

## **La acción institucional y sus impactos en los altos de Chiapas**

*MARIA DEL CARMEN GARCIA A.  
ANTONIO LOPEZ MEZA \**

**\* Investigadores del Centro de Investigaciones Ecológicas del Sureste. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.**

### **Introducción**

El presente ensayo tiene como propósito central aportar un conjunto de reflexiones en torno a las políticas y programas que el Estado mexicano ha venido ejerciendo en los espacios regionales más marginados del país. Nos referimos a las regiones templadas montañosas donde habitan fundamentalmente poblaciones de campesinos indígenas dispersos en pequeños poblados, pero unidos por la persistencia de rasgos socioeconómicos y culturales propios de sus etnias y patrones similares de integración a la vida nacional.

El Estado mexicano, como producto de una revolución social, tiene el compromiso ineludible de promover el desarrollo económico y social de estas regiones, que hoy día por sus restricciones de recursos naturales y de capital, así como por el tipo de relaciones que caracterizan su integración con los entornos más amplios, demandan acciones integrales que necesariamente exigen de la concertación de intereses entre el Estado y la población indígena. El Estado mexicano reconoce este compromiso y, para ello, desde los años treinta viene formulando y ejecutando políticas y programas de desarrollo en estas regiones. Sin embargo, los efectos en términos de mejorar las condi-

---

\* Investigadores del Centro de Investigaciones Ecológicas del Sureste. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.

ciones de vida y de trabajo de la población indígena son precarios y no exentos de contradicciones en sus propósitos básicos.

En este trabajo se realiza un análisis de las políticas y programas que el Estado ha venido impulsando en la región de los altos de Chiapas. Se intenta indagar, más que los logros alcanzados, las limitaciones y las contradicciones que el quehacer institucional enfrenta cuando pasa del terreno de las formulaciones y declaraciones al de las acciones y transformaciones reales. Se intenta demostrar una tesis que para regiones similares ya ha sido verificada: en los altos de Chiapas la acción institucional tiene fundamentalmente un enfoque de carácter asistencial, existiendo un desdén por resolver los problemas que atañen a la estructura productiva, esto es, a la agricultura indígena. Ello no significa la ausencia de instituciones involucradas en su desarrollo; por el contrario, en la actualidad son numerosas. No obstante, como intentamos demostrar, éstas se rigen por su extrema verticalidad, con un enfoque que no coincide con la realidad regional y, lo que es grave, sujeto a los ritmos de la inversión y gasto público. Este hecho deriva en prácticas derrotistas por parte de la mayoría de los ejecutores y promotores que con exclusividad se orientan al cumplimiento formal de sus tareas.

## **I. Dinámica socioeconómica de los altos de Chiapas**

Los altos de Chiapas se localizan en el centro del estado y son habitados por dos grupos indígenas de origen maya, tzotziles y tzeltales, y por una población mestiza que ocupa las cabeceras municipales. En 1980 se reportó una población de 232,625 habitantes, con una densidad demográfica de 96.3 por kilómetro cuadrado, siendo la región más densamente poblada del estado. En el mismo año, la indígena presentó el 54.9% de la población total.

En la actualidad, la región observa un patrón de desarrollo económico que privilegia a las actividades terciarias en detrimento de los sectores productivos que presentan escasos y nulos niveles de rentabilidad. Este patrón de crecimiento ha generado en los últimos años un conjunto de problemáticas que afectan directamente a la población indígena y sus fuentes de empleo e ingreso.

La estructura productiva está sustentada básicamente por las actividades agropecuarias, mismas que concentran al 65.7% del total de la población económicamente activa de la región. Sin embargo, el comportamiento de este sector económico se sintetiza en un escaso desarrollo de las fuerzas productivas que derivan en producción y productividad bajas.

En un periodo de 20 años (1950-1970) la superficie de labor se incrementó en apenas 5 mil hectáreas; los bosques redujeron su área

en 50.1% y los pastos se incrementaron en 61.9%. En términos absolutos, la primera pasó de 66 a 71 mil hectáreas; los bosques, de 103,460 a 51,900; en contraste los pastos pasan de 43,233 a poco más de 70 mil hectáreas respectivamente (DGE, 1950, 1970).

De las 71,489 hectáreas reportadas en 1970 como de labor, la superficie cultivada concentró el 52.5%, con 37,568, correspondiéndole al cultivo del maíz 26,512, de las que se obtuvo una producción de 20,461 toneladas. En ese año, 25,511 personas estaban ocupadas en las actividades agropecuarias. Datos de la SARH reportan para 1986 una superficie cultivada de maíz de 52,300 hectáreas; una superficie de 817.4 cosechadas de hortalizas; y de 10,284 cosechadas de productos frutícolas. Asimismo, datos del Inmecafe reportan una superficie ocupada por el cultivo de café de 3,729 hectáreas. En promedio, la región tiene para ese año una superficie en producción de poco más de 67 mil hectáreas y representa casi la totalidad de la superficie de labor reportada en 1970.

El fenómeno descrito revela un proceso de intensificación en el uso del suelo y una estrechez cada vez mayor de las posibilidades de expansión de la frontera agrícola. La intensificación significa también una reducción drástica de los periodos de descanso de la tierra y el subsecuente deterioro de la misma.

El estado actual que guarda el desarrollo tecnológico, de acuerdo a los sistemas de producción existentes, está directamente relacionado con las restricciones que acusan los recursos tales como la baja calidad del suelo y una topografía accidentada. En el cultivo del maíz, la semilla utilizada es básicamente criolla, el uso de fertilizantes químicos es cada vez más generalizado y las herramientas empleadas son manuales. En 1986 la SARH reportó que el 52% de la superficie cultivada de maíz en la región era fertilizada (SARH, 1987).

Otro de los fenómenos subyacentes en la problemática del sector agropecuario se refiere a los procesos de apropiación social de los recursos. El minifundismo como resultado de un proceso histórico, y reforzado por el sistema de herencia, el fin tácito del reparto agrario y las escasas posibilidades de expandir la frontera agrícola, están provocando una producción cada vez más deficitaria para sostener a una familia promedio en la región.

En una encuesta realizada recientemente a un grupo de productores de una comunidad del municipio de Chamula, encontramos que en promedio cada productor posee 10 pequeñas parcelas distribuidas en distantes puntos de la comunidad; el total de la superficie no excedía a las dos hectáreas por productor. De ésta, la superficie sembrada para el ciclo primavera-verano de 1987 fue menor a la media hectárea, el resto se reportó como área en descanso distribuida en pastos y montes. En otra encuesta se estratificó a las unidades de

producción de 55 familias de acuerdo a los criterios propuestos por la Cepal, resultando que el 80 por ciento de las unidades correspondían a la categoría de "infrasubsistencia", es decir, unidades que no permiten cubrir las necesidades de autoconsumo (Maza, 1987).

En el contexto de la estructura agraria, las posibilidades del reparto de tierras se hace insostenible. En 1970 de las 239,548 hectáreas censadas, el 80.4% correspondía a ejidos y comunidades agrarias y el resto a la propiedad privada. Datos recientes de la SRA indican que la superficie ejidal y comunal de la Región Altos es de 311,595 hectáreas, beneficiando en posesión definitiva a 26,059 productores. Cabe destacar que la superficie comunal asciende a 119,724 hectáreas y beneficia a 17,621 indígenas; en contraste, la superficie ejidal es de 191,871 hectáreas y beneficia a 8,438 productores (SRA, 1987).

Esta dinámica que observa la estructura productiva regional tiene efectos y repercusiones drásticas en la dinámica ocupacional. Debe destacarse el hecho de que en 1980 más del 50% de la población era menor de 29 años y de ésta un 30% menor de 19 años. La PEA en 1980 representó el 40% de la población total. De ésta, el 65% se ubicó en el sector primario; el 5.8 en el secundario; y, el 19.9 en el rubro de "actividades no especificadas". De la PEA total, poco más del 50% declaró trabajar por su cuenta y en igual proporción declaró no percibir ingreso. Excluyendo al municipio de San Cristóbal por sus características urbanas, se observa que entre 1970-1980 la PEA en el sector primario de los 13 municipios restantes experimenta una disminución significativa ya que baja del 90.4 al 76.5% con respecto a la PEA total (SPP, INEGI, 1983).

Otra de las características de la dinámica ocupacional, sin la cual es imposible explicar la sobrevivencia de estos núcleos indígenas, es el fenómeno migratorio. En las décadas de los cincuenta y sesenta, numerosas familias indígenas se trasladan a otras áreas y regiones de la entidad en busca de alternativas de vida y de trabajo. Posterior a esos años, la movilidad al interior de la región se intensifica; la movilidad temporal persiste como un hecho que ya es histórico en los altos. Los factores causales siguen siendo los mismos: la búsqueda de recursos productivos que les puedan ser arrendados para cultivar sus granos básicos y la venta de fuerza de trabajo, cuyos ingresos permiten sostener su unidad familiar en su lugar de origen.

Las economías campesinas indígenas han venido respondiendo de manera dinámica a los procesos violentos y pacíficos de integración a un entorno cuyas perspectivas no le son del todo o nada favorables. En los periodos de crisis económica, estos núcleos indígenas han resuelto de manera más afortunada que otros sectores, también desprotegidos, sus necesidades de sobrevivencia y reproducción social. A este respecto debe mencionarse los procesos de migración que se dan en

los altos y que coinciden con una frase descrita en un texto sobre el tema: "irse a volver"; así se plantea cuando se sabe que el lugar del migrante está donde salió, y no "donde va" (Pispal, 1986).

## **2. Características y efectos de la acción institucional en el desarrollo agropecuario de los altos de Chiapas (1970-1987).**

A partir de una revisión retrospectiva del quehacer institucional involucrado en la conducción y regulación del desarrollo de la región Altos de Chiapas, se definen tres etapas: la primera se inicia en la década de los treinta y culmina a finales de 1960; la segunda cubre el periodo de 1970 a 1982; y la tercera se inicia en 1983 hasta 1988.

En la primera etapa, las acciones del Estado se inscriben en el marco de la política indigenista nacional. En 1934 se crea por decreto federal el Departamento de Acción Social y Cultural de Protección al Indígena. En 1935, este departamento abre una agencia en los altos de Chiapas. No hay objetivos explícitos y las acciones se expresaron en proyectos incipientes de castellanización y acciones de carácter asistencial. En 1948 se crea a nivel nacional el Instituto Nacional Indigenista (INI) y, en 1951, en los altos de Chiapas se establece el primer Centro Coordinador de dicha institución. El objetivo central, con una perspectiva integral, era apoyar y dotar a las comunidades de los instrumentos necesarios para su incorporación al desarrollo nacional.

A pesar de que en ese entonces ya se manifestaban serios problemas en la economía indígena, tales como baja producción y productividad agrícola y pecuaria, deterioro de los suelos, minifundismo, etcétera, la política indigenista cobra su mayor impulso en el ámbito de la superestructura con un marcado acento asistencial. En el ámbito de la producción las acciones del INI se orientaron a dar apoyo económico y técnico a las unidades de producción mediante un programa de centros experimentales en municipios estratégicos y de alguna manera contribuyeron a la diversificación de la producción orientada al mercado como frutales, hortalizas y flores en las áreas con condiciones favorables y en comunidades próximas a la ciudad de San Cristóbal (INI, 1976).

No obstante ser la institución principal en la promoción del desarrollo regional, el INI observaba a fines de los sesenta una escasa y dispersa promoción del desarrollo. Problemas derivados de la disponibilidad de recursos financieros y humanos y la necesidad de impulsar acciones de tipo asistencial y cultural impidieron y generaron efectos poco sustanciales en lo que se refiere a los aspectos de producción, productividad y generación de empleos.

En la segunda fase, el Estado mexicano reconoce haber favorecido

un desarrollo de tipo asimétrico en el campo mexicano, poniendo en práctica una política agrícola restringida a la construcción de infraestructura y apoyos directos a regiones con capital, recursos y condiciones favorables, propiciando así un paulatino deterioro de la economía campesina mercantil y de autoconsumo. La nueva política sectorial plantea el impulso de nuevos instrumentos de política económica que hagan frente a los desequilibrios regionales y atenúen las inequidades de producción y consumo. Se plantea al gasto y a la inversión pública federal como los factores e instrumentos básicos de la distribución regional.

Es en este periodo que se va a observar una participación creciente del Estado en el sector rural: a fines de 1976 operaban nada menos que 367 organismos gubernamentales, entre ellos, 10 secretarías de Estado, 7 instituciones de crédito, 118 empresas de participación estatal mayoritaria y 131 fideicomisos, entre otros. Esta expansión gubernamental se observa también en espacios regionales como los altos de Chiapas a través del establecimiento de delegaciones y/o representaciones de las instancias del gobierno federal. Atendiendo a los programas más importantes que operaron en las regiones templadas montañosas del país, tenemos al Programa Integral de Desarrollo Rural (Pider), en 1973; al Sistema Alimentario Mexicano en 1980 y la creación de los distritos de temporal con acciones orientadas a la reactivación productiva de las áreas temporales y ampliación de las superficies dedicadas a básicos. También se dieron, con mayor impulso, programas asistenciales y otros derivados de la Comisión del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar).

Atendiendo a los altos de Chiapas, en 1972 se estableció un ambicioso proyecto denominado Programa de Desarrollo Socioeconómico de los Altos de Chiapas (Prodesch), cuyo objetivo principal era el de "contribuir al desarrollo económico, social y cultural para mejorar los niveles de vida de la población indígena, aprovechando sus recursos naturales, para lograr su incorporación al desarrollo nacional" (Prodesch, 1976). Se planteó como un programa plurisectorial y multidisciplinario, participando en coordinación cerca de 20 dependencias gubernamentales, 13 del gobierno federal y el resto del gobierno del estado. Además participaron cinco agencias internacionales.

Las acciones a emprender se estructuraron en seis grupos sectoriales: agropecuario, salud, educación, comunicaciones, electrificación e industrialización, y estudios y organización de la comunidad. Cada sector planteó sus objetivos centrales siendo el del agropecuario "satisfacer las necesidades calóricas y proteicas de la población mediante la iniciación de una economía de producción e industrialización de productos agropecuarios, política forestal adecuada y



organización campesina" (Prodesch).

En lo que respecta a la estrategia, se alude a la participación de la población en los proyectos; sin embargo, el énfasis de la estrategia apunta al sector público como el responsable del diseño, la formulación y la ejecución del programa. La cobertura territorial y poblacional era de 1972 de 21 municipios con una población de 277,620 habitantes y en 1973 de 26 con 335,000 habitantes dispersos en una área territorial de 7,443 kilómetros cuadrados, denominada como región Altos.

Respecto a los efectos generados, es indudable que por su magnitud produjo cambios significativos en la creación de infraestructura básica y mejoramiento asistencial. Sin embargo, el efecto no se reflejó en un avance cuantitativo y cualitativo de las fuerzas materiales de la producción, y si bien la estructura económica sufrió transformaciones, éstas se dieron fundamentalmente en los sectores de servicio y comercio. El abismo entre los objetivos planteados y las acciones realizadas en el ámbito de la producción se reflejan con los proyectos de asesoría y abasto de insumos para la producción de maíz. Este proyecto experimentó una cobertura espacial y social restringida y se sujetó a una política crediticia de tipo coyuntural. La región había estado al margen del crédito agrícola institucional, por lo que el programa estableció un convenio con la banca oficial y la SAG del que surgió un Plan Excepcional para la rehabilitación de insumos como fertilizantes, insecticidas y semillas mejoradas. Este plan sólo operó tres años, de 1973 a 1975. En el primer año se benefició una superficie de 475 hectáreas de maíz; para 1975 la superficie beneficiada fue de 10,537; y para 1976, con la cancelación del plan crediticio, sólo se otorgó asistencia técnica a poco más de 4 mil hectáreas. Lo mismo ocurrió con el proyecto de construcción de terrazas en donde el Estado garantizaba un ingreso al producto durante la ejecución de las obras. Al suspenderse este ingreso se detuvieron las obras.

De 1977 a 1982 las acciones se rigen a partir de las formulaciones planteadas por el gobierno federal. En 1978 se establece en los altos de Chiapas el Distrito de Temporal No. VI con una cobertura territorial de 21 municipios; los objetivos son los de planear, promover y organizar la producción del área productiva de temporal. Las agencias involucradas en el sector van a ser coordinadas por la SARH a través del distrito. Al implementarse el Sistema Alimentario Mexicano este distrito asume las políticas planteadas por el SAM, que en general corresponden a subsidios a la producción.

En la región de estudio no existen evaluaciones sobre el efecto de estos programas; a través de algunos documentos parciales se sabe que operó el Programa de Riesgo Compartido durante sólo dos ciclos agrícolas. De manera dispersa, se tienen documentos de programas del Inmecafe y de Conafrut pero no se evalúan sus resultados.

En la tercera etapa, la política agraria y agrícola se concentra en el Programa Nacional de Desarrollo Rural 1985-1988 y, en materia de política asistencial, destaca el Programa Nacional de Alimentación. El despliegue de ambos programas en el espacio regional va a estar sujeto a los vaivenes, ante la crisis económica, de las finanzas públicas. El objetivo del primer programa a nivel de formulaciones es el de lograr un sector agropecuario capaz de responder a los requerimientos de la economía nacional; y el segundo se propone atender problemas del consumo y la demanda de alimentos básicos, aplicando medidas selectivas de subsidios a la producción y el consumo de alimentos.

En la región de los altos de Chiapas, el Pronadri es reconocido hasta septiembre de 1986, cuando el distrito de temporal cambia a Distrito de Desarrollo Rural No. 23. A dos años de terminar el sexenio, el distrito inicia con serias dificultades sus tareas específicas. En agosto de 1987 se da a conocer el documento del programa de desarrollo rural integral para los altos.

Hasta 1987, en la región se observaba un conjunto de instituciones involucradas en la conducción y regulación del sector agropecuario regional operando con serias dificultades ante la falta de recursos financieros y el retraso de los pocos recursos asignados. Operaban las siguientes instituciones: el distrito de desarrollo rural integral de la SARH, una promotoría agraria, una sucursal "B" del Banrural y las representaciones regionales de Anagsa, Fertimex, Pronase, Conafrut, Inmecafe; y el Fideicomiso de Riesgo Compartido (Fircó). Además operaban instituciones como la Conasupo, el Centro Coordinador del INI y una representación del Instituto Nacional de la Nutrición. Como instancia coordinadora operaba una delegación regional II del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Chiapas. (Coplade).

### **3. Alcances y perspectivas**

Durante el trabajo de campo realizado en la región en 1987, que incluye entrevistas a las autoridades municipales, ejidales y comunales y productores, hemos constatado que las instituciones involucradas en el sector recrean un conjunto de prácticas contrarias a los propósitos para las cuales fueron creadas. Las siguientes reflexiones, producto del trabajo de campo, intentan ejemplificar el abismo que existe entre la fase de la formulación y el de la ejecución en el terreno de las acciones concretas y de las transformaciones reales. Las propuestas que aquí se formulan tienen como propósito sentar las bases para una discusión más analítica entre las instancias del sector público y social interesados en los problemas que aquejan a la población campesina indígena del área de estudio.

a) Necesidades de un sistema de planeación regional en el que a través de la coordinación se supere el carácter sectorial vertical de las



políticas actuales y se supediten a un enfoque más analítico del desarrollo rural y su inserción con el panorama regional, estatal y nacional.

Las implicaciones que genera la descoordinación no permiten optimizar los escasos recursos financieros y humanos disponibles, además de conllevar efectos negativos en el terreno de las acciones concretas. Es una premisa básica el que las instituciones cuenten con un diagnóstico común de la dinámica regional, sus limitaciones y posibilidades reales de transformación; ello les permitirá definir con mayor precisión hasta dónde el atraso de las comunidades responde a factores de orden estructural y hasta dónde de orden funcional. La ausencia de este diagnóstico rector está conllevando en la actualidad a desviar incluso los objetivos de producción y productividad propuestos en los programas.

En efecto, las políticas de fomento agrícola bajo un enfoque productivista y homogeneizante plantean como meta central el aumento de producción y productividad, que se logra con un cambio en los patrones tecnológicos, esto es, pasar de lo arcaico a lo moderno, racional y rentable. En los altos esta meta se logra reduciendo el ámbito espacial y social de las acciones. Ya desde las primeras acciones indigenistas, en el terreno de la producción, se venía observando la predilección de los promotores por trabajar en espacios territoriales muy reducidos y, por supuesto, con las mejores características en cuanto a su potencial productivo; sin embargo, estas áreas en su conjunto no cubren ni el 15% de la superficie regional.

A partir de estos espacios se diseñan programas y proyectos de desarrollo productivo; para la institución ejecutora, esto le permite plantear su viabilidad no sólo en términos técnicos sino también económicos. El mayor error que se comete es que dichas acciones pretenden generalizarse a la región en su conjunto. Ejemplo de lo señalado son los programas de fruticultura en los que no sólo se asevera que los factores ecológicos y geográficos de la región reúnen las condiciones apropiadas para el desarrollo de una fruticultura comercial de variedades selectas, sino que incluso, a partir de su generalización, se plantea lograr una producción capaz de abastecer a los mercados regionales, logrando con ello superar las enormes carencias económicas de los productores (Conafrut, 1981). Esto mismo ha sucedido con los programas que promocionan la producción de hortalizas y flores, en los que el objetivo a alcanzar es el aumento de la producción bajo condiciones de rentabilidad dada su orientación comercial. Hace pocos años, y dada por supuesta la vocación de la región, la Secretaría de Desarrollo Rural del gobierno del estado emprendió un programa de fomento a la floricultura, planteando como objetivos: "(...) hacer de los altos una región florícola

con la más alta tecnificación, capaz de satisfacer el mercado interno, de sustituir la compra de flores a la Ciudad de México y, en un plano más ambicioso, surtir al mercado nacional y aun vender al extranjero flor fina de la mejor calidad" (SDR, 1984).

La concentración de la producción no significa aumento de la misma ni mejoramiento de su productividad, como generalmente lo visualizan las instituciones. Hasta 1980, la superficie ocupada por frutales en la región ascendía a poco más de mil hectáreas, y una superficie similar la de hortalizas, en condiciones de explotación atrasada y de traspatio, generalmente representando un ingreso complementario para el indígena. En el caso de la floricultura, ésta se concentra básicamente en algunas comunidades del municipio de Zinacantán (Distrito de Desarrollo Rural No. 23, 1987).

En los altos, el cultivo de maíz ha representado poco más del 80% de la superficie total cultivada, y se le dedican los mayores esfuerzos y recursos por parte de los indígenas. Hasta hoy día, el maíz, además de ser el componente más importante de la dieta indígena, constituye un sistema productivo estratégico para comprender el conjunto de actividades productivas que realiza la unidad económica familiar; y para explicar las modificaciones y transformaciones que viene experimentando la familia indígena en los últimos años. Durante varias décadas, el quehacer institucional no compartió la preocupación ni los esfuerzos del productor por el cultivo de este grano vital.

Con el establecimiento de las agencias federales y la ejecución de las políticas nacionales como el SAM, los distritos de temporal, y del Pronadri, la banca agropecuaria oficial viene otorgando créditos para el cultivo de maíz; sin embargo, dada la ausencia de un programa integral, las operaciones son limitadas. Los productores, para ser sujetos de crédito, deben tener una documentación legal que los acredite como poseedores de la tierra y estar organizados en grupos de trabajo. El esfuerzo significa un crédito demasiado bajo que no alcanza a cubrir los costos del cultivo; a él van asociados los costos del seguro y los intereses son altos. En parte, esta situación estaría explicando la baja proporción de productores que soliciten el crédito.

b) A través de la conducción y regulación del sector productivo, incrementar producción y productividad es un objetivo eje del quehacer institucional. En los altos de Chiapas la estructura productiva se sustenta básicamente en el sector agropecuario. Las restricciones del medio natural y el estado actual de la tenencia de la tierra imponen límites al quehacer institucional. El uso de insumos modernos para la mayoría de los productores se restringe a los fertilizantes químicos y en menor medida plaguicidas, semillas mejoradas y maquinaria agrícola. La agricultura de temporal en laderas impone la necesidad de alternativas tecnológicas que debe ser producto del conocimiento en el

terreno mismo y de la interacción de los promotores con los campesinos indígenas que ya tienen un conocimiento tradicional en torno al uso y manejo de sus recursos.

Durante el trabajo de campo realizado hemos podido observar que no sólo la asistencia técnica dada por las instituciones es escasa y dispersa, también la que se otorga a los pocos productores adolece de errores técnicos, cuyas implicaciones los afectan económica y moralmente. No son pocos los casos en que éstos manifiestan una posición negativa del quehacer institucional.

En el municipio de Zinacantán, los indígenas participaron en los programas de establecimiento de huertos frutícolas (manzanas). Durante varios años esperaron los resultados que supuestamente los beneficiaría en términos económicos e incluso se organizaron para poder tener acceso al crédito agrícola, que se pagaría con la producción esperada. Sin embargo, la producción no llega a su feliz término: "El problema que tenemos es por las heladas, la manzana es fina, y florea temprano; en los meses de enero y febrero que es cuando generalmente caen las heladas, la fruta que se da es poca. Los técnicos de Conafrut y del Banco ya saben de este problema y como dicen que no hay seguro para la fruta, nosotros no podemos pagar el crédito; el trato fue pagar cuando se diera la fruta y la vendiéramos en el mercado" (entrevista directa, 1987).

En 1986, productores de algunas comunidades del municipio de Tenejapa, entre ellos Balún Canán, participaron en el programa de fruticultura. Desde principios del año se agruparon; sin embargo, hasta los últimos meses del mismo se les entregó el material necesario para su implementación. En diciembre sembraron y, en enero de 1987, la helada les había afectado los huertos y solicitaban se les repusieran las matas dañadas. Comentaron los productores que el técnico los visitaba con bastante frecuencia, argumentando que las actividades no podían iniciarse dado que no tenían presupuesto para ejercer; en los últimos meses las actividades se aceleraron pues se corría el riesgo de perder los recursos con el cierre de año (entrevista directa, 1987).

En la comunidad de San Nicolás, municipio de Zinacantán, un número importante de productores participó en un programa florícola, estableciéndose varios invernaderos de flores de alta calidad; se formó el "Grupo San Nicolás de Las Flores". Los problemas se presentaron con la asistencia técnica; los constantes cambios del personal técnico influyeron en las asesorías, mismas que provocaron efectos desastrosos. "Se sembró bien, después fumigamos de acuerdo a lo que dijo el técnico pero no tuvo efecto y apareció la plaga que llamamos 'araña roja', las plantas se ennegrecieron; vino el técnico porque lo llamamos y dijo que ya no se podía curar. Algunos productores lograron salvar algo de sus invernaderos porque un promotor de la SARH los ayudó. En

otra ocasión, la Secretaría de Desarrollo Rural nos vendió las plantas para los invernaderos pero éstas crecieron mucho y no dio flores" (entrevista directa, 1987).

Las implicaciones que genera este tipo de problema no es sólo el descontento generalizado de los productores sino también que las inversiones, vía crédito, ya no se recuperan. Se nos comentó que una gran mayoría de los participantes adeudan a la institución sumas de dinero que van de 500 mil a un millón de pesos y han acordado no pagar.

La producción pecuaria, fundamentalmente ovinos, representa una de las actividades básicas de la población indígena. El alto índice de sobrepastoreo, incidencias agudas de parásitos en los hatos, y explotación tradicional con bajo rendimiento constituyen algunos de los problemas centrales de esta actividad. En los últimos años, la asistencia técnica pecuaria es bastante exigua sin ninguna incidencia en la región. Aunque se cuenta, en el municipio de Teopisca, con un Centro Ovino, la falta de recursos financieros y humanos no le han permitido desarrollar acciones que repercutan en el mejoramiento de la producción pecuaria. Esta situación se presenta en la avicultura.

En el contexto de la actividad forestal, en los últimos años el Distrito de Desarrollo Rural, conjuntamente con otras dependencias, ha emprendido programas importantes de reforestación y explotación de los recursos forestales. Uno de estos proyectos es la explotación de encino para la elaboración del carbón, mismo que se está exportando a Alemania. Las controversias que se generan en este proyecto y otros derivados de la explotación del bosque deben ser analizadas desde una perspectiva técnica en función de sus implicaciones en el medio natural; y desde una perspectiva socioeconómica en función de los beneficios a los grupos involucrados. Hasta ahora, los beneficios han recaído en grupos muy reducidos y principalmente en los propietarios de los aserraderos que operan en la región.

c) El impulso al desarrollo de las actividades agropecuarias requiere de un sistema de soporte institucional en torno a la comercialización, provisión de insumos, crédito y asistencia técnica.

A este respecto, el Distrito de Desarrollo Rural de la región plantea que una de las limitaciones más serias a las que se enfrenta es la escasez de vías de comunicación que permitan transportar los insumos de una manera económica y oportuna, así como la falta de bodegas estratégicas de almacenamiento y distribución.

Como hemos señalado anteriormente, una topografía accidentada y el alto grado de dispersión de la población en pequeñas localidades son factores que han contribuido a la centralización del quehacer institucional y de su infraestructura. No obstante, se hace necesario, por las mismas razones, la desconcentración y la creación de infraes-

estructura básica cuando menos en las cabeceras municipales.

De las entrevistas realizadas a los productores de diversas comunidades, se deriva que uno de los problemas más serios a los que se enfrentan es el de la distribución de los insumos, particularmente los fertilizantes. Los productores participantes han tenido que hacer desembolsos monetarios para que alguno de ellos se traslade a la ciudad de San Cristóbal y exigir la entrega de dicho insumo. En otros casos se han generado conflictos: el insumo les es entregado fuera del tiempo requerido y los productores se niegan a recibirlo generando problemas a las instituciones involucradas (SARH, Bancrisa, Anagsa, Fertimex) (entrevistas directas a las autoridades comunales de Chelalhó, 1987).

En lo que respecta a la comercialización ésta cuenta con una organización endeble, existiendo sólo para algunos productores específicos como el café. El INI ha realizado en varias comunidades trabajos organizativos en torno a la comercialización; tal es el caso de los productores de miel y artesanías, y en menor medida de los grupos de horticultores y fruticultores organizados por la institución.

d) El desarrollo rural de y para la población indígena. Una estrategia de participación indígena en la acción institucional significa impulsar, en el seno de la comunidad y sus instancias organizativas, la participación de sus pobladores en el diseño de las etapas básicas de la planeación, de tal manera que los programas y proyectos a nivel de comunidad cuenten con estrategias propias evitando situaciones de dependencia y paternalismo. Esta tesis es contraria a una práctica hecha costumbre en la región: los planes, programas y proyectos se diseñan y se ejecutan al margen de la población que se pretende beneficiar. La participación se restringe a las fases de operación y ejecución y con los fines expresos de conformar interlocutores que legitimen las acciones de las agencias.

El problema de la organización, factor crucial para un desarrollo rural que pretenda inculcar una ética de autodesarrollo es, en los altos, otro de los retos a enfrentar. En la actualidad el problema de la organización se torna complejo, ya que se requiere conciliar los factores económicos con los de orden superestructural. Estos últimos deben ser sujetos a una revisión más amplia, pues si bien aluden a la falta de un proyecto ideológico-político de tipo regional vinculado a otros de carácter más amplio, el problema radica en un conjunto de fenómenos y procesos endógenos y exógenos que cotidianamente refuerzan tendencias localistas e individualistas. A este respecto deben destacarse las acciones que el partido dominante y los grupos de poder locales ejercen en el control político e ideológico de los sectores subalternos. En este contexto, una de las preguntas a dilucidar es si el propio sector público y sus instancias están dispuestas, y hasta dónde, a propiciar la distribución del poder que tienda a la participa-

ción democrática de las comunidades y su población.

Hasta ahora, en los últimos años se ha venido impulsando la participación de las autoridades municipales y locales en los procesos de planeación del desarrollo regional y microrregional. Sin embargo, exceptuando al presidente municipal y algunos de sus colaboradores cercanos, la mayoría de las autoridades locales (comisariados ejidales de bienes comunales, comités de educación, etcétera) tienen un desconocimiento de las acciones que realizan las instituciones del sector agropecuario. Las respuestas en este sentido son: "Vemos pasar las camionetas del gobierno pero no sabemos lo que están haciendo"; en otros casos, las críticas son más directas y apuntalan a la necesidad de una mayor comunicación entre las autoridades y las instituciones (entrevistas a las autoridades de Zinacantán, Chenalhó, Pantelhó y Tenejapa, 1987).

e) El desarrollo rural requiere de acciones concertadas en materia de producción, educación, salud y otros servicios públicos básicos. Las instancias públicas involucradas en el desarrollo de la infraestructura social básica operan a través de políticas aisladas dispersas y descoordinadas con las instancias que acuden al medio rural con el fin de fomentar las actividades productivas. Esta situación nos lleva a reiterar el planteamiento del primer punto, esto es, la coordinación como el elemento eje de acciones integrales.

Este punto conduce a una reflexión última del quehacer institucional. Hemos corroborado que en la región Altos de Chiapas, por sus mismas restricciones ambientales y socioeconómicas, el sector público impulsa en mayor medida acciones de carácter asistencial. Sin embargo, dentro del contexto global de la inversión y el gasto público destinado al desarrollo, éstas asumen una vulnerabilidad mayor a las contradicciones coyunturales del presupuesto público.

En otro orden de ideas, un hecho histórico que no debe quedar en el olvido es el de que el Estado mexicano como producto de una revolución social tiene atributos que le permiten hacer menos drásticas las desigualdades sociales. La Constitución Mexicana contempla, en este ámbito, el derecho al trabajo, el derecho al salario mínimo, el derecho a la dotación de tierras y el de protección a los menores. En los altos de Chiapas el primero y el segundo carecen de materialización práctica. El segundo ha dejado de tener vigencia desde hace varias décadas. Además, la contención del reparto agrario ha propiciado la pulverización de los predios agrícolas. En este sentido, el derecho a la tierra suficiente para satisfacer las necesidades de la familia indígena es inoperante. El artículo 27 indica que la dotación no debe ser menor a 10 hectáreas de riego o humedad o a falta de ellas su equivalente en otras tierras. De esta estipulación derivaba que el campesino debía ser autosuficiente y cubrir por la vía mercantil o el autoconsumo la satisfacción de sus necesidades básicas.



## BIBLIOGRAFIA.

- Cepal. 1980. La política agrícola en México, México. Mimeo 78 pp.
- DEL CAMPO, MARTIN C. ANTONIO. "Estado, planificación y agricultura". México. *Economía mexicana*. Serie Temática, Sector Agropecuario. DIDE (pp. 259-277).
- KOMOROWKI, M.S. "Algunos problemas de la planificación en México: los aspectos de inconsistencia y compatibilidad". México. *Investigación económica* No. 152, abril-junio. UNAM (pp. 119-148).
- SPP-SEP. 1986. 31 experiencias de desarrollo regional. México. Foro 2000 (217 pp.).
- DGE. 1952, 1962, 1972. Censos Agrícolas, Ganaderos y Ejidales México.
- SARH. 1987. Programa de Desarrollo Rural Integral. Distrito No. 23. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas (95 pp.).
- MAZA, RAMOS MARIA TERESA. 1987. Las estrategias económicas de reproducción campesina. Avance de Investigación. San Cristóbal de Las Casas, CIES.
- SRA. 1987. Superficie ejidal y comunal y número de beneficiarios en posesión definitiva según región en Chiapas. Delegación Federal en Chiapas. Estadísticas.
- SPP. INEGI. 1983. X Censo General de Población y Vivienda. Chiapas. I y II. Tomo 7. México.
- PISPAL/CIUDAD/CENEP. 1986... *Se fue a volver*. Seminario sobre migraciones temporales en América Latina. México. Colegio de México (591 pp.).
- FAVRE, HENRY. 1973. *Cambio y continuidad entre los mayas de México*. México. Siglo XXI (381 pp.).
- INI. 1976. Boletín informativo de los Centros Coordinadores de Chiapas y Tabasco. México S/p.).
- Prodesch. 1976. Síntesis Evaluativa 1970-1976, Gobierno del Estado de Chiapas (198 pp.).
- ROBLES, R. ANGEL. 1976. "La región tzeltal-tzotzil: un proyecto de integración". Memoria de la Conferencia Regional de Geografía en México, 1974. México. Gobierno del Estado de Chiapas (91-95 pp.).
- Prodesch. 1975. Plan Quinquenal 1972-1976. Gobierno del Estado de Chiapas (103 pp.).
- VELASCO, SUAREZ MANUEL. 1973. Tercer Informe de Gobierno. Chiapas, México.
- SARH. 1982. Memoria 1977-1982. Volumen II. México.
- SPP. 1983. Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988. México (430 pp.).
- Conafrut. 1981. Sistema de formulación de proyectos productivos integrales. Pider-SPP. México.
- SDR. 1984. Extensión Rural. Gaceta de información.-Año 1, Vol. 1. Agosto. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. Gobierno del Estado.

## SIGLAS Y ABREVIATURAS.

Anagsa. Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera.  
Cepal. Comisión Económica para la América Latina.

Coplades. Comités para el Desarrollo de los Estados.  
CUD. Convenio Unico de Desarrollo.  
Coplamar. Comité del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.  
Conafrut. Comisión Nacional de Fruticultura.  
DGE. Dirección General de Estadística.  
Fertimex. Fertilizantes Mexicanos.  
Firco. Fideicomiso de Riesgo Compartido.  
Inmecafe. Instituto Mexicano del Café.  
INI. Instituto Nacional Indigenista.  
IMSS. Instituto Mexicano del Seguro Social.  
Pider. Programa Integral de Desarrollo Rural.  
Pronadri. Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral.  
Prodesch. Programa de Desarrollo Socioeconómico de Los Altos de Chiapas.  
Pronase. Productora Nacional de Semillas.  
Pronal. Programa Nacional de Alimentación.  
SAM. Sistema Alimentario Mexicano.  
SPP. Secretaría de Programación y Presupuesto.  
SEP. Secretaría de Educación Pública.  
SARH. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.  
SRA. Secretaría de la Reforma Agraria.