban realmente molestos ya que les habían dicho que si querían acceder a cualquier recurso público debían constituirse como Sociedad de Producción Rural y después integrarse a las empresas integradoras. De esta forma el gobierno de SLP desconocía el trabajo organizativo de los productores de la Huasteca Potosina.

En los hechos, el señalamiento del gobernador del estado respecto de la necesidad de reorganizar a los grupos campesinos a partir de nuevas formas de organización, aterrizó en ese momento en la formación de las Sociedades de Producción Rural y en las empresas integradoras. Al respecto, los productores veían "que nada más es cambiar de poder, porque nosotros lo hemos visto, no se puede construir destruyendo. Todos debemos caber en las empresas integradoras, no lo discutimos, son buenas, pero no debemos meternos todos a un mismo morral. Hay que ver las condiciones de cada productor y no es posible que en la empresa integradora en Ebano, el Secretario -en esas fechas- de Fomento Agropecuario de San Luis Potosí, Ing. Clemente Mora Padilla, aparezca como miembro del Consejo de Administración. "²²⁹

Esta situación hizo que justificadamente las organizaciones de productores cuestionaran: "¿Se trata de acaparar puestos, crear un nuevo caciquismo? ¿Es un pretexto para acabar con las asociaciones de productores? Es muy peligroso lo

²²⁸ Reunión realizada por Transparencia, S.C. y la APCHP en marzo de 1998

que están haciendo ahorita, en las reuniones dicen si tú no le entras a la empresa integradora no vas a tener apoyos del gobierno a tiempo, creo que eso es grave, es una amenaza.”²³⁰

Los planteamientos del Gobierno del Estado llevaron por consiguiente a la total exclusión de las organizaciones en el Programa del Banco Mundial y a pasarse por alto la formación de la instancia de participación del Programa: el Consejo de Desarrollo Sustentable. Con su respectiva particularidad, había pasado lo mismo en los otros estados (Veracruz, Oaxaca e Hidalgo), sin embargo en San Luis Potosí se dieron tres factores que llevaron a un proceso de lucha y una movilización social, para lograr finalmente una apertura de las autoridades del gobierno estatal y el reconocimiento de algunas de las organizaciones de productores como sujeto social válido del desarrollo en la región, estos factores fueron: 1) la fuerte necesidad de recursos por parte de las organizaciones que por las políticas neoliberales cada vez tenían menos apoyos, y el conocimiento por las organizaciones de sus derechos a participar, 2) la cerrazón y actitud del gobierno del estado, que se convirtió en un detonador de la movilización y 3) las estrategias de denuncia que impulsaron las organizaciones de varias regiones incluidas en el programa.

Las expectativas para obtener recursos públicos hizo que las organizaciones tuvieran interés por participar en este programa. Por ello se reunieron varias veces y formularon propuestas al mismo (analizadas en el capítulo anterior). En general, y como lo hemos mostrado en otro trabajo,²³¹ su propuesta era muy diferente a la que planteaban el Banco Mundial y la SAGAR, pues para las organizaciones todo el poder de decisión debía estar en la Asamblea General de Organizaciones, aspecto que las instituciones responsables del proyecto no aceptaron. Sin embargo, en el punto de representatividad, la propuesta de las organizaciones pudo ser retomada por las instituciones pues no afectaba sus planteamientos, en tanto que sólo señalaba quiénes consideraban que debían ser identificadas como

229 SDARH y SAGAR. *Empresa Integradora Agrosierra Huasteca S.A. de C.V., Perfil del Proyecto*. Fotocopias, 1998 p.2.

230 Representante del Fondo Regional Pujal Coy. Entrevista abierta realizada en abril de 1998.

231 Gabriela Rangel Faz, *op.cit.*

organizaciones representativas. Lo mismo ocurrió en el rubro referente a las recuperaciones de los proyectos, la propuesta de las organizaciones diferenciaba claramente los proyectos de mayor inversión que generaban utilidades y proponían que las recuperaciones se integraran al Consejo de Organizaciones; mientras que, en los proyectos de traspatio, de menor inversión, las recuperaciones se quedarán en la propia organización, para que se pudiera ir capitalizando; en lo referente a los proyectos de capacitación, asistencia técnica, conservación de suelos y agua, y servicios en general, planteaban que no fuera necesaria la recuperación del dinero. Sin embargo, la propuesta simplemente no fue tomada en cuenta y tampoco se informó a las organizaciones el porqué no incluyeron en la normatividad del proyecto sus propuestas.

Posteriormente, cuando el gobierno del estado difundía su propuesta hacia el campo, llegó otro actor al escenario huasteco. La Organización No Gubernamental (ONG) Transparencia que realizó varios talleres difundiendo lo que decía el proyecto original del Banco Mundial (aprobado en diciembre de 1997) y las normas donde se mencionan el derecho a ser informados y participar en este tipo de programas. La información en este caso impulsó una movilización encabezada por las organizaciones independientes y con propuestas de proyectos para la región, es decir, las organizaciones de la COCIHP. A ello también contribuyeron las mentiras del gobierno del estado sobre el programa que había utilizado los recursos para sus empresas integradoras.

Rosa Esther Peña asesora de la COCIHP recordaba: "En el 98 conocimos a Transparencia y nos informó que tenía un año el programa. Esto molestó a los compañeros porque teníamos dos años trabajando en él y nos borraron. Éramos los principales promotores, hacíamos talleres, reuniones y nos preguntábamos, ¿de qué se trata?, ¿no que era participativo? Después en las reuniones había más funcionarios que organizaciones."²³²

²³² Rosa Esther Peña. Asesora de la COCIHP. Entrevista realizada en noviembre de 2001.

Una vez que los productores conocieron sus derechos los comentarios de los representantes de las organizaciones fueron:

La parte alta, a quien representamos, ya no cree en nadie. El sector citrícola tuvo una amarga experiencia con la conformación de la empresa integradora pues a ésta le dieron un equipamiento sorprendente, vehículos, cargadores manuales, eléctricos, de motor y ya firmaron convenios con la juguera de Huichiguayán. Mientras que nosotros, con nuestras organizaciones no hemos tenido ninguna oportunidad de hacer este tipo de movimientos, por ser simplemente sociedad civil.²³³

Vamos al municipio de Tampacán y nos dicen que cuatro comunidades entraron porque el tesorero es un señor que siempre se ha dedicado, gente de mucho dinero que trae carros del año y todo; pues, para qué le entramos, si con ese siempre hemos trabajado y nos da precio, si quiere. Entonces depende mucho de la habilidad del promotor que convenza a los socios frente a una cosa que no es real. Lo que hicieron en Tamazunchale fue que cuando les preguntaron varias cosas, le dieron vuelta para un lado y para otro lado y no quedó en nada. Ellos han dicho que si queremos una reunión donde nos citen, vamos; pero no hay un documento pues, cuando empezó el rollo de Agrosierra, lo que repartían era lo que el Secretario de Fomento había hecho acá, en pequeño, en la zona de Ebano. Clemente Mora es lo que repartía pero no es el folleto de Agrosierra, ese no existe todavía. No hallan como cuadrar, porque lo que tratan ahorita es de agarrar todos los programas de las dependencias para poder obtener socios. Pero no hay un enfoque claro, hasta donde nosotros nos hemos dado cuenta. El promotor dice una cosa, pero la cúpula, la gerencia dice eso no es cierto, yo no me fui a comprometer a eso, aquí le vas a entrar con cien pesos y vas a comprar una acción y mañana o pasado a ver que te resulta, pero de manera individual, no en colectivo. Así, si alguno pone sus cien pesos le dan su acción. Pero nosotros decimos, cómo vamos a reclamar cien pesos si el otro tiene un millón de pesos, por ejemplo, pues me van a mandar derecho a la jodida, no me van a respetar el derecho de revisar cual es la posición real de la empresa, porque con cien pesos no alcanza ni para la cascarilla de lo que se venda. Ese tipo de situaciones es lo que hemos visto en relación a ese asunto.²³⁴

Las empresas integradoras no son malas, estamos en contra de la forma como se está impulsando y como se está desarrollando la empresa integradora Agrosierra.²³⁵

Otro comentario al respecto decía: "El gobierno como que nos quiere fraccionar y en varios lugares de nuestros orígenes hemos visto como SAGAR hace reuniones, Fomento Agropecuario hace reuniones y hablan de formar sociedades de

²³³ Productor Zona Serrana. Entrevista realizada en abril, 1998.

²³⁴ *Idem.*

producción rural y hablando en concreto, Clemente Mora dice que las uniones de ejidos y los líderes y las organizaciones ya no sirvieron y él lo dice con claridad."²³⁶

El malestar ocasionado por las actitudes del gobierno estatal, el desentendimiento de la SAGAR y el Banco Mundial hicieron que las organizaciones solicitaran mayor información sobre el Banco Mundial al Centro de Información Público del Banco en el Distrito Federal; que demandaran al gobernador la instalación del Consejo Regional de Desarrollo Sustentable de la Huasteca Potosina, que empezaran a anunciar que solicitarían una auditoría y la posible presentación de una queja al Panel de Inspección del Banco.

Aunque las organizaciones de la Huasteca Potosina tenían vínculos ocasionales en el momento de este conflicto, el manejo que hizo el gobierno del estado llevó a esta acción colectiva entendida de acuerdo con Melucci como:

... el conjunto de las conductas conflictuales al interior de un sistema social. Ella implica la lucha entre dos actores colectivos. Cada uno definido por una solidaridad específica, que se enfrentan por la apropiación y la destinación de los valores ó recursos sociales. ... comprende también todas las conductas que infringen las normas institucionalizadas en los roles, que desbordan las reglas del sistema político y/o atacan la estructura de las relaciones de clase de una cierta sociedad.²³⁷

Tercera etapa: La lucha y alianzas de la COCIHP a todos los niveles fructificó en una apertura a la participación de varias organizaciones.

Esta presión y gestión de las organizaciones de la Huasteca Potosina hizo que se constituyera el Consejo Regional de Desarrollo Sustentable de la Sierra Huasteca, en agosto de 1998. Treinticuatro organizaciones de productores de esta región no sabían cuál había sido el destino de los 10 millones de pesos, que correspondían al estado de SLP, para el año 1997. Ante esta situación, se reunieron con el

²³⁵ Representante del Consejo de la Alianza de Productores Campesinos S.C., Entrevista realizada en abril, 1998.

²³⁶ *Idem.*

²³⁷ Alberto Melucci. "Las Teorías de los Movimientos Sociales" en: *Teoría de los Movimientos Sociales*. México, Cuadernos de Ciencias Sociales, FLACSO, 1988, p 109.

gobernador del estado, ya que, "al pasar un año sin tener noticia ni del consejo ni de los recursos económicos," le solicitaron que se auditaran los programas de asistencia social destinados a la región.²³⁸

Al CRDS de la región serrana se integraron el 22 de agosto de 1998, la CNC, la CCI, la Alianza de Productores Campesinos de la Huasteca Potosina, la empresa integradora Agrosierra, Demitan A. C. y las Cajas Solidarias. En la integración del Consejo quedaron fuera varias organizaciones. Las integrantes de la COCIHP protestaron saliéndose de la sesión de instalación del Consejo. Días después hicieron una movilización conjunta con los productores de cítricos hasta lograr entrevistarse con el gobernador que aceptó incluir a más organizaciones en el CRDS. El 28 de agosto, se integraron 7 organizaciones más que, una vez adentro, propusieron mecanismos de operación diferentes a los que las instituciones querían impulsar.²³⁹

En este momento, como ya habían hecho en otras ocasiones las organizaciones de la COCIHP encabezaron un movimiento social que puede considerarse como "reivindicativo"²⁴⁰ pues tendió hacia una reestructuración de recursos y roles saliéndose de los procedimientos institucionalizados.

A pesar de su interés por el programa, las organizaciones de la COCIHP, no pudieron acceder a los recursos de 1998 por no contar con técnicos que elaboraran sus proyectos.²⁴¹ La Alianza de Productores Campesinos pudo presentar un proyecto de piloncillo gracias al apoyo de un técnico del INI que los asesoró por su interés personal en sus horas libres. El proyecto fue aprobado aunque las vueltas y ajustes que tuvieron que hacerle para adecuarse a los requisitos fueron muy desgastantes.²⁴²

238 La Jornada. "Solicitan Programa de Desarrollo Integral en la Huasteca Potosina", 1998, p. 20.

239 Las organizaciones son: la Cooperativa la Igualdad de Xilitla, Los Fondos Regionales Nahua y Teenek, la Unión de Ejidos 20 de Octubre, la Coordinadora Regional de Cafecultores y la COCIHP.

240 Melucci, *op.cit.*

241 Rosa Esther Peña. Asesora de la COCIHP. Entrevistas abiertas realizadas en septiembre 1998 y enero 1999.

242 Miembro del Consejo de Representantes de la Alianza. Entrevista abierta realizada el 6 de abril de 1999.

Existía un malestar entre las pocas organizaciones que sí se integraron al Consejo ya que sentían que solo estaban legitimando al gobierno pues en realidad no habían obtenido beneficios del programa. Aunado a ello el 20 de abril de 1999, Adolfo Brizzi gerente del proyecto por el Banco Mundial les comunicó que no habría ningún apoyo a organizaciones, sino que todos los recursos irían a las comunidades, que las organizaciones estaban en el Consejo únicamente para dar su opinión.²⁴³

Después de varios meses de reuniones de Consejo, para la planeación de los recursos del año 2000; el despacho seguía manejando una serie de comunidades prioritarias que no correspondían con las comunidades donde trabajaban las organizaciones. La COCIHP denunció que si no tomaban en cuenta las comunidades de las organizaciones para los proyectos del 2000, no tenía sentido seguir en el Consejo pues en nada les beneficiaba el programa.

El 25 de noviembre de 1999, la COCIHP junto con Unión de Ejidos y Comunidades Cuicatecas, la Organización Mixe, Zapoteca y Chinanteca, la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona del Istmo (UCIZONI), SSS La Flor Mazateca, el Consejo Indígena Microregional Mixe Bajo, la Unión General Obrera, Campesina y Popular (UGOCP), la Agencia Municipal San Juan Cotzocón, la Consultoría y Asesoría para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CADEPI), la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), la Unión Nacional de Crédito Agrícola Forestal y Agroindustrial (UNCAFAECSA), la Comunidad Pie de la Cuesta, Ver., Xochitepetl, A.C., la Alianza de Productores Campesinos de la Huasteca Potosina, la Soc. Coop. La Igualdad de Xilitla, Unión de Ejidos Eusebio García Avalos, el Fondo Regional Teenek y Transparencia S.C. ; tuvieron una reunión en las oficinas del Banco Mundial en México y presentaron una carta señalando una serie de violaciones a las normas del Programa de Desarrollo Rural en Areas Marginadas y del Banco Mundial, en las regiones

²⁴³ Técnico de Dependencia Federal. Entrevista dirigida realizada en abril de 1999

Huasteca de San Luis Potosí y Veracruz; Cuicateca, Mixe y Mazateca de Oaxaca.²⁴⁴ En la reunión sostenida ese día con funcionarios del Banco Mundial, SAGAR y la SHCP, se hizo ver a estas instituciones que se presentaría una queja al Panel de Inspección para la cancelación del proyecto por las violaciones mencionadas, lo cual significaba un cuestionamiento muy fuerte hacia el papel del Banco Mundial en el país. El acuerdo de la reunión fue que se realizarían talleres de evaluación en las regiones, con participación de las organizaciones involucradas, para reorientar el rumbo del programa. Los talleres nunca se realizaron pero cambiaron algunas actitudes de las instituciones en las regiones (específicamente en la Huasteca Potosina y en la Mixe y Cuicateca de Oaxaca).

La estrategia de las organizaciones de presionar conjuntamente y difundir su reclamo en varias instancias del Banco Mundial fue lo que destrabó, en parte, muchas de las dificultades del Programa en las regiones.²⁴⁵ Sin embargo, sólo en el Consejo Serrano de la Huasteca Potosina, este triunfo de las organizaciones cristalizó en un reconocimiento de largo alcance de la COCIHP en el Consejo. Mi conclusión es que su trayectoria como instancia con una historia organizativa independiente, autónoma, con propuesta de desarrollo para la región y estrategia movilizadora le posibilitó este reconocimiento.

Cuarta etapa: El reconocimiento como instancia organizativa válida para la interlocución frente al Sector Público.

En el 99 llegó el despacho INDER con una propuesta muy interesante que no llevó a cabo en la realidad. A los 2 años se solicitó que se le cancelara el contrato. En este momento las propuestas de las organizaciones ya eran tomadas en cuenta y tanto a nivel federal como estatal, estaban preocupados por contar con un despacho técnico adecuado. El Dr. Julio Baca de Chapingo hizo una propuesta de

244 Carta enviada al Sr. David Di Ferranti, Presidente para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, Sr. Olivier Lafourcade, Dirección Departamento México del Banco Mundial, Sr. Adolfo Brizzi, Gerente del Proyecto Desarrollo Rural en Areas Marginadas en México.

asesoría y de contratación de un despacho local. Las organizaciones hicieron alianza con ellos por ser una propuesta seria. Entonces al tercer año de operación del PDRAM, empezaron a tener apoyo. Un problema era que las comunidades elegidas por el programa no coincidían con las de las organizaciones. Se decía: “que caso validar para no tener acceso a los recursos, se revisaron las comunidades y se integraron nuevas”.²⁴⁶

A un año de que el despacho estuviera colaborando con el Consejo Serrano, más o menos se enderezó la orientación del programa, sin embargo no era posible decir que el programa realmente impulsaba un desarrollo integral porque el cuello de botella siempre fue el presupuesto. En el 2001, se discutió con el BM el presupuesto. Se le comentó acerca de la planeación, se decía que no era posible planear si no se sabía cuanto iba a dar el gobierno cada año por región. Posteriormente, se siguieron obteniendo créditos del programa para organizaciones de COCIHP.

En el caso de la COCIHP, como señala Zemelman, “el reconocimiento de opciones, la formulación de estrategias, las alianzas e iniciativas de los colectivos, su acción organizada (supuso) transformar las utopías compartidas en proyectos encaminados a dar una direccionalidad al presente”.²⁴⁷

Para entender cómo fue posible que la COCIHP hiciera valer su derecho a participar en el PDRAM es necesario hacer un recuento de su trayectoria organizativa en su constitución como sujeto social.

²⁴⁵ Cabe aclarar que la coordinación entre las organizaciones y comunidades de las diferentes regiones del proyecto fue promovida por Transparencia, S.C.

²⁴⁶ Rosa Esther Peña, *op.cit.*

²⁴⁷ Hugo Zemelman y Guadalupe Valencia. “Los Sujetos Sociales, una Propuesta de Análisis” en: *Acta Sociológica*, Vol III, No. 2. México, UNAM, mayo-agosto 1990, p. 94.

4.2 La Coordinadora de Organizaciones Campesinas e Indígenas de la Huasteca Potosina (COCIHP) y su constitución como sujeto social.

"Estudiar los sujetos en su devenir equivale a reconstruir los dinamismos en los que se expresa la constitución de subjetividades sociales capaces de dar una dirección al proyecto."²⁴⁸

El origen de la COCIHP se remonta a 1990 cuando el Instituto Mexicano del Café (INMECAFE) desapareció como instancia de gobierno que atendía al sector cafetalero, ya que, junto con esta instancia, también desapareció la compra de café.²⁴⁹ En la actualidad la COCIHP es una red o coordinación social de tercer nivel que integra a once organizaciones, varias de ellas de segundo nivel. Estas son:

Del Municipio de Xilitla:

Sociedad Cooperativa Agropecuaria la Igualdad de Xilitla (SCAIX)
Unión de Mujeres Campesina de Xilitla (UMX)
Cooperativa la Cuna del Café de Xilitla.

Del Municipio de Axtla de Terrazas

Unión de Ejidos 20 de Octubre
Organización de Mujeres de Citlalli

Del Municipio de Tancanhuitz de Santos

Sociedad Cooperativa Defensa Campesina
Unión de Mujeres de Poytzen

Del Municipio de Matlapa

Organización de Comunidades Indígenas Matepoxtli
Organización de Mujeres Matepoxtli

Del Municipio de Aquismón

²⁴⁸ *Ibid.*, p.91.

²⁴⁹ COCIHP. *La COCIHP en la Búsqueda del Desarrollo Sustentable*. Xilitla, SLP, COCIHP, Folleto de la Organización, 2002.

Unión de Pueblos Teenek

Municipio de Coxcatlán

Unión de Ejidos Adolfo López Mateos

La trayectoria de cada una de estas organizaciones es variada. La organización más antigua y base de la COCIHP es la Sociedad Cooperativa Agropecuaria la Igualdad de Xilitla (SCAIX), cuyo proceso de organización empezó en 1976 y ha sido fundamental para la formación de la coordinadora. A continuación describiré la trayectoria que permitió llegar a constituir a la COCIHP.

En 1976 la parroquia de Xilitla empezó a realizar labores de catequización, los indígenas que catequizaban junto con otras personas, como maestros de las comunidades, empezaron a reflexionar sobre como podían mejorar las condiciones de vida de los campesinos de la región. Impulsaron escuelas de artes y oficios como la carpintería; más tarde las madres carmelitas despertaron la conciencia de la gente, lucharon contra el alcoholismo y realizaron labores sociales como comprar maíz para llevarlo a las comunidades a un precio más barato que el de los intermediarios. Las necesidades se fueron haciendo colectivas, las representaciones de éstas surgidas de la estructura económica, política y social de la región, se fueron compartiendo y fueron siendo objetivadas; se convirtieron en potencial de cambio y en un mecanismo para cambiar la realidad al tratar de satisfacerlas.

En 1981 se iniciaron las pláticas en la Parroquia para impulsar las cooperativas en las comunidades.”²⁵⁰ Entre 1981 y 1982 empezó el proceso para legalizar una cooperativa de consumo. En varias comunidades se establecieron tiendas de abasto incluso antes de que se legalizara la cooperativa. Las tiendas como respuesta colectiva demandaron comunicación, organización, concientización.

Las iniciativas de los religiosos tuvieron una fuerte oposición de los caciques de la región que lograron que varios de los curas y madres carmelitas fueran trasladadas a otros lugares. Estos actores del campo huasteco también difundían que iban a encarcelar a los dirigentes por considerar que “estaban mal aconsejando a la gente de las comunidades”.²⁵¹ La búsqueda de solución de los problemas colectivos aparece directamente vinculada con el poder y la conciencia; la conciencia de poder cambiar una realidad para satisfacer una necesidad.

Un compañero de la organización recordaba que “...Se hacían reuniones clandestinas porque para eso no estaba muy permitido hacer reuniones públicas, porque se decía que éramos comunistas y se nos decía que estábamos contra la Ley, contra la Patria, en contra de las autoridades, pero así nosotros teníamos la idea de que mientras no afectábamos a nadie, teníamos nuestros derechos, que aunque no los conocíamos bien, ya manejábamos que teníamos derechos.”²⁵²

El poder hegemónico de los caciques, en este caso, se vio amenazado, pues con las tiendas se atentaba directamente contra uno de los mecanismos de explotación que vivía la población indígena: el del abasto. Sin embargo los compañeros de la cooperativa continuaron con el trabajo para abrir más tiendas y consolidar las ya existentes. “Ya para el 1980, se hizo un grupo en donde empezó a pensarse: ¿cómo le vamos a hacer en las comunidades? Como había tiendas con unos precios muy exagerados, vimos que nos podía ayudar una tienda de consumo. Hicimos la tienda como entre 7 u 8 compañeros de 3 o 4 comunidades y entonces ahí hicimos la tiendita principalmente para escapar un poco de los precios. De ahí, las autoridades empezaron a molestarse, incluso la autoridad de las comunidades.”²⁵³

Las primeras cooperativas de consumo que se establecieron fueron las de Puerto Encinal y Chichimixtla, después siguieron Tlaletla, Petatillo y el Naranjal. Hasta

250 Miguel Angel Sámano Rentería y Julio Baca del Moral. *La Coordinadora Campesina e Indígena de la Huasteca Potosina en su Devenir en el Escenario Huasteco*. Fotocopias, 2002.

251 *Ibid.*, p.4.

252 Santiago Hernández Sánchez. Socio de la SCAIX. Entrevista realizada en noviembre de 2001.

1984, con apoyo del INI se logró la legalización de la cooperativa, se obtuvo un crédito de \$ 180, 000.00, se formalizó de alguna manera la vida orgánica de la Igualdad de Xilitla y se siguió con la labor de concientización con apoyo de otro padre de la Parroquia. Nuevamente el padre tuvo que irse por presión de los caciques y con él se fue el apoyo de una camioneta que él manejaba.²⁵⁴

Los miembros de la cooperativa continuaron su trabajo y solicitaron apoyo del Partido Mexicano Socialista (PMS). En 1989 llegaron dos asesores, Rosa Esther Peña y Rogel del Rosal. Se contaba ya con 200 socios de 15 comunidades. Con la competencia de las tiendas comunitarias de la cooperativa se rompió el monopolio de las tiendas de los particulares, se lograron bajar los precios de varios productos y desaparecieron cinco cantinas pues otro de los problemas fuertes que se había venido discutiendo en la organización era el alcoholismo".²⁵⁵

A fines de los ochenta, inició la Unión de Mujeres ...

*... porque todos los señores que estaban en la cooperativa empezaron a pensar cómo podían hacer si ellos estaban empezando a organizarse, también les gustaría que sus esposas, y entonces se hizo una primera reunión. Desde que empezó la organización empezó con la evangelización, (con) los compañeros del Puerto Encinal pues ellos estaban muy entusiasmados en lo que es la evangelización, empezaron a trabajar todos unidos en las parcelas de corte de café, se unían a cortar, se ayudaban unos con otros y después empezaron de ahí mismo a cooperar a hacer una aportación entre ellos y fue como empezaron a tener su cooperativa. Entonces ya de allí entre ellos se cooperaron, no me acuerdo con cuanto, con 50 pesos, y entonces ya empezaron a comprar mercancía, fue como empezaron la cooperativa y de allí nosotras las esposas de ellos les ayudábamos a acarrear la cargada de la mercancía, desde acá abajo donde habla carretera desde allí la cargábamos en la espalda hasta Puerto Encinal. Ya de ahí empezaron ellos en sus trabajos donde iban a hacer limpia de huertas o de milpas ellos allí se evangelizaban, al medio día cuando ellos se ponían a comer o tenían un descanso, ellos no platicaban de otra cosa, solo leían la Biblia y ellos mismos reflexionaban sus trabajos por medio de la evangelización. De allí en las reuniones que hacían cada ocho días se evangelizaba y ellos también leían la Biblia y ya de allí empezaron también a querer que las mujeres también se unieran para realizar varios trabajos y entonces fue como también ya se formó la Unión de Mujeres.*²⁵⁶

253 *Idem.*

254 Sámano y Baca, *op cit.*

255 Relatoría del Taller de Diagnóstico de la Sociedad Cooperativa Agropecuaria la Igualdad de Xilitla. 2002.

256 Socia de la UMX. Entrevista colectiva realizada el 14 de enero de 2001.

*Vendíamos tamales, vendíamos atole, vendíamos pan; y ya teníamos 100 pesos, luego 200. Y luego en cada comunidad nombraron a una presidenta, una secretaria y otra tesorera...también nombramos a una representante para ir a las reuniones y para que se comunicara con la representante a nivel municipio. Así íbamos perdiendo el miedo.*²⁵⁷

El primer proyecto colectivo de las Mujeres fue el del Comedor que tenía la finalidad de apoyar a los señores de la cooperativa cuando tenían que ir por mercancía a Xilitla o más lejos, entonces pensaron que necesitaban un lugar donde comer más barato y donde dormir en la cabecera municipal si hacía falta.

En 1989, ante la desaparición del INMECAFE “los productores tuvieron que organizarse de manera autónoma, surgiendo la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOCA). La SCAIX entró en contacto con la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOCA) y fueron considerados como socios fundadores de esta coordinadora nacional. En 1989 cayó una helada que afectó los cafetales de la Huasteca y, en conjunto con otras organizaciones de la CNOCA, los cafetaleros de la Huasteca presionaron para que se implementara un programa emergente y contrarrestar los efectos de la helada.”²⁵⁸

En 1990 la CNOCA logró un apoyo directo de \$ 700.00 pesos por productor por los daños ocasionados por la helada y la baja del precio del café. La experiencia que adquirieron los socios de la cooperativa para hacer gestiones ante el gobierno llevó a que aumentara el número de socios a 500. También surgieron otras organizaciones cafetaleras como la Cuna del Café, La Unión de Pueblos Teenek y la Sociedad Cooperativa Unidad de Petatillo; así mismo, la Unión de Ejidos Adolfo López Mateos se revitalizó. En este proceso organizativo fue muy importante la asesoría de Rogel del Rosal y Rosa Esther Peña.²⁵⁹

²⁵⁷ *Idem.*

²⁵⁸ Sámamo, *op.cit.*

²⁵⁹ *Ibid.*, p.5

Para 1993, estas organizaciones vieron la necesidad de comercializar juntas y ayudarse, empezó a hablarse de formar una coordinadora regional de organizaciones de la huasteca. Se invitó a productores de naranja y piloncillo y a otras organizaciones que estaban viviendo procesos democratizadores como la Unión de Ejidos 20 de Octubre. Rogel y Rosa recordaban:

La COCIHP surgió a partir de que se conformaron varias organizaciones y figuras asociativas en la región, varias uniones empezaron a buscar impulsar movimientos más autónomos. Se quiso vincular esfuerzos de cafetaleros, citricultores, piloncilleros y mujeres. Cada organización tenía una historia y origen diferente, algunas venían de movimientos autónomos (la Cooperativa, las SSS y las mujeres) y otras venían del oficialismo (las Uniones de Ejidos).²⁶⁰

Cuando el presidente de la SCAIX entregó el cargo fue propuesto para dirigir el Grupo Operativo Regional de Café, desde ahí se establecieron contactos más permanentes con otras organizaciones, además de la SCAIX, la Unión de Ejidos Benito Juárez, la Sociedad Cooperativa Unidad de Petatillo y la Cuna del Café.²⁶¹ Posteriormente se integró la Cooperativa Defensa Campesina, la Unión de Ejidos Adolfo López Mateos y el 2 de julio de 1994 se formó la COCIHP.²⁶²

Al constituirse la COCIHP se elaboró un programa de lucha, estructura organizativa, a través de la cual funciona desde entonces. A las organizaciones en lo individual les ayudó a tener mejores resultados: obtienen recursos para créditos, empleo temporal y comercialización ó infraestructura.

Desde 1990, se impulsaron diversos proyectos y en 1996 se obtuvo el registro como Asociación Civil. Con apoyo de diversas instancias se han impulsado proyectos variados. Se ha trabajado con la ONG Servicio, Desarrollo y Paz (SEDEPAC), FONAES, SEDESOL, FAICA (Organismo Norteamericano), INI, SAGARPA, Gobierno del Estado, Fundación Interamericana. Se han trabajado proyectos de medicina tradicional, parcela-escuela, comedor comunitario, tiendas de consumo, producción de hortalizas, comercialización de naranja, piloncillo y café, tostado y molido de café, introducción de café orgánico, reforestación,

²⁶⁰ Rosa Esther Peña y Rogel del Rosal. Entrevista conjunta realizada en noviembre de 2001.

²⁶¹ COCIHP. *La COCIHP en la Búsqueda del Desarrollo*, op.cit.

²⁶² COCIHP. *Relatorio de Taller de Diagnóstico de la COCIHP*. Fotocopia, 2002.

molinos de nixtamal, granjas, panaderías. También se gestionan apoyos para las viviendas. Además se capacita sobre derechos humanos, derechos indígenas, derechos de las mujeres, etcétera.²⁶³

"La COCIHP nos avisa de los proyectos que nos benefician a todos nosotros. Como coordinadora nos ayuda a darnos a conocer con las instituciones de apoyo al campo productivo, sin COCIHP no sabríamos a dónde dirigimos..."²⁶⁴

Como coordinadora tiene una función social que va más allá de una reivindicación inmediata. Es instrumento de producción, para las mujeres indígenas y productores de diversas ramas de desarrollo para que alcancen un desarrollo integral que no sólo abarque lo productivo, que también incluya los derechos humanos, de las mujeres, de los pueblos indígenas, la democratización de la región. Las citas siguientes dan cuenta de percepciones en este sentido sobre la COCIHP por parte de sus socios:

"... entendemos que estando organizados podemos superar las cosas, pero lo que vemos es que al sistema del gobierno no le gusta, piensa que se le disminuyó el poder, la credibilidad. Entonces más bien lo que nosotros entendemos es que solamente organizándonos podemos defendernos y defender a otros compañeros ..."²⁶⁵

"... nos ha dado un poco de satisfacción que se nos tomó en cuenta, o más bien nosotros hicimos que se nos tomara en cuenta para poder estar un poco más de cerca en este programa..."²⁶⁶

"...muchos compañeros, esposos de las compañeras se van convenciendo... ellos mismos van viendo que uno está luchando a beneficio de la familia y al último se integran a trabajar con nosotras..."²⁶⁷

"... la gente como que ya nos está tomando en cuenta, porque al principio era pura crítica porque decían que las mujeres tenían que estar en su casa..."²⁶⁸

La COCIHP a pesar de las deficiencias y que le falta desarrollar lo que asume como su naturaleza, sí mantiene esa búsqueda de la integralidad: en lo productivo se plantea *apropiarse del proceso*; en lo social, plantea diversos proyectos con

²⁶³ Socia de la UMX. Entrevista colectiva realizada en enero 2001.

²⁶⁴ *Idem.*

²⁶⁵ Santiago Hernández. Entrevista dirigida realizada en noviembre 2001.

²⁶⁶ *Idem.*

²⁶⁷ Socia de la UMX, *op.cit.*

²⁶⁸ *Idem.*

mujeres, niños y niñas, proyectos que permiten una participación de los diversos sectores de la Huasteca; en lo político lucha por los derechos de los pueblos indígenas, vigila a las autoridades locales, impulsa procesos participativos. En el contexto actual, las políticas anti agrarias y anti agrícolas de los últimos gobiernos neoliberales se han convertido en un obstáculo grande para poder dar cumplimiento a sus propósitos, metas y agenda de lucha.

Existe un alta disposición de la gente a organizarse, la Sociedad Cooperativa la Igualdad de Xilitla ha tenido un fuerte impacto en este sentido, es un núcleo y muestra para los otros. Ha habido un desarrollo desigual entre las organizaciones porque la asistencia técnica ha estado más con la Cooperativa.

Se ha reconocido esta situación, por lo cual se han buscado apoyos para poder incorporar a más técnicos que atiendan a otras organizaciones. Así, por ejemplo, en Axtla ya se está dando más asesoría a los citricultores, en Tancanhuitz a los piloncilleros y hay más asesoría sobre el café (en específico café orgánico) conseguida por la COCIHP. Aún así falta un acompañamiento más permanente a las organizaciones particulares. Con la Unión de Pueblos Teenek, por ejemplo, un problema es su ubicación geográfica, se reconoce la falta de un técnico directamente en su área de trabajo. El decaimiento de algunas organizaciones es por la falta de un seguimiento a los procesos específicos de cada organización.

En COCIHP es imposible estar en todos lados. Los que mantienen la comunicación, la relación telefónica aunque sea, son los que se logran mantener. Por ejemplo en Matlapa, se perdió la comunicación, dejaron de hablar y desde Xilitla tampoco pudieron ir los asesores por un tiempo y entonces se desintegró la organización. La comunicación juega un papel importante en procesos organizativos de este tipo.

La COCIHP es una escuela, sabe de los programas de gobierno que muchas organizaciones sociales no conocen para buscar fuentes financieras y saber a

quién y a dónde dirigirse. Ello ha servido a los socios para desarrollar sus capacidades de gestión y sus capacidades productivas. "...No teníamos experiencia en la comercialización de naranja, lo que se dificultaba un poco al principio era lo de la selección de la naranja ... la experiencia que tuvimos es que todos los clientes exigen la misma calidad."²⁶⁹ La coordinadora es como un lugar de "formación de cuadros", cuenta con socios con mucha voluntad para querer salir adelante, apoyar a su gente y quienes lo han ido aprendiendo han logrado mantenerse.²⁷⁰ De esta manera se puede ubicar a la COCIHP como producto, a la vez que como producente de realidad socio-histórica, "... desde el punto de vista de su constitución, sin considerarlo como algo acabado."²⁷¹

La capacidad de propuesta se ha obtenido de la experiencia adquirida a partir de las iniciativas desarrolladas en el café, la naranja, el piloncillo, los proyectos de mujeres. También cuando las cosas no han avanzado se ha usado la movilización. Se ha combinado la toma de bancos, el cierre de carreteras, presidencias municipales. Todo mundo sabe que la COCIHP así trabaja, se combinan dos formas ó métodos: la gestión y la presión. Generalmente se obtienen resultados porque las propuestas o los planteamientos están razonados y la movilización es para presionar a que se les haga caso.²⁷²

En donde se ha "atorado" el asunto es en los proyectos pues para la obtención de cualquier tipo de apoyo, hay que elaborar un proyecto y la experiencia para formularlo hace falta. Sólo los técnicos de la organización saben cómo hacerlo pero no se dan abasto.

En el proyecto productivo se plasma "la definición, jerarquización y explicitación colectiva de las necesidades, así como de sus formas y mecanismos de resolución de cuentas del primado de lo reproductivo o de lo prospectivo, de lo rutinario o de

269 Omar López. Técnico de la Unión de Ejidos 20 de Octubre. Entrevista realizada el 20 de noviembre de 2001.

270 Rosa Esther Peña. Asesora de la COCIHP, *op.cit.*

271 Zelman, *op.cit.* p 92.

272 Rogel del Rosal. Asesor de la COCIHP, *op.cit.*

lo innovador y, en último término, de la posibilidad de constitución de los sujetos.”²⁷³

Hay una opinión pública favorable respecto de la organización en la región, se procura que así sea para no perjudicar mucho la imagen de las acciones. Con el tiempo esto ha facilitado las gestiones. Para programas de maíz, para la sequía, para hacer tanques de ferrocemento o un camino, antes había que tomar un camino o hacer un “borlote”. Ahora la organización ya sabe a dónde dirigirse y los funcionarios o autoridades saben que hay una demanda social sustentada que prefieren atender. COCIHP tiene un prestigio porque se acerca a la negociación y cuando no hay de otra se hace la movilización. Muchas organizaciones nada más espantan pero la COCIHP, sí se moviliza. Esto es un fruto de los años pasados, tiene que ver con la posición del gobernador y presidencias municipales, y se siente que hay más apertura por el cambio de Fox. Quiere decir esto que COCIHP como sujeto “... es la posibilidad de fuerza en el pleno de las prácticas sociales en tanto en éstas se construyen realidades nuevas. En este sentido, el sujeto (COCIHP) puede ser entendido como el colectivo que “potencia las posibilidades de la historia, con base en su posibilidad de construirla.”²⁷⁴

Depende de la autoridad que se gane una negociación, aunque sean de carácter autoritario ceden con la COCIHP porque la correlación de fuerzas en la región es muy débil. Las autoridades del PRI están muy cuestionadas y hoy se cuidan más y buscan nuevos aliados. Antes era más difícil con el gobierno de un solo partido, con su método controlador que, aunque sigue, ya no es el mismo ambiente de bloqueo que existía para, por ejemplo, hacer una asamblea comunitaria ó para que una autoridad convocara a una Asamblea donde iba a estar la COCIHP o alguna organización específica de COCIHP. Se ha cambiado la situación, pero aunque hay apertura, no es suficiente, pues sigue habiendo intereses políticos encontrados. Además en los ámbitos de gobierno, hay “celo” ó necesidad de “control” de la población. Por ejemplo, “ ... si la COCIHP propone un programa de

²⁷³ Zemelman, *op.cit.* p. 97

desarrollo rural integral al ayuntamiento de Xilitla que va a estar coordinado por cuadros que no son los del partido dominante en el municipio, ven como un peligro que una instancia autónoma ó una ONG se haga cargo porque desata un proceso de mayor libertad en las decisiones que las comunidades toman.²⁷⁵ Otro ejemplo de esta situación se presentó en una ocasión en que "... la organización ayudó a hacer expedientes de 30 proyectos con los grupos organizados, hasta se buscaron cotizaciones, ya nada más para que el técnico lo rellenara, y en lugar de que esto lo vieran como algo bueno, regresaron enojados a las comunidades porque no se les buscó. Y la gente decía ¿dónde te busco?, ¿si nunca estás aquí?"²⁷⁶

Aunque es una organización autónoma que no tiene ningún compromiso con algún partido político, sí se identifica en torno a procesos de lucha democrática del país. Tiene su particularidad pues hay organizaciones en la Huasteca que se concentran en la obtención de recursos pasajeros; organizaciones agrarias que luchan por la tierra pero carecen de un proyecto de largo plazo para saber qué hacer con ella una vez que la obtienen; otras carecen de una visión autogestiva y autónoma.

La diferencia con otras organizaciones es que la COCIHP tiene una experiencia más desarrollada en la producción, en la comercialización, en el financiamiento, la industrialización y en otros aspectos de la región que no se ven, como son la lucha por la autonomía y los derechos indígenas, y la construcción de un sujeto social que está impulsando procesos para satisfacer las necesidades básicas y los derechos fundamentales de los pueblos. Esta es la utopía.

Radiografía de la COCIHP en el desarrollo sustentable huasteco.

En una investigación reciente del Dr. Julio Baca sobre *La Acción Colectiva de la Coordinadora de Organizaciones Campesinas e Indígenas de la Huasteca*

274 *Ibid.*, p 95

275 Rogel del Rosal, *op.cit.*

276 Rosa Esther Peña, *op.cit.*

*Potosina*²⁷⁷ se analizó la experiencia de la COCIHP en la construcción de un desarrollo sustentable, a través de tratar de definir la situación del capital social de la organización, "...el capital social, entendido como el conjunto de recursos sociales a los que una población puede recurrir a fin de mejorar sus condiciones de vida."²⁷⁸

El enfoque utilizado del capital social hace referencia a las normas, instituciones y organizaciones que promueven confianza, ayuda recíproca y cooperación; las cuales pueden contribuir a: reducir costos de transacción, producir bienes públicos y facilitar la constitución de organizaciones de gestión de base efectivas, de actores sociales y de sociedades civiles saludables.²⁷⁹

De manera participativa, en este proyecto se revisó cual era la situación de la COCIHP en su capital social, evaluándose las relaciones de reciprocidad, de cooperación, de solidaridad, de confianza, comunicación, realización y frecuencia de asambleas y reuniones, el quorum de las mismas, proyectos presentados y gestionados, sus resultados, representatividad ante las autoridades municipales, estatales y federales; es decir el funcionamiento y consolidación de sus organizaciones.

"La construcción del capital social ... remite a los actores del desarrollo a conservar y renovar sus recursos naturales, como son el suelo, el agua y la vegetación."²⁸⁰ En este sentido, la COCIHP al plantearse proyectos de agricultura orgánica, producción ecológica de café (de la SCAIX), proyectos de diversificación del ingreso que aprovechan los recursos humanos y organizativos (de la UMX), proyectos de comercialización de naranja (de la Unión de Ejidos 20 de Octubre) ó de piloncillo (de organizaciones de Matlapa); ha contribuido en la renovación y conservación de los recursos naturales. En

²⁷⁷ Julio Baca del Moral. *La Acción Colectiva Base del Desarrollo Sustentable*. México, Fotocopias, 2002.

²⁷⁸ *Ibid.*, p.7, haciendo referencia de Thierry Link.

²⁷⁹ *Ibid.* p4.

²⁸⁰ *Ibid.* p7.

estos proyectos los socios se han apropiado de los proyectos “a pesar” de las dependencias de gobierno, señala el Dr. Baca.

En cuanto a las relaciones internas y externas de la COCIHP, se identificó en el proyecto que las organizaciones más activas son la SCAIX, la UMX, la Unión de Ejidos 20 de Octubre. Las principales relaciones hacia el exterior en el 2002 eran las que se mantenían con la CNOC y el Consejo Regional de Desarrollo Sustentable.

En cuanto a los indicadores de reciprocidad, cooperación, confianza y solidaridad se partió de los valores de los socios y dirigentes de las organizaciones; también se evaluó la participación de los miembros en acciones de lucha como tomas de carreteras, presidencias municipales, etc. así como la participación en comisiones de trabajo; se cuantificaron el número de asambleas, reuniones de trabajo realizadas, sacándose y calificándose su frecuencia.

Si bien el Dr. Baca planteó que el ejercicio no está acabado, éste sí permite visualizar con mayor claridad la situación de cada organización con respecto a la coordinadora. Y los resultados que se obtuvieron fueron:

| Acción Colectiva de la COCIHP con sus organizaciones ²⁸¹ | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|--------|
| Organización | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | CapSoc |
| SCAIX | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| UMX | A | A | A | A | A | M | A | A | A |
| UE 20 Oct | M | M | A | A | A | M | M | M | MA |
| UMCitalli | M | M | A | A | A | M | M | M | MA |
| SCDF | A | A | A | M | M | M | M | M | MA |
| UMPoytzen | M | M | B | M | M | B | B | B | MB |
| UEALM | M | M | M | M | M | M | M | M | M |
| UPTeenek | A | A | A | M | M | M | M | M | MA |
| CLCC | B | B | B | B | B | B | B | B | B |
| OCIMat. | B | B | B | B | B | B | B | B | B |
| OMMat. | B | B | B | B | B | B | B | B | B |

A – Alto MA – Medio/Alto M - Medio MB – Medio/Bajo B - Bajo

²⁸¹ *Ibid.*, p.16.

SCAIX.- Sociedad Cooperativa Agropecuaria La Igualdad de Xilitla
 UMX.- Unión de Mujeres Campesinas de Xilitla
 UE 20Oct.- Unión de Ejidos 20 de Octubre
 UMCitlali.- Unión de Mujeres Citlali
 SCDF.- Sociedad Cooperativa Defensa Campesina
 UMPoytzen.- Unión de Mujeres de Poytzen
 UEALM.- Unión de Ejidos Adolfo López Mateos
 UPTeenek.- Unión de Pueblos Teenek
 CLCC.- Cooperativa La Cuna del Café
 OCIMat.- Organización de Comunidades Indígenas Mateploxtili
 OMMat.- Organización de Mujeres Mateploxtili

Columnas:

- 1.- Las relaciones de reciprocidad, de cooperación, de solidaridad y de confianza,
- 2.- La comunicación, mecanismos y problemas entre COCIHP y sus organizaciones
- 3.- La frecuencia de asambleas y reuniones, de la COCIHP con sus organizaciones
- 4.- El quórum de las mismas,
- 5.- Proyectos presentados y gestionados, por la COCIHP de sus miembros
- 6.- Resultados de los proyectos, aceptados, rechazados e impacto
- 7.- Representatividad ante las autoridades municipales, por COCIHP de su socios
- 8.- Representatividad ante las autoridades estatales y federales, por COCIHP de su socios

Para el caso de esta tesis, sólo retomaré algunas conclusiones generales del estudio. Las organizaciones calificadas con niveles alto, medio alto y medio, son las que dieron origen a la COCIHP y han mantenido en funcionamiento a la misma en su acción cotidiana; las de nivel alto periódicamente se acercan a las oficinas y se involucran en todas las actividades que se están organizando. Las que obtuvieron índices medio alto ó medio mantienen una vida orgánica en forma estacional, en torno a proyectos estacionales. Las organizaciones con promedio de bajo presentan dificultades organizativas y pocos proyectos operando.

Finalmente, haciendo una valorización global de la acción colectiva y capital social de la Coordinadora, podemos ubicar que se cuenta con un nivel alto si sólo consideramos a las dos organizaciones de Xilitla (la Cooperativa y la Unión de Mujeres); pero al hacer la evaluación de todos sus socios acreditados como tales, estos indicadores bajan a un nivel medio en general; la mayor vida orgánica de las organizaciones socias y de la Coordinadora misma, se dan en la época de cosecha

de los cultivos regionales: café, naranja y caña de azúcar, entre los meses de septiembre a abril.²⁸²

Partiendo de este estudio se puede ver la diversidad organizativa de la COCIHP y las dificultades de varias de las organizaciones miembro, así como una falta de vida orgánica permanente. Por su parte, en la historia y percepción sobre COCIHP que he reseñado se visualiza la importancia que ha tenido la organización en la región por su impacto favorable en la resolución de diversas necesidades sentidas de sus socios. Ello me lleva a concluir que, si bien la COCIHP tiene sus dificultades operativas que hacen que no la podamos considerar como una “empresa social” consolidada, los avances que ha tenido en términos organizativos y productivos, pueden ser retomados para su consolidación como tal. Claro está que como ya dijimos anteriormente, la situación de las políticas neoliberales hacia el campo, y en específico la grave situación de los cafecultores por el bajo precio del café, frenan los intentos de fortalecimiento. Si acaso la correlación de fuerzas cambia y se empiezan a impulsar programas de fomento productivo con otro sentido, considero que la experiencia de la COCIHP puede ser punta de lanza para plantear nuevos programas de desarrollo rural de la Huasteca Potosina.

4.3 Conclusiones

Hay movimientos sociales históricos que plantean cambios profundos de las sociedades. Estos aparecen en momentos de la historia que van acumulando contradicciones, experiencias de lucha, profundización de problemáticas y de repente... *no casualmente*, un hecho, un personaje, una situación dan pie a que hombres y mujeres reflexionen, griten, se muevan... En ocasiones ésto lleva a lo que Melucci llama *acciones colectivas conflictuales* que manifiestan “...la presencia de un conflicto al interior de los límites del sistema considerado”; en otros momentos se trastocan las estructuras más profundas de la sociedad a partir

²⁸² *Ibid.*, p.18

de movimientos sociales, "que implica un conflicto que tiende a superar estos límites"²⁸³.

En este capítulo, he presentado a la COCIHP como yo la entiendo; expuse cómo se dio su participación en el Programa de Desarrollo Rural en Areas Marginadas de SAGARPA que tuvo recursos del Banco Mundial; y con los hechos he tratado de mostrar cómo una organización pequeña, por su carácter regional, ha podido hacer que se modifiquen prácticas de gobierno clientelares y asistencialistas, para "participar" de ciertos recursos públicos y empujar su visión de desarrollo de la Huasteca Serrana Potosina. El análisis que yo hago de esta situación es el siguiente:

Estado, Poder-contrapoder, Hegemonía-contrahegemonía y participación.

El Estado como lo concibe Gramsci se instala entre los individuos-ciudadanos y aparece "por encima" de la sociedad: como administrador, definidor de rumbos, otorgante de derechos, como lo que debe ser. Gracias a sus aparatos de hegemonía llega a todos lados y, lo más importante, se trata de legitimar en todos lados. Así, este programa para el desarrollo rural fue utilizado para coptar, para repartir migajas, detener estallidos sociales, dar beneficios efímeros y quizá en pocos casos plantear alternativas profundas en determinado lugar. Ante todo se usó como un mecanismo para generar hegemonía. En los hechos planteaba mantener el poder de quienes ya lo tenían promoviendo consensos con su discurso participativo.

Los planteamientos de estos programas describen "modelos de desarrollo" determinados y por lo tanto pueden incluso reflejar "formas" de ver la vida. Así, pueden ser ajenos, propios, impuestos, aceptados, efímeros, trascendentes. El ser ajeno o impuesto puede ser motivo de conflicto y propiciador de una acción colectiva o no; los motivos varían según cada contexto e historia.

²⁸³ Melucci, *op.cit*, p.109.

En el caso de este programa participativo, categoría que abarca mucho y define poco y que ha sido usada para legitimar al gobierno en muchas ocasiones; éste se nos presenta como un mecanismo de hegemonía. Y de igual forma, cuando los colectivos trataron de dar un contenido propio al programa podemos encontrar mecanismos de contra-hegemonía en él mismo, dónde se fue gestando resistencia a la imposición, a las decisiones ajenas, se fue generando un conflicto y una lucha.

Actores de un nuevo contexto global en un ámbito local.

La operación del Programa mencionado en un principio excluyó de diferentes formas a las organizaciones de productores de la Huasteca Potosina; a pesar de ser un programa participativo que sí contemplaba su “participación” dejó de lado a las organizaciones de productores en épocas de sequía de recursos para el campo. Cuando éstas supieron por Transparencia que su derecho era ser parte del programa, presentar propuestas y ser parte de la instancia de planeación y de toma de decisiones del mismo; hicieron solicitudes, hicieron gestiones, enviaron cartas al Banco Mundial, a SAGAR y al gobernador solicitando su inclusión. Debido a que no hubo una respuesta a su favor, tomaron por unos días carreteras, hasta que lograron que se formara el Consejo. Doce organizaciones se integraron a él y desde entonces siguieron participando. Después de dos años les aprobaron recursos para proyectos productivos a las organizaciones de productores, pues antes sólo se otorgaban a los grupos de proyecto.

El “estado naciente” en este proceso quizá terminó con la instalación del Consejo Regional de Desarrollo Sustentable. De las cerca de treinta organizaciones que firmaron las cartas iniciales, sólo cinco estuvieron en la toma de la carretera, otras fueron incorporadas al Consejo sin haber estado en el proceso (la CNC y CCI se convirtieron en las “easy rider” o gorronas del proceso). Hubo el momento de identificación entre las organizaciones de la región, de reencuentro, de

renacimiento, de querer que el futuro fuera diferente; desaparecieron las diferencias para buscar el futuro. En todo este proceso la COCIHP fue la que encabezó la lucha y la que duró hasta el final.

Es difícil determinar cuál fue el motor principal de la movilización de las organizaciones de productores, pero destacan:

la falta de recursos para el campo producto de las políticas neoliberales de ajuste estructural que llevaron al retiro de programas de fomento para la producción del gobierno y la poca competitividad y rentabilidad por la apertura del mercado;

el hecho de haber sido pasadas por alto cuando en un principio se les "consultó";

que el titular de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario de San Luis Potosí las desacreditara como organizaciones y estuviera impulsando, como condición para acceder a los recursos públicos, la desintegración de las organizaciones pues empezó a formar sociedades de producción rural para después formar empresas integradoras;

que estuvieran involucradas dos instancias ajenas a la región, pero con intereses en ella: 1. Por un lado Transparencia (ONG especializada en el tema del Banco Mundial y parte de una red internacional de organizaciones de la sociedad civil que trabajan por aprovechar las normas sociales que tiene este organismo), que difundió los derechos de las organizaciones y pueblos indios en el programa por tratarse de un programa del BM y 2. El Banco Mundial, que con programas como el que nos ocupa trata de plantear alternativas a las catástrofes ocasionadas por sus políticas de ajuste estructural.

El movimiento después llegó a la etapa de institucionalización. Sin haber impulsado ningún proyecto productivo durante casi dos años las organizaciones siguieron asistiendo a las reuniones del Consejo, proponiendo proyectos, haciendo seguimiento de los proyectos anteriores; su principal logro fue reivindicarse como sujetos sociales de la región con intereses propios y con el ímpetu por defenderlos. Las cinco organizaciones que más se preocuparon por luchar por sus derechos lograron operar proyectos productivos financiados por el programa y en algún momento quisieron evaluar el impacto de estos proyectos para comprobar o no si lo que ellas defendieron era verdad: que las organizaciones de productores son capaces de plantear proyectos alternativos para mejorar sus condiciones de vida.

Las dificultades por falta de recursos las hizo buscar nuevas vías de acceso a éstos y nuevas alianzas con las organizaciones de Oaxaca y Veracruz.

En el proceso hubo un fuerte apoyo de Transparencia en capacitación, para la realización de reuniones, para las gestiones y en asesoría y seguimiento de los procesos. Lo más importante fue hacer ver a los productores que sus propuestas eran válidas y, propiciar que estuvieran informados de la situación tan difícil que se está viviendo en diversas regiones rurales del mundo, permitió a las organizaciones identificarse con otros actores, conocer diferentes movimientos y atreverse a actuar.

Y sin embargo, algo se movió...

Es para mí un hecho que lo sucedido en el caso del Consejo de la Huasteca Serrana de San Luis Potosí no fue un proceso masivo, a pesar de haber podido aglutinar en momentos específicos a un importante sector de la población.

Existieron actores promotores del movimiento con un fuerte liderazgo, tal es el caso de Rosa Esther Peña y Rogel del Rosal, con más de diez años de trabajo en

la región, que ante todo tienen la confianza de los productores, retoman sus propuestas, las van acuerpando y, en este caso, tuvieron la capacidad de hacerlas llegar a los actores involucrados en el programa en momentos indicados, lo cual los presenta con habilidades políticas.

En ningún momento las acciones fueron planeadas con mucha anterioridad, desde que se empezó la pequeña lucha por unos recursos, poco a poco se fue analizando la situación, se planeaban actividades, a veces con resultados y a veces no, pero constantemente se pasó de la resistencia, a la pasividad y a la acción. La lucha se fue focalizando hacia diferentes lugares: al gobierno estatal, al federal, al Banco Mundial.

Constantemente me cuestiono si existe un proyecto y una estrategia de la COCIHP. Lo que sí encuentro es un objetivo y una meta: ser respetados como actores sociales ó sujetos sociales que pueden plantear proyectos para sus regiones. Las organizaciones ya tenían una historia cuando todo esto empezó. En cada región hubo algo que los unió, a veces más a veces menos, y en la COCIHP la unidad se reforzó en ese momento específico.

De alguna manera estas acciones colectivas trastocaron los poderes locales que los gobiernos protegían y ésto se logró por la alianza entre varias organizaciones de una misma región y de varios estados del país, incluso por la amenaza de interponer la queja frente al Banco Mundial. De esta manera las organizaciones han ido formando contrapoderes. En el camino se ha ido creando conciencia de qué está pasando en el país y en dónde están parados. De alguna manera se ha construido una insurgencia desde abajo. Se ha pasado por los momentos pedagógicos necesarios en estos procesos, y la enseñanza lleva a profundizar la demanda y ampliar los objetivos pues el recurso del programa de SAGARPA y la participación en los Consejos Regionales son sólo una parte de lo que la COCIHP busca.

Si lo que he descrito fue o no un movimiento social, me parece que no es importante, ya hubo una participación más proactiva y se fomentó la rendición de cuentas, se están gestando sujetos sociales que quieren tomar en sus manos su futuro, lo importante es que algo se movió...

5. LA PARTICIPACIÓN EN PROGRAMAS PÚBLICOS, UNA LUCHA DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES QUE SABEN APROVECHAR EL DISCURSO.

En México el Banco Mundial en los ochenta apoyó proyectos por ellos llamados de ajuste estructural. Después ante el empobrecimiento del país y la posibilidad de inestabilidad social a causa de la agudización de los problemas sociales originados por las medidas “recomendadas” por este organismo, en la década de los noventa y especialmente después del levantamiento zapatista, el Banco empezó a plantear proyectos de la *segunda generación*, de carácter compensatorio que tienen la finalidad de mejorar los niveles de bienestar social e impulsar el “desarrollo” de regiones marginadas del país.

A nivel internacional, en el Banco Mundial las políticas que piensan más en la gente y sus necesidades (las políticas sobre Pueblos Indígenas, Acceso a la Información, Reasentamiento Involuntario, entre otras) empezaron a cobrar fuerza a raíz de los fracasos de muchos de los proyectos financiados por él y son planteadas como una respuesta a la presión de la sociedad civil organizada en todo el mundo en contra de este organismo. Por lo tanto, estas políticas juegan un doble papel, por un lado fomentan la “governabilidad” en los países, y por el otro, evitan la presión social mundial en contra. Sin embargo, la experiencia del caso aquí analizado muestra que no hay un interés y vocación al interior del Banco sobre la aplicación de estas políticas.

En México, cuando realizábamos el seguimiento del PDRAM, los funcionarios del Banco Mundial frecuentemente comentaron que los proyectos por ellos financiados son proyectos mexicanos donde el Banco no puede meterse. Antes de aprobar la ampliación de un crédito para un proyecto como el que nos ocupó en esta tesis, el BM puede plantear mejoras en la segunda etapa del proyecto para tratar de solucionar algunos de los problemas identificados en la primera etapa del mismo. Sin embargo, a finales de 1999, el Banco aprobó recursos frescos para la ampliación a la segunda etapa sin modificaciones a pesar de que conocían por los

planteamientos de las organizaciones de productores, las dificultades, irregularidades y corruptelas existentes en la fase que ya estaba operando. Incluso en el documento aprobado se hacían señalamientos que no correspondían con la realidad. Ello lleva a pensar que el Banco Mundial no tiene un interés real en la participación social y no reconoce como válidas las demandas de la sociedad civil; ante todo es un aliado del gobierno mexicano que pretende cubrir con proyectos “participativos” los desastres provocados por las políticas neoliberales a través de créditos que siguen reproduciendo los estilos clientelares, paternalistas y mediatizadores en el campo mexicano. La participación social solo es permitida si el sector social se “integra” o retoma las propuestas de los proyectos elaborados por el Banco y el gobierno.

El apoyo total que otorga el Banco Mundial al gobierno mexicano seguramente es producto de: 1) la aceptación y cumplimiento del gobierno de todos los lineamientos “recomendados” por el BM a las políticas económicas en el país; 2) que México sigue contratando créditos con el BM que hacen que este cumpla con su papel como organismo financiero que obtiene ganancias a partir de los intereses que cobra; y 3) a que el gobierno mexicano ha demostrado ser un país que cumple con sus obligaciones de pago contratados con este organismo.

El proyecto fue puesto en marcha en un proceso de descentralización de la administración pública y reducción del aparato administrativo del Estado, que dificultaba una cabal aplicación de proyectos participativos, plurales, abiertos y democráticos en zonas rurales marginadas. A pesar que el propósito de la descentralización es acercar la toma de decisiones sobre los tan escasos recursos públicos a las regiones, para que sea más eficiente y eficaz su aplicación, en estas áreas hay grupos de poder interesados en controlar el uso de todo tipo de recursos públicos para hacer posible su continuidad como poder económico y político. En el caso de la Huasteca Potosina hubo una resistencia a compartir el poder en la toma de decisiones con los sujetos hacia quienes iban dirigidos los programas participativos por parte de las estructuras de poder regionales o locales.

y sus aliados en el gobierno de San Luis Potosí desvirtuándose así una participación plena de las organizaciones y comunidades. Esto sucedió en la Huasteca Potosina con la imposición de las empresas integradoras que manejaba el Secretario de Desarrollo Rural de SLP.

El gobierno estatal más que favorecer a la población pobre del campo que era la beneficiaria real del programa, favoreció a los empresarios agrícolas o centrales campesinas oficiales al otorgarles toda la información de los programas y facilitarles apoyos financieros, técnicos y materiales del gobierno al momento de la aplicación de los recursos públicos y en específico los de este programa, en el primer año de operación, sin que los proyectos cumplieran con los requerimientos técnicos y organizativos necesarios para realmente tratar de mejorar las condiciones de vida de la población, aprovechar efectivamente los recursos naturales o lograr mejoras en la producción y productividad.

Las instancias que influyeron en la operación del programa fueron las delegaciones de la SAGAR en los estados, los gobiernos estatales, despachos que se contrataron para dar el apoyo técnico en sustitución del que antes daba el Estado y los beneficiarios del programa que incluyeron a organizaciones de carácter político, como las centrales campesinas vinculadas al PRI, organizaciones de productores locales y regionales, comunidades y grupos de productores que se juntaban para acceder a los créditos del programa.

Dadas las características del proceso de descentralización, los gobiernos estatales controlaron completamente el rumbo de los programas de la SAGAR, institución que efectivamente otorgó todos los recursos a los gobiernos de los estados para convertirse únicamente en Secretariado Técnico que vigilaba las normas administrativas, más no las participativas. Como tal, difícilmente se oponía abiertamente a las determinaciones que tomaban los gobiernos de los estados.

En el proceso de reforma administrativa del Estado, surgió un nuevo actor que sustituyó a la SAGAR en términos de asesoría y apoyo técnico: los despachos. Los contratos para la asistencia técnica y la operación del programa se convirtieron en el botín más importante de los profesionistas modernos que el neoliberalismo requería en este proyecto para el campo. Muchas veces estos despachos eran empresas cuyos propietarios eran los mismos funcionarios altos y medios, que estaban en el gobierno o sus amigos. Al ser contratados como un despacho para este programa se convirtieron en un vehículo de la legitimación, lo cual a la vez les dio poder, les garantizó nuevos contratos y les permitió ser parte de la nueva modernidad que las políticas hegemónicas actuales quieren para el campo mexicano.

Los beneficiarios ya mencionados, urgidos de apoyos, recursos, y una forma de continuar existiendo como campesinos, en la mayoría de los casos se acercaron al programa para ver que podían obtener de él. Estuvieron dispuestos a asistir a reuniones de Consejo Regional a escuchar, probablemente sin entender, lo que el programa debía ser sin poner mayores objeciones, esperando solamente cumplir con los requisitos para en un momento dado obtener algún dinero. Las organizaciones de productores oficiales y autónomas se acercaron a negociar, a veces con propuestas, aportando su experiencia como un sujeto involucrado en el desarrollo de sus regiones. Organizaciones como COCIHP con una trayectoria autogestiva se acercaron al programa para hacerse valer como sujetos sociales con propuestas de desarrollo para las regiones en que viven.

Para entender por lo tanto cómo se presenta la participación social en programas de este tipo por parte de los diferentes actores insertos en ellos, hay que partir de la correlación de fuerza que se da entre cada uno de estos actores en cada una de las regiones. En este caso, la presión social de la COCIHP, las alianzas y el hecho de contar con un proyecto propio de vida; fueron los elementos que permitieron que la participación fuera realidad.

El nivel y forma de participación que logró la COCIHP en el programa estuvo ampliamente vinculado con la correlación de fuerzas de éstas con el resto de actores involucrados en el programa. Además influyó en ello su historia, cultura, trayectoria organizativa, lucha y logros anteriores, afiliación política y coyuntura política.

La posibilidad de plantear proyectos productivos al programa de manera autogestiva o incluso con apoyo técnico del mismo programa, en un principio se les negó. Más tarde se lo ganaron logrando un amplio margen de participación, pero sin afectar los intereses de los grupos en el poder y sin cuestionar su autoridad y manejo de los recursos o las estrategias del Banco Mundial.

El conocimiento del programa, de sus normas y de los derechos que éste les otorgaba a las organizaciones incrementó notablemente la posibilidad de la COCIHP de proponer, influir y hacerse llegar apoyos. Ante una mayor o menor presión por parte de la COCIHP, el gobierno del estado negoció, concertó, acordó o desconoció sus planteamientos; modificando la operación el programa y dando más recursos a COCIHP.

La participación propositiva y consciente de COCIHP, aunque tuvo sus problemas, no se vio como una "dádiva" del gobierno sino como un logro y reconocimiento a la organización que proporcionó recursos pequeños pero sobre todo, permitió valorarse como sujeto social del desarrollo huasteco.

Es muy probable que el hecho de que hubiera un organismo internacional involucrado en el proyecto haya hecho que escucharan en cierta medida los planteamientos de las organizaciones para evitar "más ruido" del que se había hecho. El movimiento iniciado por estas organizaciones fue pequeño, se desarrolló en cuatro de las seis regiones de la primera etapa del proyecto, no fue masivo ni multitudinario. La fuerza de los planteamientos de las organizaciones se desprendió también de la estrategia seguida que llevó a "apretar todos los frentes",

es decir, se hicieron llegar las demandas y propuestas a nivel local en los Consejos, en el nivel estatal a las dependencias involucradas, en lo federal a SAGAR y la SHCP, en lo internacional al Banco Mundial y a organizaciones de la sociedad civil internacionales. Ello generó "cautela" de las instituciones en su actuar en el proyecto, por lo menos en las regiones donde las organizaciones del "movimiento" estuvieron vigilando. Hubo un fortalecimiento de las organizaciones de productores que es poco concreto pero que de alguna forma tuvo que ver con una autovaloración y autoestima que les ha llevado a sentirse *sujetos del desarrollo*.

En el caso de la COCIHP esta revaloración continuó debido a que año con año han seguido gestionando apoyos y buscando mejoras para la región. En el 2000 obtuvieron un crédito para la organización destinado a café orgánico, comercialización de naranja y piloncillo y proyectos de mujeres. Así la organización continuó teniendo capacitación, apoyo técnico y autogestión.

A casi dos años de distancia del seguimiento del proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas del Banco Mundial me parece que el papel que jugó la Coordinadora de Organizaciones Campesinas e Indígenas de la Huasteca Potosina (COCIHP) en el Consejo de Desarrollo Sustentable de la Huasteca Serrana fue fundamental para la democratización y la apertura del Consejo y el reconocimiento por parte de las instituciones de gobierno de las organizaciones sociales como sujetos sociales fundamentales en el desarrollo rural de esta región.

Como señalé con anterioridad, el proyecto era considerado un proyecto compensatorio del Banco Mundial, como tal, fue marginal dentro de las políticas económicas del periodo que analizamos así como en su carácter participativo, por lo tanto, el impacto económico que tuvo en el área rural ante un Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que quitó mercado a los productores de sorgo, maíz, caña, frijol, cítricos y ante la baja del café; fue minúsculo.

En su carácter participativo podía resultar atractivo por plantearse para áreas con potencial productivo. Quizá sí se pensó en que el capital social de los sujetos sociales ahorraría recurso para el aprovechamiento del potencial productivo, sin embargo ello no fue así pues como describí en el segundo capítulo, el proyecto fue operado por las instituciones de gobierno al viejo estilo clientelar y asistencial. Sólo en algunos casos, donde las organizaciones lucharon por ser sujetos activos del desarrollo, como en el caso de la COCIHP, los créditos se vincularon a procesos regionales de desarrollo más amplios y se fortaleció al sujeto social. Esto fue la excepción y no la regla del proyecto.

En este proyecto encontramos tantos “estira y afloja” entre las organizaciones y los gobiernos estatal y federal, que la discusión sobre el desarrollo de las regiones paso a un segundo plano. Si bien la COCIHP sí llegó a cuestionar las líneas que se apoyaban en el proyecto y los techos financieros que se otorgaban por proyecto u organización, la discusión se centró en el control de los recursos financieros, es decir en la dimensión política de la participación que está inmersa en este tipo de proyectos.

Si acaso se pensó que el capital social de los sujetos sociales “ahorraría” recursos para el aprovechamiento del potencial productivo y para obtener buenos resultados de los proyectos (uso de los recursos de manera eficiente y eficaz), hicieron falta varios elementos que a continuación propongo que sean valorados para todo tipo de proyecto participativo que se impulsen desde las instituciones de gobierno.

- Planeación conjunta del proyecto desde su diseño entre las instituciones y las organizaciones y comunidades.
- Información permanente a las organizaciones y comunidades sobre el proyecto, sus intenciones, los derechos de los beneficiarios, los recursos con que se cuenten.

- Apoyo técnico interdisciplinario con una ética y compromiso de trabajo para la creación de colectivos que puedan apropiarse de cada una de las etapas del proyecto, desde su diseño, operación, seguimiento y evaluación.
- Asignación de recursos para impulsar el proceso participativo: para la capacitación de beneficiarios y técnicos, para reuniones organizativas, para la operación de instancias de decisión colegiadas.
- La necesidad de instancias independientes que vigilen, proporcionen información, promuevan el dialogo entre los actores involucrados en el proceso de desarrollo.
- Las organizaciones y colectivos siguen teniendo el reto de adquirir nuevas funciones, ser especialistas del desarrollo en el área que les competa, e impulsar procesos autogestivos, democráticos y transparentes.
- Los proyectos de combate a la pobreza de carácter participativo en una región rural marginada difícilmente pueden cumplir sus objetivos si no se promueven ó involucran a colectividades democráticas y autogestivas, con interés en impulsar procesos vinculados que consoliden al sujeto social y el trabajo colectivo que surge de las comunidades rurales como una forma de enfrentar las necesidades e historia de vida en el campo.

Aunque el proyecto del Banco Mundial terminó, la COCIHP sigue en pie luchando por conseguir mejoras en la Huasteca Potosina. Espero que a través de lo aquí reseñado, los interesados en buscar mejores condiciones económicas, políticas, sociales y culturales en el campo mexicano puedan aprender y recuperar la experiencia de la COCIHP en el trabajo futuro.

BIBLIOGRAFÍA.

Aguilar-Robledo, Miguel. "Reses y Poder: Notas Introdutorias a la Historia de la Ganadería en la Huasteca Potosina" en: Jesús Ruvalcaba y Graciela Alcalá (Coords.), *Huasteca. I. Espacio y Tiempo. Mujer y Trabajo*. México, CIESAS, 1993, pp.77-91.

Aguilar-Robledo, Miguel. "Haciendas y Condueñazgos en la Huasteca Potosina: Notas Introdutorias", en: Jesús Ruvalcaba (Coord.), *Nuevos Aportes al Conocimiento de la Huasteca*. México, CIESAS, Ediciones de la Casa Chata, 1998, pp.123-152.

Appendini, Kristen. *De la Milpa a los Tortibonos. La Reestructuración de la Política Alimentaria en México*. El Colegio de México, México, 1992.

Ariel de Vidas, Anath y Brigitte Barthas. "El Fondo Regional de Solidaridad, ¿Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas? Dos Respuestas Subregionales en la Huasteca," en: Hubert C. de Grammont y Héctor Tejera (Coords.), *La Sociedad Rural Mexicana frente al Nuevo Milenio, Vol.II La Nueva Relación Campo-Ciudad y la Pobreza Rural*. México, Plaza y Valdés, UAM, UNAM, INAH, 1996.

Avila, Agustín. *Los Orígenes del Campamento Tierra y Libertad*. Tesis de Licenciatura en Antropología, México, Escuela Nacional de Antropología e Historia, 1981.

Avila, Agustín y Alma Cervantes. "La Lucha por la Autonomía Campesina" en: Fernando, Rello (Coord.) *Las Organizaciones de Productores Rurales en México*. México, Economía de los 80, Facultad de Economía, UNAM, 1990, pp. 97-122.

Avila, Agustín. "A dónde va la Huasteca ?" en *Estudios Agrarios 5*. México, Revista de la Procuraduría Agraria, 1996.

Avila, Agustín, Brigitte Barthas y Alma Cervantes. (1995) "Huastecos de San Luis Potosí" en: Instituto Nacional Indigenista, *Etnografía Contemporánea de los Pueblos Indígenas de México, Región Oriental*. México, INI, 1995, pp.9-57.

Adelson, Naomi. "Despite NAFTA Corn is Still #1" en *El Financiero*, México, International Edition, 12 de abril de 1999, p.6.

Baca del Moral, Julio. "Análisis de los ámbitos agrícolas en la zona Pujal-Coy" en: Jesús Ruvalcaba y Graciela Alcalá (Coords.) *Huasteca II, Prácticas Agrícolas y Medicina Tradicional*. México, Arte y Sociedad, CIESAS, 1993, pp.101-114.

Baca del Moral, Julio. *La Acción Colectiva Base del Desarrollo Sustentable*. México, Fotocopias, 2002.

Banco Mundial. *Plan de Acción de Género para Centroamérica y México*. México, Documento de trabajo del BM, 1996.

Barthas, Brigitte. "Evolución de los Sistemas de Producción Agrícola en la Huasteca Potosina", en: Jesús Ruvalcaba y Graciela Alcalá (Coords.) *Huasteca II, Prácticas Agrícolas y Medicina Tradicional*, México, Arte y Sociedad, CIESAS, 1993, pp. 85-91.

Bartra, Armando. "Pros, Contras y Asegures de la "Apropiación del Proceso Productivo. (Notas sobre las Organizaciones Rurales de Productores)" en: Armando, Bartra, et.al., *Los Nuevos Sujetos del Desarrollo Rural*, México, Cuadernos de Desarrollo de Base 2, 1991.

Bartra, Armando. "Un Cafecito para el Plan Puebla Panamá", ponencia publicada en: *La Jornada*, 31 de julio de 2001, p.12.

Bascones, Luis Miguel. "La exclusión participativa: el Banco Mundial y el gobierno de los pobres en América Latina" en *Cuadernos Agrarios (nueva época) 11-12*, México, Ed. Cuadernos Agrarios A.C., 1995, pp. 275-285.

Beltrán, Ema y Juan Carlos, Hernández. *Caracterización de las Organizaciones de la Huasteca. Estado de San Luis Potosí*. México, Proyecto de Desarrollo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas (Banco Mundial/FAO). México, 1996.

Beltrán, Ema y Juan Carlos, Hernández. *Caracterización de la Huasteca Veracruzana*. México, Proyecto de Desarrollo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas (Banco Mundial/FAO). México, 1996.

Briseño G., Juan. *Aquí Nomás...Aquí Somos. Reproducción de la Organización Comunal de Ocuilapoyo, SLP*. México, CIESAS, Ediciones de la Casa Chata, 1994.

Canto, Ch. Manuel. "Política Social y Sociedad Civil: La Participación de las Organizaciones Civiles en la Política Social." en *Los dilemas de la política social*. Jalisco, México, UIA, ITESO, U de G, 2000, pp. 369 –382

Castillo, Alejandro. *Del Movimiento Campesino a la Búsqueda de la Apropiación del Proceso Productivo en la Zona Pujal-Coy*. SLP, México, Tesis de Maestría en Desarrollo Rural (borrador), UAM-Xochimilco, 1996.

CEPAL-Mexico y University of California Berkeley. *El Sector Ejidal en la Agricultura Mexicana: Impacto de las Reformas 1990-94*. México, Mimeo, 1994.

COCIHP. *Relatoría del Taller de Diagnóstico de la Sociedad Cooperativa Agropecuaria la Igualdad de Xilitla*. México, Mimeo, 2002.

COCIHP. *La COCIHP en la Búsqueda del Desarrollo Sustentable (folleto)*. Xilitla, SLP, México, COCHIP, 2002.

Cortez, Carlos, et.al. "Neoliberalismo y Antidesarrollo Rural en México".

Chacón H., David. "Efectos de las Reformas en el Agro", en: David Chacón, et.al. (Coords) *Efectos de las Reformas y los Derechos de los Pueblos Indios de México*. México, UAM, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades, Serie Derecho, 1995, pp. 23 – 57.

Chávez, Jorge. *Para Recobrar la Confianza en el Gobierno*. México, FCE, 2000.

Deininger, Klaus y Heinegg, Ayo. *Pobreza Rural en México*. México, Banco Mundial, documento inédito, 1995.

Diario Oficial. *Decreto de las Empresas Integradoras*. México, 1993.

Díaz Polanco, Héctor. *La Rebelión Zapatista y la Autonomía*. México, Siglo XXI editores, 1997.

Diego Q., Roberto S. "El Paradigma Neoliberal Rural y las Reformas Agrarias en México" en *Cuadernos Agrarios (Nueva Época)*, 11-12, enero-diciembre, México, Ed. Cuadernos Agrarios A.C., 1995, pp. 13-26.

El Mañana, "Propuesta de Silva Nieto para el Campo", Ciudad Valles, SLP, 7 de enero de 1998, p.13.

El Mañana de Valles. "¡Desalojan al MHD; había Invadido Dos Ranchos!", 22 de noviembre de 2001, p.1.

Espinoza, María Augusta. "Los Pueblos Indígenas y su Participación en las Operaciones de la Banca Multilateral de Desarrollo" en: Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Guía para Pueblos Indígenas*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1997, pp.430-438.

Esteva, Gustavo. "El SAM y la Geometría" en: *Nueva Antropología 17, Crisis Agrícola y Estrategia Alimentaria*, Nueva Antropología A.C., México, 1981, pp.19-50.

Fernández de Villegas, Manuel. "No Queremos Que Nos Den Nomás Con Que No Nos Quiten" en: Armando Bartra, et.al., *Los Nuevos Sujetos del Desarrollo Rural*, México, Cuadernos de Desarrollo de Base No.2, 1991.

Fernández de Villegas, Manuel. *Los Últimos Serán los Primeros- Emergencia de la Sociedad Civil en Guerrero*, México, artículo no publicado, 1997.

Foucault, Michel. *Defender la sociedad*. México, FCE, 2000, pp 33-47.

Fox, Jonathan. "Political Change in Mexico's New Peasant Economy", en: Cook, Maria, Kevin J. Middlebrook and Juan Molinar Horcasitas (eds.) *The Politics of Economic Restructuring-State-Society Relations and Regime Change in Mexico*. San Diego, California, EUA, Center for U.S.-Mexican Studies, 1994.

Fox, Jonathan. "The Politics of the World Bank's Sustainable Development Reforms: Analytical Dilemmas" Ponencia presentada en: *Environmental Politics, Practice and Governance in a Multilateral Age*. Berkeley, EUA, University of California, 1995.

Fox, Jonathan. *Gobernabilidad y Desarrollo Rural en México. Intervención del Estado y Transparencia Pública*. EUA, Journal of Development Studies, 32(1), 1995.

Fox, Jonathan. "How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico", en *World Development* 24, EUA, 1995.

Fox, Jonathan y Josefina Aranda. *Decentralization and Rural Development in Mexico: Community Participation in Oaxaca: Municipal Funds Program*. San Diego, California, EUA, Center for US-Mexican Studies, Monograph Series 42, 1996.

Fox, Jonathan and David, Brown. *The Struggle for Accountability*. Cambridge, Massachusetts, EUA, The MIT Press, 1999.

Fox, Jonathan. "Investing in Social Capital? Comparative Lessons from Ten World Bank Rural Development Projects in Mexico and the Philippines". EUA, Documento Inédito, 1999.

Fox, Jonathan. *Participación Social y Políticas Públicas. Propuestas Conceptuales*. EUA, Documento Inédito, 2000.

Giménez, Gilberto. "Apuntes para una Teoría de la Región y de la Identidad Regional", en: *Estudios sobre Culturas Contemporáneas. Vol VI. No. 18*. México, pp. 165-172.

Grammont, Hubert C. de (compilador). *Neoliberalismo y Organización Social en el Campo Mexicano*. México, UNAM - Plaza y Valdés, 1996.

Gramsci, Antonio. *Escritos Políticos*. México, S XXI ed., 1981, pp. 327-351.

Gruppi, Luciano. *El Concepto de Hegemonía en Gramsci*. México, Ediciones de Cultura Popular, 1978, pp.89-111.

Guadarrama, Fernando. *Evaluación a Medio Camino del Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales en México*. PROCYMAF – Oaxaca. Oaxaca, México, SEMARNAT, 2000.

Guerra Rodríguez, Carlos. "La Participación Social y las Políticas Públicas: un Juego de Estrategias" en: Casas, R. et.al. *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, Instituto Mora, UNAM, FLACSO y Plaza y Valdés, 1996, pp.75-110.

Hansen, Roger. *La Política del Desarrollo Mexicano*. México, S. XXI ed., 1971.

Hernández, Luis. "La UNORCA : Doce Tesis sobre el Nuevo Liderazgo Campesino en México", en: *Autonomía y Nuevos Sujetos Sociales en el Desarrollo Rural*. SXXI y CEHAM, 1992.

Hernández, Luis. (1997) "Entre la Memoria y el Olvido: Guerrillas, Movimiento Indígena y Reformas Legales en la Hora del EZLN." Presentado en: *Conference on Peace Processes*. Washington, D.C., EUA, Woodrow Wilson International Center, pp.1997, 13 y 14.

Hernández, Luis. "Mr. Wolfensohn & el Señor Tellez," en *Masiosare*, México, La Jornada, 11 de abril de 1999. p.7

INEGI. *XII Censo General de Población y Vivienda*. México, INEGI, 2000.

Instituto Nacional Indigenista. *Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México*. México, INI, 1994.

Instituto Nacional Indigenista. *Diagnóstico*. México, INI – SLP, 1995.

Inter-American Development Bank (IDB). *Memorando: Octavo Aumento General de los Recursos del Banco. Informe del Progreso*. Washington, D.C., EUA, The Interamerican Development Bank, 1997.

La Jornada, "Presenta Programa Sustentable la SAGAR," 10 de junio de 1997. p.18.

La Jornada, "Prestará el BM 300 mdd para el Desarrollo en Zonas Indígenas," 18 de junio de 1998, p.7.

La Jornada, "Mejóro la Dieta Campesina en Áreas Marginadas: Sagar," 19 de junio de 1998, p.5.

La Jornada, "Solicitan Programa de Desarrollo Integral en la Huasteca Potosina," 18 de julio, 1998. p.20.

La Jornada, "Exigen en SLP Auditoría a Programas de Asistencia Social," 2 de agosto de 1998, p. 44.

La Jornada, "En Extrema Pobreza 40% de la Población, Admite Silva Nieto," 9 de octubre de 1998, p. 57.

La Jornada. "BM: Bajó el Ingreso de 83% de Trabajadores Mexicanos," 17 de octubre de 1998, p. 8.

La Jornada. "El BM Determinante en la Reforma del Sector Eléctrico," 9 de marzo, 1999, p.68.

La Jornada. "Tortilla Cara y 2 Mil mdd Perdidos, al Incluir el Maíz en el TLC: Nadal," 29 de marzo, 1999, p.19.

La Jornada. "El BM Pidió más Intervención de la IP en Electricidad," 9 de marzo, 1999, p.25

La Jornada. "Todos los Agricultores deberán ser empresarios", 17 de enero, 2001.

La Jornada. "Los Dueños de los Ingenios Nunca Perdieron: Investigador", 10 de septiembre de 2001, p.14.

La Jornada. "Guardias Blancas Asesinan a Campesino, Acusa el PRD-SLP", 9 de Septiembre de 2001, p.40.

Laurell, Asa Cristina. *La Reforma contra la Salud y la Seguridad Social*. México, Ediciones ERA y Fundación Friedrich Ebert, 1997.

León, Arturo. "La Alianza para el Campo. Un Enfoque Crítico. ¿Soberanía o Dependencia?" Ponencia presentada en: *Seminario Nacional de Análisis de la Alianza para el Campo*. México, SAGAR, 1999.

Leyva, Xochitl. *Poder y Desarrollo Regional*. Michoacán, México, El Colegio de Michoacán, 1993.

Macleod, Morna. *Poder Local. Reflexiones sobre Guatemala*. Guatemala, Oxfam Uk&Ireland, 1997.

Martínez Borrego, Estela. *Organización de Productores y Movimiento Campesino*. México, Siglo XXI ed., 1991.

Melucci, Alberto. "Las Teorías de los Movimientos Sociales" en *Teoría de los Movimientos Sociales*, México, Cuadernos de Ciencias Sociales, FLACSO, 1988.

Melucci, Alberto. *Acción Colectiva Vida Cotidiana y Democracia*. México, El Colegio de México, 1999, pp. 55-68.

Moguel, Julio y Pilar, López Sierra. "Política Agraria y Modernización Capitalista" en *Historia de la Cuestión Agraria Mexicana. Los Tiempos de la Crisis (Segunda Parte) 1970-1982*. México, SXXI editores y CEHAM, 1990.

Moguel, Julio, Carlota Botey y Luis Hernández (compiladores). *Autonomía y Nuevos Sujetos Sociales en el Desarrollo Rural*. México, Siglo XXI ed., 1992.

Oehmichen, Cristina. *Reforma del Estado, Política Social e Indigenismo (1988-1994)*. México, Tesis de Maestría en Antropología, Escuela Nacional de Antropología e Historia, 1997.

Oehmichen, Cristina. "El Indigenismo y el Modelo Gubernamental de la Política Social Neoliberal," en: *Cuadernos Agrarios 16, Nueva Epoca*. México, Ed. Cuadernos Agrarios, A.C., junio de 1998, pp. 47-67.

Ordoñez B., Gerardo. "Eficacia y Equidad en el Combate a la Pobreza en México", en *Los Dilemas de la Política Social*. Jalisco, México, UIA, ITESO U de G., 2000, pp. 205-239

Proceso. "El Gobierno Sin Proyecto para el Problema Cañero" y "La Miseria del Campo peor que en el Porfiriato", en: *Revista Proceso*. México, 15 de Julio de 2001.

Rangel Faz, Gabriela. *El Sentido de la Participación Social en el Proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas*. México, Tesis de Licenciatura en Antropología Social, Escuela Nacional de Antropología e Historia, 1999.

Ramírez, Juan Manuel. "Pobreza y Participación Ciudadana. Los Planteamientos Programáticos de Pronasol y Progresá" en *Los Dilemas de la Política Social*. Jalisco, México, UIA, ITESO, U de G, pp. 349 – 367.

Rello, Fernando. "Política Agrícola y lucha de clases (El sistema alimentario mexicano y la Ley de fomento agropecuario)" en: *Nueva Antropología 17, Crisis Agrícola y Estrategia Alimentaria*, Nueva Antropología A.C., México, pp. 1981, 5-18.

Rello, Fernando (compilador). *Las Organizaciones de Productores Rurales en México*. México, UNAM, 1990.

Rello, Fernando. "Problemas y Retos de la Organización para la Producción Rural (Formas y Figuras Asociativas)", en: *Estudios Agrarios No. 9*. México, Ed. Procuraduría Agraria, 1998.

Rivera Sánchez, Lilitiana. "El Discurso de la Participación en las Propuestas de Desarrollo Social", en: *Revista Sociedad Civil*. México, DEMOS, 1998, pp.9-50

Román Ignacio. *Qué es el Ajuste Estructural? Racionalidad e Irracionalidad de las Políticas de Libre Mercado*. Jalisco, México, ITESO, 1999.

Rubio, Blanca. "Agricultura, Economía y Crisis 1970-1982" en: *Historia de la Cuestión Agraria Mexicana. Los Tiempos de la Crisis (Segunda Parte) 1970-1982*. México, S.XXI ed. y CEHAM, 1990.

Ruvalcaba M., Jesús.(1991) *Sociedad y Violencia. Extracción y concentración de excedentes en la Huasteca*. México, CIESAS, Cuadernos de la Casa Chata, 1991.

Ruvalcaba, Jesús y Ludka de Gortari, (coords.). *La Huasteca: Vida y milagros*. México, CIESAS, Cuadernos de la Casa Chata, No. 173, 1990.

Ruvalcaba M., Jesús y Juan M. Pérez Zevallos. *La Huasteca en los Albores del Milenio*, México, CIESAS, 1996.

Ruvalcaba M., Jesús. (coord.) *Nuevos Aportes al Conocimiento de la Huasteca*. México, CIESAS, 1998.

SAGAR y CONASUPO. *Alianza para el Campo. Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario*. México, SAGAR, 1995.

SAGAR. *Diagnóstico Socioeconómico y de Sistemas de Producción*. SLP, SAGAR, 1996.

SAGAR. *Manual de Operación del Programa de Desarrollo Productivo Sustentable en Zonas Indígenas*, México, SAGAR, 1997.

Sámano, Miguel Angel. "La Política Salinista hacia el Campo, un Balance Crítico", en: David Chacón, et.al. (Coords.) *Efectos de las Reformas y los Derechos de los Pueblos Indios de México*. México, UAM, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades, Serie Derecho, 1995, p.59 - 78.

Sámano, Miguel Angel, et.al. *Las Manifestaciones del Desarrollo en la Sierra Huasteca Potosina*. México, Universidad Autónoma de Chapingo, fotocopias, 2000.

Sámano, Miguel Angel y Julio Baca del Moral. *La Coordinadora Campesina e Indígena de la Huasteca Potosina en su Devenir en el Escenario Huasteco*. Fotocopias, 2002.

SDARH y SAGAR. *Empresa Integradora, Agrosierra Huasteca S.A. de C. V., perfil del proyecto*. Fotocopias, 1998.

SEDESOL. *Diagnóstico de la Huasteca Potosina*. México, Secretaría de Desarrollo Social, 1996.

SEMARNAP. *Informe de Actividades PROCYMAF 1998*. Oaxaca, México, sin fecha.

SEMARNAP-PROCYMAF. *Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales en México. Informe de Avance 1997-2000*. Oaxaca, México, SEMARNAP, 2001.

Stavenhagen, Rodolfo. "¿La Organización: Panacea o Talón de Aquiles?" en *Problemas Étnicos y Campesinos*. México, INI, 1a reimpresión, 1989.

Steffen Riedemann, Cristina. "La Evolución de las Organizaciones Ejidales de Productores en los Años Noventa", en: *Cuadernos Agrarios 15, Financiamiento Rural, Nueva Epoca*. México, Ed. Cuadernos Agrarios, A.C., enero - junio 1997, pp.116-128.

Trasparencia, S.C. (1996) *Directriz Operacional 4.20: Pueblos Indígenas*. México, Cuaderno de Trabajo, Trasparencia S.C., 1996.

Trasparencia S.C. y Centro Mexicano de Derecho Ambiental. *El Panel de Inspección, Guía para la Acción Ciudadana*. México, CEMDA y Trasparencia, 1998.

Uquillas, Jorge E. y Shelton Davis. "El Banco Mundial y los Pueblos Indígenas de América Latina," en: Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Guía para Pueblos Indígenas*. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1997 pp. 83-100.

Valencia, Enrique (Coord.). *Los Dilemas de la Política Social. Introducción*. Jalisco, México, UIA, ITESO, U. de G., 2000.

Organizaciones de la Huasteca Potosina. *Propuesta de Proyecto que Presentan las Organizaciones de la Huasteca Potosina al Banco Mundial*, SLP, México, Fotocopias, 1996.

World Bank. *El Banco Mundial y la Participación*. Washington, D.C., EUA, The World Bank, 1994.

World Bank. *Desarrollo Agrícola y Alivio de la Pobreza Rural. Documento de Información del Proyecto*. Washington, D.C., EUA, The World Bank, 1995.

World Bank. *Informe 1996*. Washington D.C., EUA, The World Bank, 1996.

World Bank. *Memorandum of the President of the International Bank for Reconstruction and Development and the International Finance Corporation to the*

Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the United Mexican States. Report No. 16056-ME. Washington, D.C., EUA, The World Bank, 1996.

World Bank. *Rural Development in Marginal Areas. Project Appraisal Document.* Washington, D.C., EUA, The World Bank, 1997.

World Bank. *Country Assistance Strategy Progress Report.* Washington, D.C., EUA, World Bank, 2001.

Zemelman, Hugo y Guadalupe Valencia. "Los Sujetos Sociales, una Propuesta de Análisis" en *Acta Sociológica*, Vol. III, No. 2, México, UNAM, 1990.

Documentos del Proyecto de Desarrollo Rural en Areas Marginadas del Banco Mundial y la SAGAR:

Banco Mundial. *Documento de Evaluación de la Segunda Fase del Proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas.* México, BM, 1998.

Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario. *Alianza para el Campo.* México, SAGAR, 1995.

Comisión Estatal de Desarrollo Rural. *Tercera Reunión Extraordinaria.* Cd. Valles, SLP, México, SAGAR, 16 de junio de 1997.

SAGAR. *Descripción, Resumen e Informe Básico. Proyecto de Desarrollo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas de la Región Huasteca. (Primera y Segunda Fase).* SLP, México, SAGAR, 1996

SAGAR. *Programa de Desarrollo Productivo Sustentable en Zonas Rurales Marginadas de la Huasteca Potosina. Diagnóstico Socioeconómico y de los Sistemas de Producción.* SLP, México, SAGAR, junio 1996.

SAGAR. *Programa de Desarrollo Rural Sustentable para Zonas Marginadas de la Huasteca Potosina. Taller de Integración para Técnicos de Campo.* Cd. Valles, S.L.P., México, SAGAR, 6 - 8 de marzo de 1997.

SAGAR. *Visita de la Misión de Evaluación del Banco Mundial.* SLP, 7 y 8 de julio de 1997.

SAGAR. *Taller de Integración Interinstitucional para la Aplicación del Programa de Desarrollo Sustentable en Zonas Indígenas.* Cd. Valles, SLP, México, SAGAR, 10-12 de septiembre de 1997.

Documentos de Transparencia, S.C.

Adelson, Naomi. "El Maíz y la Ayuda que Nunca Llegó", en: *La Jornada del Campo*, No 74. México, marzo de 1999.

Castañeda, Martha A. *El Programa de Ampliación de Cobertura en Comunidades Indígenas de Oaxaca: Participación Comunitaria y Perspectiva de Género*. Oaxaca, México, fotocopias, 1999.

Fernández, Manuel y Naomi Adelson. *La Participación de la Sociedad Civil en los Programas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo*. Argentina, FLACSO, 1999.

Fox, Jonathan and John Gershman. *Assessing NGO Advocacy and the World Bank: Investing in Social Capital? Comparative Lessons from Ten World Bank Rural Development Projects in Mexico and the Philippines*. EUA, Copias no publicadas, 1999.

Mancilla, Javier. "Participación Real en los PRODERS de Oaxaca", en *Autogestión* No. 20. Chilpancingo, Guerrero, PADS, septiembre de 2000.

Maldonado, David. *Informes de Monitoreo al Proyecto Forestal Comunitario*. Oaxaca, México, Copias no publicadas, 2000.

Transparencia, S.C. *Monografía de Transparencia*. México, Transparencia, 1997.

Transparencia, S.C., CEMYF A.C., CECIPROC, A.C. *Monitoreo de Programas Públicos de Educación y Salud*. Oaxaca, México, Transparencia, 1997.

Transparencia, S.C. *Informes de Monitoreo del Proyecto de Desarrollo rural en Areas Marginadas*. México, Copias no publicadas, marzo 1999 y noviembre, 2000.

Transparencia, S.C. *Memoria del Taller para la Evaluación y el Intercambio de Experiencias en torno al PROCYMAF*. Oaxaca, México, Transparencia, 2000.

Velázquez, Cristina. *Forestal Comunitario. Memoria 2*. Oaxaca, México, Transparencia, S.C., 1996.