

**EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C.**

**UNA ORGANIZACIÓN PÚBLICA FRENTE AL  
CONFLICTO ARMADO EN LAS CAÑADAS, CHIAPAS**

**EL PROGRAMA CAÑADAS, 1995-1998**



**TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO  
DE LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PRESENTA**

**Ernesto Velasco Sánchez**



**México, D.F., febrero 2002.**

*Para A.S.F. e I.L.M.B., con todo mi corazón.*

*A la memoria de Carlos Sánchez Cárdenas.*

## CONTENIDO

SIGLAS.....	5
INTRODUCCIÓN .....	7
CAPÍTULO I.....	23
<b>LA NATURALEZA DE LOS PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA .....</b>	<b>23</b>
<b>Y SU RELACIÓN CON EL ENTORNO.....</b>	<b>23</b>
El sustento de los programas públicos: las organizaciones burocráticas .....	24
La dificultad de lidiar con los problemas públicos.....	27
Limitaciones a la “racionalidad” en el diseño e implementación de los programas .....	34
Límites a la racionalidad de la gestión .....	36
Límites a la decisión.....	38
Limitaciones a la implementación .....	44
La administración de la contingencia .....	49
La estabilización de la realidad: la estandarización de procedimientos.....	50
El escenario de la investigación: la administración pública mexicana .....	55
Focalización de los recursos en el combate a la pobreza.....	60
La participación de la pobreza .....	62
CAPÍTULO II.....	68
<b>LAS CAÑADAS, CHIAPAS: DÉFICIT SOCIAL.....</b>	<b>68</b>
<b>Y ACCIÓN GUBERNAMENTAL 1920-1993 .....</b>	<b>68</b>
<b>Antecedentes: situación social y económica de Las Cañadas y el inicio del conflicto</b>	
<b>armado .....</b>	<b>69</b>
La conquista de la selva: un “Éxodo” indígena .....	72
La organización social en Las Cañadas: las “tres vías” .....	84
La década de 1980: encuentro y desencuentro de las “tres vías”.....	95
Preparativos del levantamiento y la operación del 1 de enero de 1994 .....	98
La presencia gubernamental en Las Cañadas hasta 1993 .....	104
Las relaciones intergubernamentales antes del levantamiento armado.....	105
El gobierno federal en las Cañadas: 1970-1988 .....	112

La política del “corredor de pobreza”: 1988-1993 .....	117
El uso político del PRONASOL en Chiapas .....	130
Resumen y conclusiones.....	136
<b>CAPÍTULO III .....</b>	<b>139</b>
<b>LA DECISIÓN: CONFLICTO E INNOVACIÓN .....</b>	<b>139</b>
Los efectos económicos, políticos y sociales del levantamiento armado.....	139
Efectos económicos.....	141
Efectos sociales .....	148
Efectos políticos.....	161
Las primeras acciones de carácter social.....	172
Una respuesta <i>ad hoc</i> : el Programa de Bienestar Social y Desarrollo Económico Sustentable para el Estado de Chiapas.....	175
La SEDESOL frente al conflicto en Las Cañadas .....	184
La formación del equipo del Programa Cañadas.....	186
El diagnóstico: el modelo de la ARIC y su influencia sobre el diseño de CAÑADAS .....	193
El diseño del Programa Cañadas .....	202
Objetivos de CAÑADAS .....	204
Estructura .....	207
Resumen y conclusiones: La estructuración de la decisión .....	212
La definición del problema y el diseño de del Programa Cañadas .....	213
Las premisas de la decisión .....	214
<b>CAPÍTULO IV .....</b>	<b>218</b>
<b>LA IMPLEMENTACIÓN: .....</b>	<b>218</b>
<b>ADMINISTRAR LA CONTINGENCIA.....</b>	<b>218</b>
La vida interna del Programa Cañadas .....	219
El gasto del Programa Cañadas: una visión general .....	220
Los criterios de asignación del gasto.....	227
El esquema formal de operación de los Consejos Consultivos.....	237
Análisis de las características de la gestión del Programa Cañadas.....	241
El EZLN y el Programa Cañadas .....	258
Las negociaciones de paz y sus efectos sobre el Programa Cañadas.....	259
El equilibrio microregional del EZLN.....	268
El Programa Cañadas frente al EZLN .....	274
El Programa Cañadas y otras organizaciones gubernamentales .....	278
Las autoridades municipales y el Programa Cañadas .....	279

El gobierno del estado de Chipas y el Programa Cañadas.....	287
El Programa Cañadas y otras organizaciones del gobierno federal.....	293
<b>Cañadas y otras organizaciones sociales.....</b>	<b>308</b>
Las organizaciones sociales y el Programa Cañadas.....	308
Las organizaciones no gubernamentales, la Diócesis de San Cristóbal y CAÑADAS.....	321
Evaluación del Programa Cañadas por los actores involucrados.....	325
<b>Resumen y conclusiones.....</b>	<b>332</b>
La estrategia de Cañadas para la coordinación entre organizaciones de gobierno.....	333
La estrategia de Cañadas frente al entorno de la región.....	335
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>337</b>
<b>ENTRE LA CONTINGENCIA Y LA AUTONOMÍA.....</b>	<b>337</b>
Las características de una crisis política severa.....	341
Crisis política y acción gubernamental en Las Cañadas.....	345
<b>CAÑADAS y el entorno de la decisión.....</b>	<b>347</b>
Las premisas de la decisión y el perfil de los funcionarios.....	349
<b>CAÑADAS y otras organizaciones del gobierno.....</b>	<b>353</b>
<b>CAÑADAS y el entorno de su implementación.....</b>	<b>354</b>
Los resultados obtenidos.....	356
<b>CAÑADAS como arena de interacción entre actores.....</b>	<b>358</b>
Las organizaciones públicas frente a las crisis políticas.....	359
<b>ANEXO 1.....</b>	<b>363</b>
Principales obras y acciones realizadas a través del Programa Cañadas 1995.....	363
Principales obras y acciones realizadas a través del Programa Cañadas 1996.....	367
Principales obras y acciones realizadas a través del Programa Cañadas 1997.....	369
Principales obras y acciones realizadas a través del Programa Cañadas 1998.....	371
<b>ANEXO 2.....</b>	<b>373</b>
Propuesta de reglamento interno.....	373
de los consejos consultivos.....	373
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>379</b>

## SIGLAS

**ACNUR:** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.  
**AEDPCh:** Asamblea Estatal Democrática del Pueblo Chiapaneco.  
**ANCIEZ:** Asociación Nacional Campesina Indígena Emiliano Zapata.  
**ARIC "oficial":** Asociación Rural de Interés Colectivo, fracción "oficial".  
**ARIC I y D:** Asociación Rural de Interés Colectivo Independiente y Democrática.  
**BANRURAL:** Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.  
**CDS:** Convenio de Desarrollo Social.  
**CEOIC:** Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Chiapas.  
**CIOAC:** Central Independiente de Obreros Agrícola y Campesina.  
**CNC:** Confederación Nacional Campesina.  
**CNPI:** Coordinadora Nacional de Pueblos Indios.  
**COAO:** Coalición de Organizaciones Independientes de Ocosingo.  
**COCOCH:** Coordinadora de Comercialización de Café de Chiapas.  
**CONAFE :** Consejo Nacional de Fomento Educativo.  
**CONAGUA:** Comisión Nacional del Agua.  
**CONAI:** Comisión Nacional de Intermediación.  
**CONASUPO:** Compañía Nacional de Subsistencias Populares.  
**COPLADE:** Comité de Planeación del Desarrollo.  
**COPLADEMUN:** Comité de Planeación del Desarrollo Municipal.  
**DGOS:** Dirección General de Organización Social.  
**DICONSA:** Distribuidora Conasupo, S.A.  
**DIF:** Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.  
**EZLN:** Ejército Zapatista de Liberación Nacional.  
**FAO:** Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.  
**FEPI:** Federación de Pueblos Indígenas.  
**FLN:** Fuerzas Liberación Nacional.  
**FONAES:** Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales.  
**GBI:** Guerra de Baja Intensidad.  
**IMECAFÉ:** Instituto Mexicano del Café.  
**IMSS:** Instituto Mexicano del Seguro Social.  
**INEGI:** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.  
**INI:** Instituto Nacional Indigenista.  
**ISMAM:** Indígenas de la Sierra Madre de Motozintla.  
**MOCRI:** Movimiento Campesino Regional Independiente.  
**OCEZ:** Organización Campesina Emiliano Zapata.  
**OCEZ-CNPA:** Organización Campesina Emiliano Zapata- Coordinadora Nacional Plan de Ayala.  
**OCRI:** Organización Campesina, Regional Independiente.  
**OPEZ:** Organización Proletaria Emiliano Zapata.  
**ORCAO:** Organización Regional de Cafeticultores de Ocosingo.  
**PAN:** Partido Acción Nacional.  
**PASECOR:** Programa de Apoyo Sectorial a las Comunidades Rurales.  
**PBSEDES:** Programa de Bienestar Social y Desarrollo Económico Sustentable para el Estado de Chiapas.  
**PECyDSL:** Programa Especial para la Conservación y Desarrollo de la Selva Lacandona.  
**PEF:** Presupuesto de Egresos de la Federación.  
**PEMEX:** Petróleos Mexicanos.  
**PRD:** Partido de la Revolución Democrática.  
**PRI:** Partido Revolucionario Institucional.  
**PRONASOL:** Programa Nacional de Solidaridad.  
**PRT:** Partido Revolucionario de los Trabajadores.

**Quiptic:** Unión de Ejidos *Quiptic Ta Lecubtesel*.

**RIG:** relaciones intergubernamentales.

**RIMBA:** Reserva Integral de la Biosfera.

**SAGAR:** Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

**SARH:** Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

**SEAPI:** Secretaría de Apoyo a los Pueblos Indígenas (gobierno del estado de Chiapas).

**SECODAM:** Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

**SECH:** Secretaría de Educación del Estado de Chiapas (gobierno del estado de Chiapas).

**SEDENA:** Secretaría de la Defensa Nacional.

**SEDESOL:** Secretaría de Desarrollo Social.

**SEDUE:** Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

**SEGOB:** Secretaría de Gobernación.

**SEMARNAP:** Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca..

**SEP:** Secretaría de Educación Pública.

**Slop:** Organización Slop (Raíz).

**SOCAMA:** Solidaridad Campesina Magisterial.

**SPP:** Secretaría de Programación y Presupuesto.

**SRA:** Secretaría de la Reforma Agraria.

**SRE:** Secretaría de Relaciones Exteriores.

**SS:** Secretaría de Salud del Estado de Chiapas.

**STC:** Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

**UNAL:** Unidad Nacional Lombardista.

**UNESCO:** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

**UNICEF:** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

**UNORCA:** Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas.

**XINICH:** Organización Xinich.

## INTRODUCCIÓN

*If the individual follows one particular course of action,  
there are other courses of action that he forgoes.*

*Herbert A. Simon.*

*Parafraseando a Hume, las estrategias pueden  
ser resultado de las acciones humanas,  
pero no diseños humanos.*

*Henry Mintzberg.*

*El ingeniero social que trabaja paso a paso sabe,  
como Sócrates, cuán poco sabe. Sabe que sólo podemos  
aprender de nuestros errores. Por tanto, irá procediendo  
en su tarea, paso a paso... y se abstendrá de emprender  
reformas de complejidad y largo alcance que le impidan  
desenmarañar la madeja de causas y efectos,  
y deberá saber en todo momento qué está haciendo.*

*Karl R. Popper.*

El estudio de la Administración Pública contemporánea ha dado un vuelco importante durante los últimos quince años gracias a la revitalización de sus enfoques y su revalorización como disciplina. Nuevamente, los que estamos interesados en el estudio de la gerencia del Estado sentimos un nuevo dinamismo en nuestra actividad, en la medida en que se abandonan los enfoques que reducían el estudio del gobierno a la disección meticulosa de sus leyes y reglamentos. Como suele suceder, cuando la realidad nos confronta a crisis económicas y políticas de efectos duraderos, nos vemos motivados y obligados a innovar, ser imaginativos y poner bajo cuestionamiento los enfoques que dominaron la disciplina en el pasado.

Frente a los retos que enfrenta la gobernación y la administración de las organizaciones públicas, dos grandes corrientes disciplinarias han irrumpido en la escena. Por un lado, el estudio de las políticas públicas, que acentúa la necesidad de un estudio de los patrones de acción y estrategias seguidas por el gobierno para definir y resolver problemas públicos. Por el otro, la nueva gerencia pública, que centra su atención en la forma en que se comportan y son gerenciadas las organizaciones que constituyen el gobierno. La presente tesis se alimenta de ambas perspectivas.

Sin embargo, estas dos corrientes, si bien han enriquecido sobre todo la práctica de la Administración Pública en muchos países del mundo, desde Nueva Zelanda hasta México, pretenden también que contribuyan a un mejor entendimiento de la realidad administrativa del Estado. Esta pretensión aún debe de ser puesta a prueba. Tanto la teoría de las políticas públicas como la de las organizaciones pretenden dar pistas sobre el comportamiento general de los funcionarios públicos. Uno de los temas centrales que ambos enfoques han abordado desde una perspectiva teórica es la relación entre el comportamiento organizativo y el entorno en que actúan los diseñadores e implementadores de las decisiones del gobierno. Esta es una veta que aún presenta grandes oportunidades de investigación.

Es en esta línea es que la presente investigación pretende hacer una aportación al indagar cómo reacciona una organización gubernamental en una situación de crisis política de la magnitud del levantamiento armado sucedido en Chiapas a partir de 1994.

Consecuentemente, esta tesis tiene tres objetivos centrales. En primer lugar, tiene como interés de carácter más general investigar cómo se adaptan la toma de decisiones y la implementación de programas sociales a las condiciones de un entorno altamente inestable e incierto. Es decir, el problema teórico que se pretende abordar es cómo logra una entidad pública

organizar sus actividades en una situación de contingencia, donde los actores sociales están involucrados en un conflicto intenso y donde las estructuras sociales están en redefinición. La pregunta que surge a todo lo largo del texto es cómo se logra conciliar organizativamente la tensión existente entre las necesidades del entorno (fundamentalmente, las demandas de atención de grupos carenciados y la obligación del gobierno de restablecer o mantener la estabilidad política en una región determinada) y la necesidad que toda organización tiene de estabilizar la realidad para hacerla inteligible y manejable (típicamente por medio de la instauración de normas, reglamentos, jerarquías y presupuestos). Por tanto, el objeto de estudio de esta investigación es justamente la interacción entre organización y entorno en situaciones donde la incertidumbre e inestabilidad son la nota definitoria. Para lograr un análisis adecuado de un objeto tan inasible vemos al comportamiento organizativo simultáneamente como una variable dependiente del entorno en que desarrolla su actividad, en la medida en que su supervivencia requiere un grado mínimo de funcionalidad entre la forma que adopta la organización y las fuerzas del entorno, y como variable independiente que actúa sobre las variables medioambientales, en tanto los funcionarios no se mantienen como sujetos pasivos de la acción de las tendencias exógenas, sino que tratan de enfrentarlas de manera activa intentando transformarlas en la medida de sus posibilidades.

En el caso de los programas sociales, como el que se presenta en esta tesis, la hipótesis general es que la organización, en una situación de crisis severa, manejará esta tensión por medio del establecimiento de un procedimiento mínimo que debe ser cumplido por los clientes potenciales del programa para acceder a sus beneficios, pero dejando de lado cualquier intento de establecer una visión de largo plazo, para no exacerbar las tensiones políticas y sociales presentes en el entorno. Esto, sin embargo, sería paradójico pues si bien el programa lograría sobrevivir, no

tendría la capacidad de atacar eficazmente los problemas estructurales que subyacen al conflicto coyuntural.

El segundo objetivo de esta investigación es aprovechar una situación extraordinariamente crítica (como lo es la aparición de una rebelión armada) para indagar acerca de la forma en que una organización pública mexicana contemporánea, en este caso la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), reacciona frente a escenarios de gran complejidad. En esta dirección, lo que intentamos descubrir son las características particulares de la toma de decisiones y del estilo de implementación adoptada por los funcionarios de la SEDESOL, es decir, las premisas que guiaron su acción y las guías de comportamiento adoptadas. La finalidad es detectar los patrones distintivos de esta organización que podrían establecerse como signos de identidad frente a otras organizaciones gubernamentales.

Finalmente, también es de interés en esta investigación un tema de carácter más coyuntural. Se pretende ofrecer un análisis de un aspecto poco difundido del conflicto desatado en Las Cañadas, Chiapas, a partir de 1994, a saber, la estrategia social que el gobierno federal condujo, con mayor o menor articulación, en la región. Se presenta una visión que pretende ampliar el enfoque más común que ve al conflicto chiapaneco a partir de interpretaciones maniqueas. Para ello se dan pistas sobre la enorme complejidad de la situación que se vivió a partir de la aparición pública del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (ELZN). Se muestra dicha complejidad a partir de dar seguimiento a los esfuerzos por entregar beneficios de carácter social a las comunidades de la región, que no necesariamente fueron consistentes o respaldadas por consensos sólidos fuera y dentro del propio gobierno.

Para atender a este conjunto de objetivos, se plantea el estudio de un caso que por sus características responde a los tres objetivos antes descritos: el Programa Integral de Desarrollo de

la Región Cañadas, más conocido como el Programa Cañadas. Este fue un programa que nació en 1995, bajo el gobierno del presidente Ernesto Zedillo y que pretendía aliviar las condiciones de pobreza y marginación que se consideró fueron las que dieron origen a la rebelión armada. Como toda metodología de caso, el presente estudio no pretende obtener resultados directamente generalizables; pero esta advertencia común debe acentuarse en esta ocasión debido a que el programa estudiado se desarrolló en condiciones de excepcional complejidad y que muy difícilmente comparte con otras experiencias. Sin embargo, tomada cuenta de sus particularidades, el caso ofrece justamente un objeto interesante de abordar en la medida que las circunstancias extremas mencionadas ofrecen un “laboratorio” donde se somete a una organización a una situación de incertidumbre e inestabilidad extraordinarias dando una oportunidad casi única de aprender sobre el comportamiento organizativo. Se eligió el periodo 1995 a 1998 debido a que nos permite seguir la evolución del programa desde su puesta en marcha hasta una fase de relativa consolidación. No se incluyen los años 1999 y 2000 en la presente investigación debido a que hubo cambios profundos en la normatividad que regía al programa. Por otra parte, para los años posteriores sería difícil continuar hablando de un entorno de emergencia; por el contrario, se alcanzó gradualmente una re-estructuración de las relaciones sociales en la región, teniendo al EZLN, sus aliados y antagonistas, posicionado dentro de la nueva distribución de los alineamientos políticos en la zona.

### ***Perfil social de la región de Las Cañadas***

No existe un consenso suficiente sobre la delimitación y denominación de las diferentes regiones del Estado de Chiapas. Cada una de las diversas divisiones propuestas tienen sus

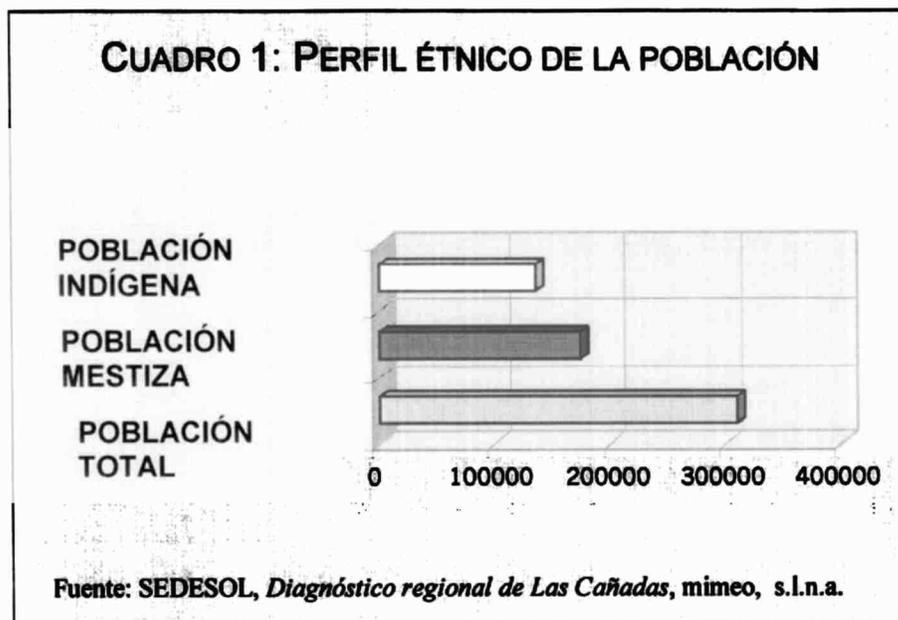
fortalezas y debilidades. Sin embargo, dado el caso que se tratará a lo largo de presente texto, se adoptará la delimitación que utilizó la SEDESOL para diseñar sus planes y programas desde 1995 hasta 1998. La región de Las Cañadas, de acuerdo con lo anterior, se ubica al noreste del estado, ocupando parte del territorio de los municipios de Ocosingo, Altamirano, Las Margaritas, La Independencia y La Trinitaria. Por tanto, Las Cañadas se localizan en la parte noreste del estado; limitan al norte, este y sureste con la república de Guatemala, al sur con los municipios de Comitán de Domínguez y Frontera Comalapa, al oeste con Chanal, Oxchuc y Tenejapa y al noroeste con los municipios de San Juan Cancuc, Chilón y Palenque.<sup>1</sup>

Como se verá con detalle en el segundo capítulo de este trabajo, la región de Las Cañadas vivió un proceso tardío de colonización que, junto a la ausencia de programas de desarrollo social y económico consistentes, mantuvo a las comunidades en ella asentadas en condiciones de severa marginación. El ingreso *per cápita* en la región es uno de los más bajos en el Estado: la mayoría de la población tiene ingresos menores a tres salarios mínimos.

TABLA 2: DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA POBLACIÓN								
CENSO INEGI 1990					CONTEO INEGI 1995			
MUNICIPIO	POBL. TOTAL	% DEL ESTADO	HOMBRES	MUJERES	POBL. TOTAL	% DEL ESTADO	HOMBRES	MUJERES
<b>CHIAPAS</b>	<b>3210,496</b>		<b>1,604,773</b>	<b>1,605,723</b>	<b>3,584,786</b>		<b>1,790,580</b>	<b>1,794,206</b>
ALTAMIRANO	17,026	0.53	8,613	8,413	21,077	0.58	10,661	10,416
INDEPENDENCIA	27,073	0.84	13,457	13,616	31,051	0.86	15,432	15,619
LAS MARGARITAS	86,586	2.69	43,462	43,124	87,289	2.43	43,810	43,479
LA TRINITARIA	57,975	1.80	29,226	28,749	58,827	1.64	29,502	29,325
OCOSINGO	121,012	3.76	61,631	59,381	153,086	4.27	77,951	75,135

<sup>1</sup> SEDESOL, *Diagnóstico Regional de Las Cañadas*, mimeo, s.l., 1999, p.1.

La información proporcionada por el INEGI en el XI Censo General de la población y vivienda 1990 muestra que en los municipios de la región existían 309,672 habitantes (9.64% del total del estado). En 1995 el Conteo de Población muestra un incremento en la población tanto a nivel estatal como a nivel regional (3,584,786 y 351,330 habitantes respectivamente). El Censo muestra que la población en la región se caracterizaba por ser marcadamente pluriétnica: se estimaba que el 56.11% del total de la población (173,751 habitantes) eran mestizos y el 43.89% (135,921 habitantes) eran personas que pertenecen a algún grupo étnico: chujes, choles, kanjobales, lacandones, tzotziles, tzeltales y tojolabales. Los más numerosos son los dos últimos, con 92,361 y 34,012 habitantes respectivamente, es decir, 56.7 y 20.9% del total. El monolingüismo de la zona se calculaba en alrededor de 20% de la población indígena.<sup>2</sup>



<sup>2</sup> Coordinación del Programa Cañadas, *Avances de la estrategia del desarrollo integral de Las Cañadas 1995-1998*, SEDESOL, documento interno, 1998, p. 1., *Avances de la estrategia del desarrollo integral de Las Cañadas 1995-1998, op. cit.*, p. 1.

La población ascendía en 1994 a 162, 813 personas (4.5% del total estatal), distribuida en 684 localidades, de las cuales 316 eran ejidos, 206 rancherías, 45 nuevos centros de población, 45 ranchos, 40 anexos, 17 bienes comunales, 11 ampliaciones y 4 copropiedades.<sup>3</sup> No existía entonces ninguna localidad que rebasara los 2, 500 habitantes, cantidad establecida por el INEGI para catalogar como urbana una concentración de población.<sup>4</sup> Las poblaciones menores a 100 habitantes eran 33% del total, las que se encontraban entre 101 y 500 36.4%, y las que tenían más de 500 30.6%.<sup>5</sup> La mayor parte de la población de la región era menor de treinta años (72.7%), los menores en edad de lactancia eran 21% del total, las niñas en edad escolar 28.5%, las personas en edad productiva 23.1% y las personas mayores de 60 años 4.2%.

La zona mostraba en 1994 un grave rezago en la cobertura de servicios básicos como agua entubada, que sólo cubría a 52.8 por ciento de la población y a 40.5 por ciento de las localidades, electrificación que sólo alcanzaba a 54.7 por ciento de la población, es decir, a 44.3 por ciento de las comunidades. Finalmente, 90% de las viviendas carecían de drenaje.<sup>6</sup>

Las actividades que mayores ingresos generaban en la zona eran la cafecultura y, sobre todo, la ganadería. La producción de café se realizaba en los 5 municipios de la zona, con un padrón de 10,500 productores y 16,500 hectáreas cultivadas, por medio de dos técnicas principales: intensivo con soporte tecnológico y producción de café orgánico con insumos naturales y terrazas (que alcanza sólo 500 has. sembradas).<sup>7</sup> Gran número de familias no pueden cultivar este tipo de producto por requerir tierras altas de dificultad acceso y por las dificultades

---

<sup>3</sup> Coordinación del Programa Cañadas, *Avances de la estrategia del desarrollo integral de Las Cañadas 1995-1998*, *op. cit.*, p. 1.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p.3.

<sup>5</sup> Coordinación del Programa Cañadas, *Diagnóstico de las Cañadas 1997*, México, SEDESOL, documento interno, [enero] 1998.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>7</sup> SEDESOL-Gobierno del Estado de Chiapas, *Programa Integral de Desarrollo para la Región de las Cañadas*, *op. cit.*, p. 7.

que implica transportar el grano al mercado. Por su porte, la ganadería no reporta beneficios substanciales por la baja eficiencia que registra en la zona. Sin embargo, quién cría ganado aumenta significativamente su nivel de vida y logra tener acceso a una fuente de recursos de emergencia por la facilidad de comercialización que tiene la carne en la zona.<sup>8</sup>

Cultivos de maíz y frijol se realizan bajo práctica tradicional de roza-tumba-quema, principalmente con fines de autoconsumo. La actividad forestal, por otra parte, nunca tuvo una derrama económica significativa, por la falta de información que sufre la población a cerca del aprovechamiento de los recursos madereros del área.<sup>9</sup> Como se señalará en los siguientes capítulos, la crisis en los precios de los productos agrícolas de la región empeoró las condiciones de vida en la región y explica en gran medida la falta de expectativas que sufría la población.

A la falta de ingresos, provocada por las deficiencias técnicas de producción y explotación, se sumaban los bajos índices de escolaridad en la región. Antes del levantamiento del EZLN, existía escasa infraestructura educativa: se contaba con 254 centros educativos preescolares, 511 primarias y 10 telesecundarias, que cubrían sólo a 7% de la población en edad escolar. (las cuales en su mayoría cuentan con dos o tres aulas).<sup>10</sup> Sólo se habían creado una o dos preparatorias tipo CBTis o CONALEP en las cabeceras municipales, y sólo una universidad en la región (Universidad Tecnológica de la Selva) la cual se ubicaba en la cabecera Municipal de

---

<sup>8</sup> Tanto la ganadería como el cultivo de café se consideran como actividades detonadores en cierta medida del conflicto armado, debido a la baja en precios de café en 1997 y los del ganado en 1992. La situación se agravó debido al abandono de los productores por parte de del IMECAFE y por la caída de la cartera vencida de los créditos ganaderos en la segunda mitad de la década de 1980. Por si fuera poco, en 1989 se decretó una veda forestal que afectó directamente a la población que quedó privada de uno de sus más importantes recursos naturales. (*Ibid.*, pp. 8-9.)

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 9-10.

<sup>10</sup> SEDESOL, *Diagnóstico regional de Las Cañadas*, mimeo, s.l.n.a.

Ocosingo. Consecuentemente, el analfabetismo afectaba a 38.5 por ciento de la población mayor de 15 años.<sup>11</sup>

TABLA 2: Cobertura de servicios en Las Cañadas, 1995.

<b>Servicio</b>	<b>Localidades atendidas</b>	<b>Localidades sin servicios (%)</b>	<b>Personas sin servicio (%)</b>
Agua entubada	277	59.5	47.2
Electrificación	303	65.7	45.3
Educación preescolar	254	62.9	68
Educación primaria	511	25.3	38
Educación secundaria	10	98.6	92

SEDESOL, "Avances en la estrategia de desarrollo integral en Las Cañadas", documento interno, s.l.n.a., p. 12.

Por otra parte, la atención en salud se realizaba por medio de tres hospitales, 41 Unidades Médicas Rurales, 11 Unidades Móviles, 3 Unidades de Atención a la Salud, y con promotores de salud que atienden a sus propias comunidades. La cobertura, sin embargo, sólo alcanzaba 30% de las comunidades en 1994 por la carencia de infraestructura y personal médico, lo que repercutía en una alta incidencia de enfermedades sobre todo las que atacan las vías respiratorias, el sistema gastrointestinal y la piel.<sup>12</sup>

Esta zona, debido a un complejo proceso de organización social y política, se convertiría en la cuna de un movimiento armado que estallaría el 1 de enero de 1994, reivindicando la soberanía popular, la defensa de los derechos del campesinado y de los indígenas del país. Frente a una situación estructural de rezago, pobreza y opresión política, la opción armado cobró fuerza

<sup>11</sup> Coordinación del Programa Cañadas, *Diagnóstico de las Cañadas 1997*, op. cit., p. 7.

<sup>12</sup> Coordinación del Programa Cañadas, *Avances de la estrategia del desarrollo integral de Las Cañadas 1995-1998*, op. cit., p. 2.

y terminó por estallar, tomando desprevenidas a las organizaciones gubernamentales que implementaban programas en la zona.

### ***El presente estudio***

En esta tesis se ha adoptado un enfoque cualitativo en el estudio de un caso de acción gubernamental en un entorno que presenta gran inestabilidad política. A lo largo de la presente investigación se utilizaron dos grandes tipos de fuentes de información: documentos escritos y entrevistas semi estructuradas.

Entre los documentos escritos consultados hubo de cuatro tipos: libros y revistas especializadas en políticas y gerencia pública, así como de teoría de las organizaciones; libros y revistas académicos dedicados a estudiar la situación actual y previa del estado de Chiapas; libro, revistas y diarios con información recabada por periodistas o expuesta por personas involucradas en el conflicto chiapaneco; y documentos elaborados por los funcionarios de las organizaciones gubernamentales relacionadas con el Programa Cañadas, la mayoría elaborados con el propósito de apoyar la toma de decisiones internas de dichas entidades.

El uso de fuentes documentales se vio severamente restringida en este trabajo debido a que el estudio del comportamiento organizativo en este tipo de situaciones apenas empieza. En el caso del Programa Cañadas, no existe ningún estudio desde esta perspectiva. Por esa razón, fue indispensable recurrir a fuentes de primera mano para realizar la investigación. Sin embargo, dada la situación política en la región, el acceso a ese tipo de información es difícil y, en ocasiones, riesgoso (sobre todo para el informante). Por esa razón, como se verá a lo largo del texto, se tiene particular preocupación por mantener el anonimato de los informantes.

Dadas las dificultades mencionadas, la estrategia seguida fue contactar a informantes clave en la región y en la Ciudad de México que, gracias a su posición dentro de una organización pública o social, pudieran representar aceptablemente a conjuntos importantes de actores. En el caso de los funcionarios públicos, se hicieron entrevistas tanto con mandos medios altos de la SEDESOL y otras secretarías como con personal que trabaja en las oficinas (Centros de Atención Social) instaladas a raíz de la creación del Programa Cañadas. Igualmente, se entrevistó a 4 de los 5 presidentes municipales de la zona (con la excepción del de Las Margaritas).

En cuanto a las organizaciones sociales, se hicieron entrevistas con líderes de cada una de las tres facciones de la ARIC, que continúan siendo las organizaciones sociales que mayor número de militantes presentan en la región y que además representan de manera más o menos cercana las posturas políticas predominantes sobre el conflicto en Las Cañadas. Finalmente, se hicieron entrevistas con miembros de organizaciones de la sociedad civil que laboran en la región y con investigadores que viven o trabajan en la región. Para lograr contactar a los informantes, se realizaron dos viajes a la región de Las Cañadas y a las ciudades circundantes (San Cristóbal de las Casas, Ocosingo, Comitán y Altamirano), el primero en noviembre de 1998 y el segundo en marzo de 1999. Junto con aquellas realizadas en la Ciudad de México, se hicieron más de veinte entrevistas de las que se desprenden los principales aportes para el estudio del caso propuesto en esta tesis. Los datos aportados por los informantes fueron citados o utilizados en el caso de que se tuviera corroboración mínimamente aceptable de otras fuentes o de otros informantes. Si bien en el texto en algunos casos se cita una sola fuente, lo único que ello quiere decir que se cita el fragmento más representativo o que, en consideración del que escribe, refleja mejor lo que se quiere comunicar.

## ***La estructura del texto***

La presente investigación se presenta en cuatro capítulos y una sección de conclusiones. En el primer capítulo se hace una propuesta teórica sobre la relación entre organizaciones y entorno, partiendo de diferentes situaciones de decisión e implementación que empujan a adoptar una forma de gerencia u otra. En este capítulo se propone que la síntesis entre las características de las diferentes circunstancias a las que puede estar sometida una organización y la manera en que típicamente las organizaciones estabilizan la realidad da lugar a lo que se llama un “*estilo de gestión*” particular<sup>13</sup>. En condiciones de extrema inestabilidad, se argumenta, los miembros de la organización adoptarán un estilo de gestión reactivo o de cambio marginal.

En el segundo capítulo se hace una exposición detallada de los antecedentes del conflicto en Las Cañadas, poniendo especial atención en la forma en que se desarrollaron los movimientos sociales en la zona y en las respuestas gubernamentales ofrecidas a los graves problemas vividos entonces en la región. En el tercer capítulo se analizan las consecuencias inmediatas de la aparición pública del EZLN, que dieron lugar a un entorno contingente en el que la SEDESOL debía tomar sus decisiones. También en este capítulo se analiza la forma en que se diseñó el Programa Cañadas, poniendo énfasis en el perfil de los funcionarios involucrados, en sus premisas y en la definición del problema que se adoptó.

El cuarto capítulo está reservado al análisis de la implementación del programa, por lo que se hace énfasis en las características de la gerencia interna del programa, así como en las relaciones que se establecieron entre los funcionarios de la SEDESOL y los actores relevantes.

---

<sup>13</sup> Entiendo por “estilo de gestión” la combinación de patrones de relación formales e informales que establecen los funcionarios adscritos a un programa u organización con sus clientes/usuarios/beneficiarios, por un lado, y sus benefactores/superiores/vigilantes por el otro. Dichas relaciones pueden adoptar formas jerárquicas inflexibles, hiperformalizadas y orientadas a los procedimientos, o asemejarse a una red horizontal, basada en el ajuste mutuo y orientada estratégicamente, o diferentes combinaciones de estos elementos.

Entre dichos actores no sólo se considera a los miembros de movimientos sociales y de organizaciones no gubernamentales, sino también a los funcionarios adscritos a otras entidades gubernamentales de los estratos federal, estatal y municipal.

Finalmente, en las conclusiones se brinda una síntesis de los hallazgos considerados más importantes que se desprenden de los capítulos que conforman esta tesis, además de que se adopta una perspectiva más general sobre los hallazgos de la investigación que permiten un mejor entendimiento de la relación entre comportamiento organizativo y entorno.

Antes de dar paso a la exposición de los contenidos de la investigación realizada, deseo expresar mi agradecimiento a todas las personas que hicieron posible la terminación de este trabajo. Hago un reconocimiento especial al Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, pues fue gracias a que otorgaron una beca al autor de estas líneas que fue posible la realización de las visitas a la región de Las Cañadas, donde se realizaron la mayoría de las entrevistas citadas en este texto.

Sin duda, esta investigación recoge toda una gama de opiniones e ideas que muchas otras personas hubieran querido expresar públicamente o escribir por sí mismas pero que, para fortuna del que escribe y malestar de las primeras, no han hallado el espacio para hacerlo. Acepto de antemano la culpabilidad si alguno de ellos se encuentra reflejado en las líneas siguientes. Por lo anterior, no puedo dejar de agradecer a las decenas de personas que tuvieron la confianza y amabilidad de brindarme su testimonio. En especial, debo dar gracias en especial a los funcionarios de todo nivel de la SEDESOL que me abrieron la oportunidad de hablar con ellos y que me dieron valiosa información sin obligación alguna y con sinceridad, cosa nada sencilla en las condiciones bajo las que trabajan.

Esta investigación no podría haberse realizado sin la enorme ayuda de Luis Alberto Sánchez, a quién dejo anotado mi agradecimiento ilimitado y mi admiración como colega. Tampoco podría haber concretado este proyecto, que en muchos momentos pareció rebasar las capacidades del autor, sin la guía de la Dra. María del Carmen Pardo que amablemente aceptó dirigir esta tesis. También debo mucho al certero ojo crítico, al apoyo entusiasta y amistad del Mtro. José Sosa, que nunca dejó de preguntar sobre los avances que se obtenían en la escritura de este texto. A los dos, mil gracias.

Claro que al Colegio de México le debo la formación que ahora marca, creo que positivamente, mi vida profesional e, incluso, personal. No puedo dejar de recordar y agradecer todo lo que les quité, alevosamente, a las clases de Fernando Escalante, Rafael Segovia, Francisco Gil Villegas, Soledad Loaeza, Mauricio Merino, Luis F. Aguilar y Martha Elena Venier, sin que haya tenido y posiblemente nunca tendré oportunidad de devolver el “don” adecuadamente. De ellos, debo dar gracias en especial a Fernando Escalante que, si saberlo, me cambió la vida.

Pero el Colegio no sólo me brindó clases y bibliografía, sino la oportunidad de conocer a mis compañeros de generación. Nunca podré agradecer suficientemente a Thalía y Javier, con los que pasé buenos y, sólo de vez en cuando, malos tiempos. No será fácil andar por los caminos de la vida sin ser parte del “trío”. Sin ellos seguro que todo lo demás hubiera sido muchísimo más difícil de enfrentar. Cristina, Guillermo, David y Mauricio, no sólo parte de una generación como pocas, sino parte integral de mi formación: de ellos aprendí tanto como de los libros y clases.

Finalmente, agradecer a las dos mujeres más importantes de mi vida, ambas mujeres liberadas a las que les he quitado muchísimo más de lo que yo he estado en capacidad de darles. A Adelita Sánchez por 25 años de apoyo, amable felicidad y hogar que son mi ejemplo a seguir.

**A Inge primero, por todos los plagios que hay en esta tesis sin adecuado reconocimiento para ella.**

**Luego, por toda la sabiduría y, sobre todo, por todo el amor que me han dejado sin habla.**

# CAPÍTULO I

## LA NATURALEZA DE LOS PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA Y SU RELACIÓN CON EL ENTORNO

Como bien señala Robert D. Putnam, se espera que los gobiernos no sólo tomen decisiones, sino también que “hagan cosas”, por lo que un entramado institucional democrático de alto rendimiento debe ser, al mismo tiempo, sensible a las demandas de los ciudadanos y eficiente en la asignación de recursos escasos disponibles para dar respuesta a dichas demandas.<sup>14</sup> En pocas palabras, un “buen gobierno” es aquél que tiene la capacidad para dirigir a la sociedad al tiempo que procesa las demandas de los gobernados.<sup>15</sup>

Es de esperarse que, una vez que un proceso de transición a un régimen político pluralista entra en su fase de consolidación, nuevos problemas públicos capturen el interés de la ciudadanía y se conviertan en los temas que generan percepciones positivas o negativas acerca del desempeño de las nuevas instituciones.<sup>16</sup> Esto es particularmente importante en sociedades que enfrentan serias desigualdades sociales, en tanto dicha inequidad puede poner en riesgo la capacidad de gobierno<sup>17</sup> de las élites democráticas y, por tanto, acabar con la estabilidad de todo

---

<sup>14</sup> Robert D. Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993, pp. 8-9.

<sup>15</sup> Alicia Ziccardi, citada en Juan Manuel Ramírez-Sáiz, “Introducción” a su coordinación *¿Cómo gobiernan Guadalajara?. Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*, México, Miguel Ángel Porrúa Editor-Universidad de Guadalajara-Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, p. 14.

<sup>16</sup> Ver Samuel P. Huntington, *La tercera ola*, Barcelona, Paidós, 1994, p. 228.

<sup>17</sup> Capacidad de gobierno entendida como la posibilidad de los dirigentes de tomar decisiones críticas que influyan en la dirección a seguir por la sociedad en el futuro. Yehezkel Dror, *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 31.

el sistema. El reto que se presenta es generar cada vez mejores resultados para los ciudadanos, de manera que el desempeño permita el reforzamiento de los mecanismos de legitimación de la acción pública.

### ***El sustento de los programas públicos: las organizaciones burocráticas***

Los instrumentos disponibles para empujar los objetivos gubernamentales son básicamente tres: el monopolio de la violencia, el monopolio sobre la recaudación de impuestos y el gasto público. Los dos últimos descansan sobre las estructuras y el personal de la burocracia gubernamental (es decir, sobre las organizaciones públicas<sup>18</sup>), que deben asumir un nuevo papel en un ambiente de cambio continuo y donde los desafíos se presentan de forma cada vez más abierta (incluso de manera violenta). De ahí la importancia que los diferentes enfoques de la administración pública han dado recientemente al concepto de “gestión pública”. Este concepto implica tanto una revalorización del espacio público, como una referencia explícita a los procedimientos y personas que tienen la responsabilidad de llevar adelante políticas y programas públicos.<sup>19</sup> Se parte de la idea de que los gobiernos deben brindar “resultados valiosos para los ciudadanos”, es decir, es necesario no sólo pensar en la eficiencia de la organización, sino también en la calidad de los servicios (entendida como su adecuación a las exigencias de los usuarios), y determinar su valor en función de los beneficios y satisfacción de los clientes, esto es,

---

<sup>18</sup> Por organización se entenderá, como lo hace Ramírez Zozaya, una entidad colectiva formalmente estructurada y socialmente establecida para alcanzar ciertas metas por medio de la adquisición de recursos (de todo tipo, no sólo monetarios o materiales) del medio ambiente y su encauzamiento hacia actividades que se corresponden con esas metas [Juan Miguel Ramírez Zozaya, “Estudio introductorio” a Barry Bozeman, *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas y privadas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 45].

<sup>19</sup> La gestión pública parte del reconocimiento de que “lo público no necesariamente proviene de la exclusividad del gobierno”. *Ibid.*, p. 15

no sólo a partir de su estructura de costos.<sup>20</sup> De ahí la importancia de los “gerentes públicos” y de los recursos humanos a su disposición.

El proceso de políticas no sólo incluye la selección entre medios alternativos para alcanzar ciertos fines, sino también incluye el entrar en un proceso de discusión/persuasión que genere consensos alrededor de tales fines y de los instrumentos elegidos para avanzar hacia su consecución. Gracias al elemento dialógico se fortalece el hecho de que “la elaboración de políticas públicas [es un] proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones”.<sup>21</sup> Especialmente en momentos dominados por una mayor actividad ideológica, se acentúa la necesidad de que se elaboren argumentos más sólidos sobre los beneficios colectivos que aportan los programas, su lógica y los valores que los justifican.<sup>22</sup>

La política pública (al igual que los programas que la integran) está hecha de palabras<sup>23</sup>, es decir, se trata de una construcción que parte de una hipótesis, de una cadena causal entre condiciones iniciales y las futuras consecuencias de la forma: “si X, entonces Y”.<sup>24</sup> Tal construcción intelectual surge a partir de definir un “problema”, lo que condiciona la elección de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública.<sup>25</sup> Pero tales problemas, a su vez, “no son datos externos, realidades objetivas”, sino “construcciones”, datos seleccionados y

---

<sup>20</sup> Héctor Martínez Reyes, “Estudio introductorio” en Michael Barzelay, *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 17.

<sup>21</sup> Chales E. Lindblom, citado en José Luis Méndez, “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, en *Foro Internacional*, 33(1993), p. 119.

<sup>22</sup> B. Guy Peters, “Política pública y burocracia”, en *Foro Internacional*, 33(1993), p. 72.

<sup>23</sup> Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 35.

<sup>24</sup> Pressman y Wildavsky citados en Luis F. Aguilar, “Estudio Introductorio” a su edición *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 2ª. ed., 1993, p. 44.

<sup>25</sup> Luis F. Aguilar, “Estudio Introductorio” a su edición *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2ª. ed., 1996, p. 52.

caracterizados con referencia a ciertos esquemas cognoscitivos y valorativos de los sujetos que los observan o experimentan”.<sup>26</sup>

De esta manera, el proceso de política pública (definido como “una estrategia de acción que permite a una sociedad recorrer las fronteras de lo socialmente posible, al remover en forma progresiva obstáculos y ataduras del pensar y hacer social”<sup>27</sup>) se encuentra frente a una situación paradójica: al mismo tiempo que se considera legítima la existencia de diferentes formas de entender una “necesidad social” por parte de los potenciales beneficiarios, debe ser sensible, en alguna medida, a las demandas sociales, por más diversas que estas puedan ser. El problema se refleja en que, con frecuencia, la definición del problema construida por el gobierno difiere significativamente de aquella que de él tienen los afectados y los interesados.<sup>28</sup> El resultado puede ser que la política aparezca ante los ojos del público como “un capricho, falto de fundamento, con tintes autoritarios y desconectado de la opinión y participación ciudadana”.<sup>29</sup>

Los programas públicos (entendidos como definiciones exhaustivas de los objetivos y prioridades, de la secuencia de actividades a realizar, de las etapas a cubrir, de los recursos a ejercer, entre otros<sup>30</sup>), como expresión más detallada del gasto público, requieren de funcionarios y organizaciones burocráticas para su operación y para recoger los “datos” empíricos, las percepciones de los beneficiarios y del público en general, que provoca la intervención gubernamental en un área particular de la vida social. Es a través de estas organizaciones que confluyen las corrientes continuas de oportunidades de elección, problemas, soluciones y

---

<sup>26</sup> Luis F. Aguilar, “Estudio Introductorio” a su edición *La implementación de las políticas*, *op. cit.*, p.57.

<sup>27</sup> Giandomenico Majone, *op. cit.*, p. 29.

<sup>28</sup> Luis F. Aguilar, “Estudio introductorio” a su edición *Problemas públicos y agenda de gobierno*, *op. cit.*, p. 59.

<sup>29</sup> Luis F. Aguilar, “Introducción” a Giandomenico Majone, *op. cit.*, p. 25.

<sup>30</sup> Jordi Mas y Carles Ramió, *La auditoría operativa en la práctica. Técnicas de mejora organizativa*, Santa Fe de Bogotá, Alfaomega, 1997, p. 58.

participantes<sup>31</sup>. También en ellas los programas evolucionan a partir de la interacción continua entre las intenciones de quienes los formulan y los resultados de su ejecución.<sup>32</sup> La estructura organizativa igualmente determina la forma, los procesos y personas, los medios de filtración y los momentos a lo largo del tiempo en que los programas reciben información (*feedback*) e influencia de su entorno.<sup>33</sup>

### **LA DIFICULTAD DE LIDIAR CON LOS PROBLEMAS PÚBLICOS**

La dificultad principal que tienen las estructuras burocráticas para establecer una relación de convergencia entre “programas” y “necesidades” (es decir, entre los objetivos y medios elegidos por los funcionarios para transformar la “realidad” y las percepciones que sobre su condición tienen los afectados por dicha transformación), se encuentra en que la mayoría de los problemas a los que se enfrentan (como es el de la “pobreza” o la “violencia política”) se caracterizan por ser “perversos”, “enredados” y “rebeldes”, en inglés, “*wicked*”, es decir, se trata de asuntos cuya comprensión cabal u “objetiva” es imposible.<sup>34</sup> Se trata de problemas que

---

<sup>31</sup> Los problemas son temas que preocupan tanto a los miembros de la organización como a las personas fuera de ella. Se caracterizan por requerir un grado de atención por parte de los integrantes de la organización. Las soluciones son un producto de alguien y se trata de una respuesta que busca activamente resolver alguna cuestión. Frecuentemente, a pesar de la idea convencional, la solución antecede a la formulación correcta de un problema. Por corriente de participantes se entiende una metáfora referida al hecho de que los actores involucrados en un asunto van y vienen. La corriente de oportunidades de elección se refiere a que existen ciertos momentos en el tiempo en que se espera que una organización tome una decisión. Estas oportunidades aparecen regularmente y cada organización tiene sus propias formas de señalar cuando se hacen presentes. Ver Michael D. Cohen, James G. March y Johan Olsen, “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, en *Administrative Science Quarterly*, 17(1972), p. 3.

<sup>32</sup> B. Guy Peters. art. cit., p. 54.

<sup>33</sup> Se entiende entorno no como todo lo que “está fuera de la organización” o exterior a un programa público, sino como el conjunto de variables externas, no controlables por dicha organización, que tiene un efecto importante sobre las variables internas. (Jordi Mas y Carles Ramió, *op. cit.*, p. 66).

<sup>34</sup> La siguiente sección se basa en el artículo Horst W.J. Rittel y Melvin M. Webber, “Dilemas de una teoría general de la planeación”, en Luis F. Aguilar (edit.), *Problemas Públicos y agenda de gobierno*, *op. cit.*, *passim*.

escapan a una buena definición y cuya re-solución descansa en juicios políticos elusivos.<sup>35</sup>

Podríamos llamarlos simplemente problemas de alta complejidad. Las características principales de éste tipo de problemas son:

1. *No existe una formulación permanente y definitiva de los problemas perversos*: la causa principal de esto es que la información requerida para llegar a un entendimiento del problema es una variable que depende de una idea predeterminada acerca de cómo solucionarlo. La caracterización del problema parte de un listado de soluciones concebibles, lo que funde el proceso de formulación de preguntas con la búsqueda de soluciones: “la formulación de un problema retorcido *es el problema*”, y depende esencialmente de la situación contextual en que tiene lugar tal formulación.
2. *Los problemas perversos carecen de reglas que determinan su finalización/desaparición*: como resultado directo de que el proceso para resolver el problema es simultáneo al proceso de entender su naturaleza, no es posible establecer criterios para establecer efectivamente tal naturaleza. porque es imposible establecer un punto de llegada o “término” de la situación definida como problemática. Así, el funcionario siempre estará tratando de hacer su mejor esfuerzo y termina su trabajo, no por razones “inherentes” a la lógica de la cuestión, sino por factores externos al problema: se acaba el tiempo, el dinero o la paciencia.
3. *Las soluciones a los problemas perversos no son falsas o verdaderas, sino buenas o malas*: en general, los interesados en una cuestión juzgan las soluciones propuestas pero son incapaces de establecer criterios o reglas formales, “objetivas”, que permitan determinar lo que es correcto o incorrecto. De ahí que los juicios se orienten hacia ciertos valores “ideológicos”,

---

<sup>35</sup> Los problemas sociales nunca se solucionan, en el mejor de los casos se re-suelven una y otra vez. [*Ibid.*, p. 170.]

que resultan en calificativos como “bueno” o “malo”, “mejor” o “peor”, “satisfactorio” o “bastante bueno”.

4. *No existe una prueba final o inmediata que confirme la efectividad de una solución*: toda solución a un problema retorcido generará una corriente de consecuencias que tendrán efectos por un periodo indeterminadamente largo de tiempo. Tales efectos pueden llegar a revertir las ventajas buscadas o logradas en un momento dado.
5. *Toda solución de un problema perverso es una “operación de un sólo golpe”*: toda solución tendrá consecuencia más o menos irreversibles y que pueden afectar a muchas personas. Así, “*todo ensayo cuenta*”, y cada intento por revertir los efectos ocasionados por una solución pasada implica sumergirse en una serie nueva de problemas retorcidos.
6. *Los problemas perverso no tienen un conjunto innumerable o exhaustivamente enumerable de soluciones potenciales, ni existe un grupo bien descrito de las operaciones posibles que se pueden incorporar en un plan*: comúnmente surgen varias soluciones potenciales (“cualquier cosa se vale”) cuya elección depende del *juicio* del funcionario. Ante problemas mal definidos y, como consecuencia, con soluciones mal definidas, la elaboración de un conjunto de acciones viables depende de los juicios realistas, de la capacidad para valorar las “ideas exóticas” (entendidas como fuera del sentido común) o innovadoras, así como de la calidad y cantidad de confianza y credibilidad que exista entre el que planea y sus clientes.
7. *Todo problema perverso es esencialmente único*: esto significa que, sin importar lo amplia que sea la lista de rasgos que un problema actual comparta con otro experimentado en el pasado, siempre existe la probabilidad de que se encuentre una particularidad fundamental que deje sin importancia dichas coincidencias. Así, no podemos hablar de clases genéricas de problemas que puedan ser resueltos con arreglo a una serie estable de principios de solución.

8. *Todo problema perverso puede ser un síntoma de otro problema*: resolver un problema requiere establecer una relación causal y luego remover los factores que originan una situación “indeseable”. Sin embargo, ello plantea la dificultad de establecer de cuál es el problema original y cuál fenómeno es sólo un “síntoma”. El riesgo radica en que se puede intentar mejorar la situación creada por un problema en un nivel demasiado bajo, lo que puede tener el efecto negativo de complicar el tratamiento de los problemas más de fondo, es decir, los decisivos.
9. *La existencia de discrepancias ante un problema perverso puede explicarse de muchas maneras*: la elección de la explicación determina la naturaleza de la resolución del problema. Tal elección se rige por un criterio dependiente de la actitud que se tiene ante la cuestión, es decir, de la “visión del mundo” que el analista tiene.

La planeación alrededor de estos problemas complejos o retorcidos se ve sumamente dificultada por todas estas cuestiones. De entada, ante esta situación es imposible esperar un proceso de toma de decisiones completamente racional y capaz de prever todas las consecuencias que pueden tener las acciones diseñadas e implementadas como solución.

La violencia política y la pobreza son ejemplos de este tipo de problemas complejos. Me detendré un momento a revisar el segundo tema. Debido a sus características, cualquier definición del “problema de la pobreza” encontrará serias y diversas dificultades y, cada una, tendrá ventajas y desventajas. El dominio que los economistas han ejercido sobre el análisis de las causas de la pobreza, sin embargo, ha establecido la tendencia a definir al pobre exclusivamente en términos

de ingreso.<sup>36</sup> Esta visión restrictiva del fenómeno de la pobreza da lugar a interpretaciones que no consideran la situación social y las variantes individuales que acentúan o minimizan el efecto del ingreso en el bienestar de las personas de carne y hueso.

Desde ese punto de vista, el problema de definir quiénes son los beneficiarios de un programa se reduce a la determinación de una línea de pobreza más o menos elevada y al diseño de las herramientas estadísticas que permitan revelar el ingreso personal de los habitantes de una región o de un país. El objetivo del combate a la pobreza se traduciría, entonces, a elevar los niveles de percepciones vía salarios o subsidios. El gobierno podría simplemente dedicarse a expedir cheques que garanticen que los sujetos se coloquen por encima del ingreso mínimo requerido. Esta es una simplificación que, sin embargo, muestra las limitaciones de este enfoque; sin duda, no es lo mismo ganar el salario mínimo cuando se vive en una colonia urbana dotada de todos los servicios que ganarlo en la sierra de Guerrero, donde ni siquiera es posible intercambiar el dinero por bienes y servicios. Además, esta definición de pobreza reduce el bienestar a la posibilidad de entrar en relaciones de intercambio en el mercado, dejando de lado otros aspectos igualmente importantes para el individuo, como son la autoestima y la pertenencia a redes de solidaridad e identidad sociales.

Para efectos de esta tesis, consideraré el fenómeno de la pobreza en los términos de Amartya Sen, es decir, como la falta de oportunidades que una persona enfrenta para *realizar* ciertas capacidades básicas (de “ser” o de “hacer”) de manera mínimamente aceptable.<sup>37</sup> Se trata de una situación en la que se vive un déficit de *realizaciones*. Desde este punto de vista, el tener

---

<sup>36</sup> Existen excepciones notables, como, por ejemplo, los esfuerzos del Proyecto de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), quienes han realizado estudios de medición de la pobreza con base en la metodología de la variante alimentaria de la línea de pobreza y el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas. Ver, Bertha Lerner, *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 149-159.

un cierto ingreso o una cierta posición social puede ayudar a tener mejores niveles de bienestar, pero no es suficiente. Es fundamental distinguir entre tener una “buena posición” y el “estar bien”<sup>38</sup>: los bienes materiales son medios que las personas utilizan para alcanzar fines (realizaciones) múltiples y definidos de manera personal, comunitaria o culturalmente; “lo que importa para pensar el bienestar no es lo que uno tiene, sino lo que uno consigue realizar con lo que tiene”.<sup>39</sup> El problema de la marginación se refiere a la incapacidad de un sector de la población para realizar lo que para otro sector es común o normal. De ahí se desprende que las personas pueden tener “tasas” de conversión de capacidades en realizaciones diferentes partiendo de la misma canasta inicial de bienes debido a razones biológicas, naturales y, fundamentalmente, sociales. Un ejemplo claro es el caso de la agudización de la pobreza entre las mujeres: debido a su posición de dependencia material y a su *status* social, el género femenino tiende a lograr menos realizaciones que los miembros varones de su mismo núcleo familiar.<sup>40</sup>

Esta definición supera la discusión sobre la línea de ingreso como instrumento para definir quién es pobre y se adentra en un aspecto fundamental para definir la pobreza en las sociedades modernas: la exclusión social o la marginación. De esta manera, no es suficiente tener salud, educación y una alimentación adecuada, sino que la pobreza puede mantener sus mecanismos de reproducción de la desigualdad por medio de la discriminación social, la estigmatización y la preparación inadecuada para aprovechar las oportunidades sociales. Sen define el bienestar, no en

---

<sup>37</sup> Amartya K. Sen, “The Political Economy of Targeting”, en *Public Spending and the Poor*, en Dominique Van de Walle y Kimberly Nead, *Public Spending and the Poor*, Washington, The World Bank, 1995, p. 15.

<sup>38</sup> Amartya K. Sen, “El bienestar y la libertad”, en su libro, *Bienestar, justicia y mercado*, Buenos Aires, Paidós, 1991, p. 75.

<sup>39</sup> Damián Salcedo, “Introducción” a Amartya K. Sen, *op. cit.*, p. 24.

<sup>40</sup> Un estudio muestra que ser mujer aumenta en 20 por ciento la probabilidad de pertenecer al quintil más pobre de la población en comparación con los hombres. George Paschropoulos, *et al.*, *Poverty and Income Distribution in Latin America. The Story of the 1980's*, Washington, The World Bank, 1997 [Technical Paper 351], p. 27, citado en Alberto Díaz Cayeros, “Una perspectiva comparada de las políticas sociales. Viabilidad política de su focalización”, en *Revista de trabajo social*, 21(1998), p. 40.

términos de posesiones “valiosas”, sino a partir de consecuciones “valiosas”. La participación en el ingreso tiene importancia fundamental, pero también lo tiene la inclusión en los canales familiares, comunitarios y nacionales de distribución de poder político y económico. Esto se traduce en que la calidad de vida que logra alcanzar una persona depende de su capacidad para elegir ese modo de vida particular.<sup>41</sup> La pobreza se refiere a la falta de libertad de los sujetos para desarrollar sus capacidades en la dirección que ellos elegirían de no encontrarse en una situación de privación. La política social, entonces, tendría un papel importante en perfilar una estructura social que dé amplias oportunidades de elección iguales para todos los ciudadanos.

De esta manera, para Sen la pobreza no se refiere sólo a la ausencia de un determinado nivel de ingreso, sino que también tiene una faceta política, es decir, de falta de capacidad de influir sobre las decisiones de todo tipo, lo que termina por negarle al pobre el desarrollo pleno de todas sus capacidades. Se refiere tanto a una inadecuada distribución de la riqueza, como a la capacidad de autonomía personal. Ambos aspectos tienen una importancia crucial, de ahí que el tema tanto de la focalización como el de la participación de los beneficiarios en la toma de decisiones con respecto a los programas que los atienden sean fundamentales para evaluar la forma en que los programas de combate a la pobreza cumplen su función en toda América Latina, y de manera particular en México.<sup>42</sup>

El problema de la pobreza es, entonces, un “problema retorcido”. Las organizaciones burocráticas se esfuerzan por lidiar con este tipo de problemas de manera racional. Sin embargo, por su propia naturaleza y por las características de la situación específica en que se tiene que afrontar cada tema, existen límites que reducen la capacidad de llegar a decisiones

---

<sup>41</sup> Damián Salcedo, art. cit., p. 26.

“maximizadoras” del bienestar social. Estas tienen su origen en limitaciones a la toma “racional” de decisiones y a la implementación “efectiva” y “eficiente” de las decisiones adoptadas. Tales limitaciones, si bien existen, tienen diferentes pesos dependiendo del tipo de situación en que la organización burocrática se encuentra. Describiremos cada tipo de limitaciones en el siguiente apartado.

### ***Limitaciones a la “racionalidad” en el diseño e implementación de los programas***

Al referirme a limitaciones de la racionalidad de los programas, me refiero a las restricciones que enfrenta la actuación cotidiana de los funcionarios públicos al tratar con problemas complejos o, como se les calificó arriba, “retorcidos”. Cada tipo de limitación tiene efectos sobre la realidad de la gestión concreta de los programas que pueden generar desequilibrios sobre los tres ejes fundamentales sobre los que se desplazan las opciones de acción gubernamental<sup>43</sup>:

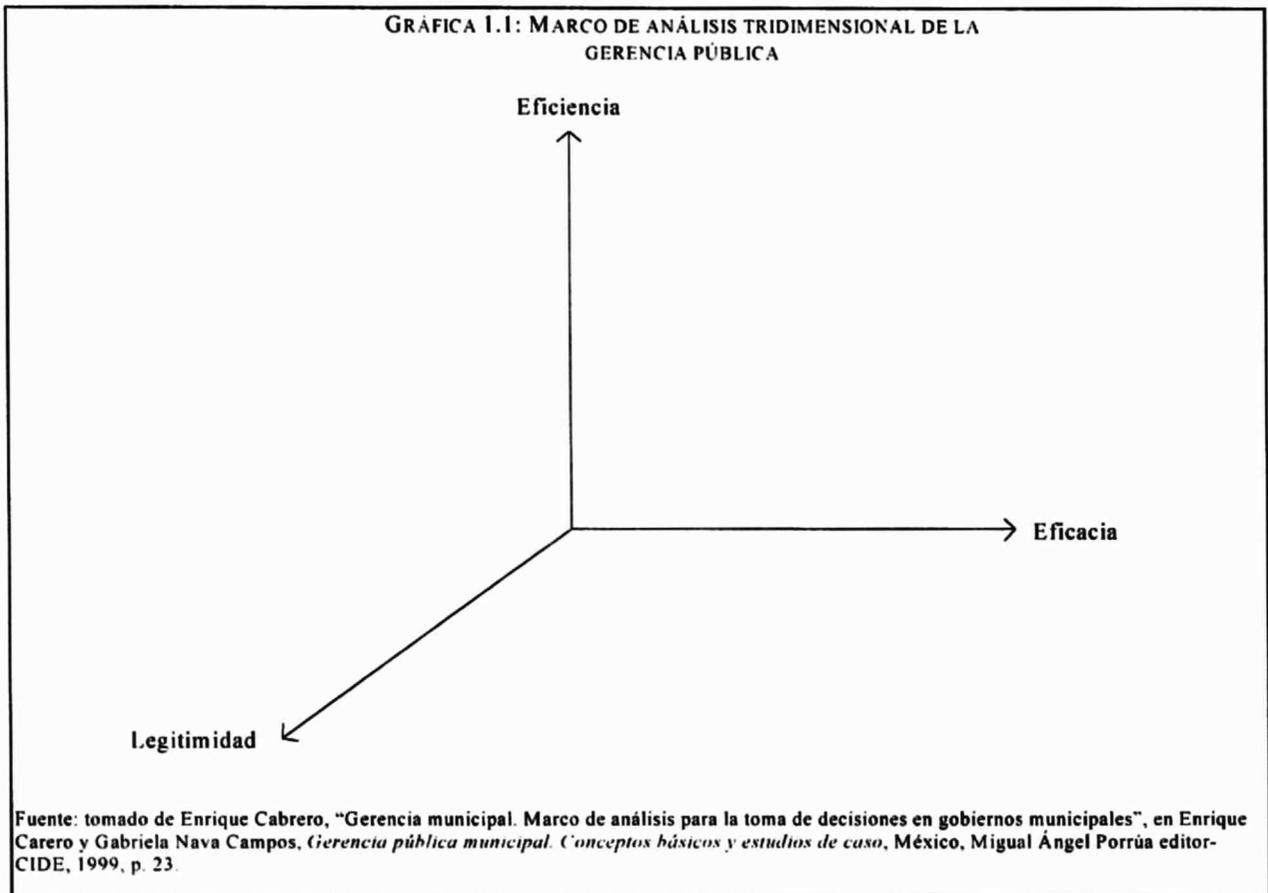
- a) *Eficiencia*: se refiere a la relación insumo/producto, es decir, la implementación de programas enfocadas al cuidado y uso intensivo de los recursos que se poseen.
- b) *Eficacia*: se refiere a los logros e impactos que se desean generar así como a mecanismo de monitoreo.

---

<sup>42</sup> Sobre los efectos de estos dos componentes de la política social mexicana, a saber, focalización y participación, véase Ernesto Velasco Sánchez, “Sobre la necesidad de una visión estratégica en los programas contra la pobreza”, en *Foro Internacional* 161(2000), pp. 484-521.

<sup>43</sup> La idea de los tres ejes es tomada de Enrique Cabrero Mendoza, “Gerencia pública municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales”, en Enrique Cabrero Mendoza y Gabriela Nava Campos (coords.), *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, México. Miguel Ángel Porrúa Editor-CIDE, 1999, pp. 22-25.

c) *Legitimidad*: se trata del apego de las acciones gubernamentales a los valores que dice defender el sistema político y que justifican un sistema de dominación determinado.<sup>44</sup>



Según Cabrero, el reto fundamental de la gerencia pública es integrar las tres dimensiones en cada acción gubernamental, es decir, lograr la mezcla estratégica apropiada de cada uno de los elementos. Esto supone enfrentar diversos dilemas cotidianos del gobierno, para evitar que los desequilibrios que pueden generarse entre los tres elementos mencionados provoquen crisis en el

<sup>44</sup> Ernesto Carrillo, sugiere que el día de hoy este conjunto de valores se refiere a cuatro tipos de valores: el Estado democrático, el bienestar social, el comportamiento ético de los funcionarios y los métodos de gestión. "La legitimidad de la administración pública" en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza, 1997, p. 62.

gobierno.<sup>45</sup> Este reto adquiere dimensiones diferentes de acuerdo con las diferentes situaciones en que se intenta hacerle frente. Las limitaciones a la “racionalidad” de la acción pública son tanto las características inherentes a las organizaciones, como las variables predominantes del entorno. La combinación de ambos tipos de límites restringen los “máximos” que es posible alcanzar en una situación específica, tanto en el diseño como en la implementación de los programas públicos. Desde esta perspectiva, los resultados obtenidos son la variable dependiente de estas restricciones. A continuación se resumen los tipos de limitantes que moldean la relación entre políticas, programas y organizaciones con el entorno.

### **Límites a la racionalidad de la gestión<sup>46</sup>**

Existen diferentes tipos de limitaciones a la racionalidad. En primer lugar, las inevitables, que se refieren a las fronteras de la capacidad cognitiva del ser humano (límites a la capacidad de cálculo, de aprendizaje, de procesamiento de los datos de la realidad, entre otros que definen lo que Simon llama el *homo administrativo*<sup>47</sup>) y a las originadas por la estructura que toma la división social del trabajo (desigualdades informativas, problemas de comunicación, entre otros). Otro tipo de limitaciones son las distorsiones provenientes del contexto social (es decir, que se originan en aquella parte del entorno que se refiere a las características de las relaciones entre las

---

<sup>45</sup> Enrique Cabrero Mendoza, art. cit., p. 23.

<sup>46</sup> Las secciones siguientes se basan en el artículo de John Forester, “La racionalidad limitada y la política de salir del paso”, en Luis F. Aguilar (edit.), *La hechura de las políticas*, op. cit., pp. 315-349. Una advertencia es pertinente en este momento: Forester intenta generar una serie de recomendaciones (“estrategias prácticas”) para enfrentar diferentes combinaciones de limitaciones de la racionalidad. Sin embargo, desde mi punto de vista, la aparición de diferentes restricciones a la acción gubernamental obliga a las organizaciones a aplicar las supuestas “salidas” no por decisión consciente, sino por necesidad práctica. Se trata de una reacción, digamos, automática, para sobrevivir. Es decir, los argumentos de Forester me llevan, no a conclusiones del tipo “deber ser”, sino al establecimiento de una cadena causal entre limitaciones a la racionalidad y la configuración final de la decisión o implementación de una política o programa. Así, yo tomo la propuesta general de Forester en un sentido descriptivo y no prescriptivo, sobre las consecuencias que tiene para la organización el trabajar en circunstancias específicas.

personas) y que no son ineludibles o inevitables; éstas tienen su origen en la manipulación interpersonal (interlocución, negociaciones, etc.) y en la legitimación estructural del sistema social (control monopólico de los intercambios, ideología, etc.).

CUADRO 1.1. DISTINTOS TIPOS DE RESTRICCIONES A LA ACCIÓN  
ADMINISTRATIVA Y DE LA PLANEACIÓN

<i>Autonomía frente a la distorsión</i>		
<i>Contingencia de la distorsión</i>	<i>Socialmente ad hoc</i>	<i>Socialmente sistémica estructural</i>
	I	II
Distorsiones inevitables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idiosincracia personal que altera la comunicación</li> <li>• Ruidos eventuales</li> </ul> <p>(límites cognoscitivos)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desigualdades informativas debido a la división del trabajo</li> <li>• Malentendidos en la transmisión y contenido de la comunicación entre las organizaciones</li> </ul> <p>(división del trabajo)</p>
Distorsiones sociales innecesarias	III	IV
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voluntaria apatía en la interlocución</li> <li>• Decepción interpersonal</li> <li>• Negociaciones interpersonales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distorsiones por control monopólico del intercambio</li> <li>• Creación monopólica de necesidades</li> <li>• Racionalización ideológica de la estructura</li> </ul>

<sup>47</sup> Herbert A. Simon, *Administrative Behaviour. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, Nueva York, The Free Press, 2ª. ed., 1957, p. xxvii.

	de poder o clase (manipulación interpersonal)      (legitimación estructural)
Fuente: tomado de John Forester, "La racionalidad limitada y la política de salir del paso", en Luis F. Aguilar (edit.), <i>La hechura de las políticas</i> , op. cit.	

Estas limitaciones son variables y, por tanto, "lo racional" depende, en gran medida, de la estructura de la situación de decisión. Forester construyó un continuo o escala ideal de situaciones de decisión y de la forma que adopta en cada tipo el proceso decisorio. A continuación se resumen las características de cada punto sobre este continuo.

### **Límites a la decisión**

- a) *Racionalidad exhaustiva o racionalidad irrestricta*: Es la situación más simple de toma de decisiones en que sólo existe un agente, que es racional<sup>48</sup> y se guía por la optimización en el uso de los recursos disponibles. El escenario es una sola oficina que se supone un sistema cerrado al entorno. El problema está bien definido, al igual que el campo de acción, el horizonte temporal, las dimensiones valorativas y las cadenas causales son de fácil acceso. El tiempo es infinitamente disponible. Gracias a estas condiciones, hay una estrategia clara y única: se trata de la opción técnica que resuelve el problema o que optimiza la asignación de recursos. La existencia de una situación como ésta es improbable, por las causas señaladas en la discusión acerca de los problemas complejos.
- b) *Racionalidad limitada por las fronteras de la cognición humana*: Se conserva el supuesto de que sólo existe un actor responsable de la toma de decisiones, pero que puede equivocarse, ya

que las corazonadas, la intuición, la lealtad a ciertos valores y la duda tienen un papel importante en la configuración del comportamiento organizativo<sup>49</sup>. El sistema en que opera el decisor es menos cerrado, pues es capaz de entrar en contacto con el entorno, lo que le permite observar el comportamiento de los demás y que aquellos que se encuentren afuera se asomen al interior del sistema, pero sin interferir. El problema no está definido de forma clara, el campo de acción es algo ambiguo y, por consiguiente, resulta menos claro entender qué significa “éxito” en esta situación. Estamos en el campo de las soluciones “satisfactorias”, no “maximizadoras”, pues las restricciones situacionales se vuelven limitaciones organizativas.<sup>50</sup> Es imposible, por lo tanto, seguir la estrategia “optimizadora”. Los estudios sobre las consecuencias y los cambios ambientales no van más allá de meras conjeturas, basadas en cortes, estimaciones y aproximaciones. La información, por tanto, es incompleta y el tiempo es limitado, es decir, es imperativo alcanzar una decisión en un momento determinado.

- c) *Racionalidad limitada debido a restricciones provenientes de la diferenciación social*: en este caso, el decisor no se encuentra solo, sino que comparte el mundo con otros actores responsables, que a su vez, toman decisiones, cuentan con su propio personal y clientes y cuyas capacidades y motivaciones interiores varían, aún cuando se suponga la existencia de la cooperación. El escenario está conformado por varias oficinas, cada una con su responsable y conectadas entre sí por diversos sistemas de comunicación (teléfonos, redes de computadoras, etc.). Se trata de un espacio diferenciado, es decir, uno en que hace su aparición la división

---

<sup>48</sup> En este sentido, un decisor en esta situación se acerca mucho a lo que Simon llama *homo economicus*, que es capaz de maximizar el beneficio derivado de sus decisiones.

<sup>49</sup> Entiendo comportamiento organizativo como los patrones que permiten la cooperación de las personas dentro de una organización, la forma en que dividen las tareas a realizar, toman las decisiones, eligen, instrumentan y evalúan sus acciones.

funcional del trabajo. Las interpretaciones del problema son diferentes entre los actores, es decir, hay la posibilidad que cada uno valore u omite diferentes aspectos de la misma cuestión. La información, además de imperfecta, es variable en su calidad entre los diferentes interesados. El tiempo es, a su vez, un recurso cuya disponibilidad se encuentra socialmente diferenciada, esto es, cada actor dispondrá de una cantidad de tiempo diferente para dedicar a la decisión y a los problemas relacionados con ella. Por todo lo anterior, la mejor opción se suple por las estrategias de búsqueda de soluciones basadas en redes que se extienden por las diferentes oficinas involucradas. Tal búsqueda depende de la creación, mantenimiento y alimentación de dichas redes, es decir, del establecimiento de buenas relaciones de trabajo y contactos beneficiosos entre las oficinas.

d) *Racionalidad limitada por el conflicto pluralista*: En este caso, los responsables de tomar decisiones encuentran tanto cooperación como oposición, resistencia, intransigencia y suspicacia por parte de los otros actores (la llamada popularmente “política burocrática”). Se involucra más de una organización. Éstas pueden actuar con apego al beneficio común o para proteger sus propias dependencias, conseguir beneficios, *status* u otro tipo de recompensas. De acuerdo con los politólogos que adoptan un enfoque pluralista, cada organización representa una movilización de intereses y sesgos particulares, por lo que los planificadores y administradores públicos se encontrarán continuamente acosados por demandas variadas (generalmente contradictorias) de intereses que compiten por la atención gubernamental. El proceso decisorio se encuentra marcado por el hecho de que las definiciones de problemas son plurales y múltiples: cada grupo de interés percibe y valora una cuestión de manera diferente.

---

<sup>50</sup> Herbert Simon, *op. cit.*, p. xxiv.

La información y el tiempo se vuelven recursos políticos que se manipulan, niegan y distorsionan según los requerimientos del regateo y la negociación entre los actores. Así, el proceso decisorio encarna la forma incrementalista que se guía por lo que Lindblom llama el “mutuo ajuste partidario”, en que la persuasión es el instrumento para influir en las decisiones de los demás.<sup>51</sup> Se trata de una guerra entre todos los intereses sociales, representados cada uno por “perros guardianes” o “vigías” con iguales capacidades para velar por extraer los mayores beneficios para su grupo.

e) *Racionalidad limitada por distorsiones estructurales*: Según el caso anterior, el poder se suponía distribuido de manera homogénea entre todos los grupos de interés involucrados en la definición y búsqueda de soluciones. Sin embargo, es frecuente que alrededor de un asunto público se construya un círculo de interesados relativamente cerrado donde algunos actores incluso excluyan de la arena de la toma de decisiones a otros. De esta manera, se modifican los supuestos al introducir la existencia de desigualdad entre grupos, debida a la concentración de recursos. El poder y la capacidad para actuar e intervenir en la sociedad tienen una distribución inequitativa y tales diferencias proporcionan y moldean el contexto en el cual los planificadores y administradores públicos trabajan y actúan. No toda demanda tiene acceso a la agenda de gobierno ni toda cuestión de esa agenda tiene la misma jerarquía.<sup>52</sup> De esta forma, la competencia entre intereses no se produce de manera azarosa, sino con arreglo a una estructura económico-política que determina las posiciones antagónicas y las capacidades de cada grupo. Es decir, las “reglas del juego” que norman la interacción entre las personas no son neutras,

---

<sup>51</sup> Charles E. Lindblom, “Todavía tratando de salir del paso”, en Luis F. Aguilar, *La implementación de las políticas*, op. cit., p. 250.

sino que tienen un efecto distributivo.<sup>53</sup> Ciertas estructuras afectan la capacidad de los grupos para dar respuestas organizadas a los retos que se les presentan. Por ejemplo, “es difícil que, repentinamente, los desorganizados y pobres se informen de los asuntos que afectan a sus comunidades y estén dispuestos a “participar” en los procesos democráticos formales del gobierno local”.<sup>54</sup> Por consiguiente, la característica fundamental del escenario no es la pluralidad casual o azarosa, sino una pluralidad profundamente estructurada, en que orden y poder se encuentran estrechamente relacionados. Las diferentes definiciones del problema reflejan el origen social de cada actor y durante el proceso decisorio cada grupo apela a las prerrogativas que posee. Información y tiempo son un recurso político que tiene un impacto diferenciado según quién lo utilice. La decisión, dependiendo de la estabilidad de la estructura de costos y beneficios que los patrones existentes de relación entre los actores imponen, probablemente se caracterice por un incrementalismo conservador que analice los problemas presentes a la luz de las soluciones experimentadas en el pasado, de manera que se defienda el *status quo*.

- f) *Racionalidad limitada por el conflicto distributivo o racionalidad contingente*: el caso más extremo de limitación a la racionalidad en el proceso de toma de decisiones es aquel en que, dadas todas las condiciones acumuladas en el continuo expuesto hasta ahora, se agrega intensa inestabilidad de la estructura social de poder. Se trata de un momento donde la estructura de costos y beneficios de las instituciones (entendidas como reglas y patrones de relación entre los actores) se encuentra en un momento de cambio súbito que se extiende durante un periodo

---

<sup>52</sup> Luis F. Aguilar, “Estudio introductorio” a su edición *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 2ª. ed., 1996, p. 23.

<sup>53</sup> Ver Jack Knight, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 13.

importante de tiempo. Ello quiere decir que la estructura de poder y de capacidad de influencia se encuentran en constante cambio, por lo que la característica fundamental del escenario es la *incertidumbre*: no se sabe cuáles son los horizontes de tiempo disponibles para cada actor ni qué información tiene importancia en cada coyuntura; los actores que tienen capacidad de influencia y movilización aparecen y desaparecen; el conflicto entre grupos tiene intensidad intermitente, que puede alcanzar grados severos de tensión y violencia y no termina de resolverse de manera clara. La estructura organizativa del pasado se vuelve inoperante o inexistente. El entorno se revela con toda su fuerza a cada momento del proceso decisorio, volviéndolo inconsistente y dependiente de la coyuntura, es decir, del “día a día”. La toma de decisiones no encuentra referentes estables para definir objetivos y metas más que en un plano extremadamente general. En el mejor de los casos, las soluciones harán referencia al pasado; en el peor, sin embargo, dicho pasado no existe, por lo que los funcionarios se encuentran en el terreno de la administración de la contingencia, por lo que las decisiones tomadas hoy no necesariamente tienen conexión lógica con las realizadas ayer ni con las que se realizarán mañana.

El conjunto de limitaciones reseñado afectan la adecuación del diseño de los programas gubernamentales frente a los problemas que pretende resolver. A este se agrega el conjunto de restricciones a la efectividad, eficiencia y legitimidad de las acciones encaminadas a implementar los planes y políticas diseñados previamente. A éste se hace referencia en la siguiente sección.

---

<sup>54</sup> John Forester, art. cit., p. 332.

## **Limitaciones a la implementación**

Con respecto a las limitaciones a la implementación, podemos establecer una escala ideal similar a la expuesta arriba. Así, tendremos seis situaciones de implementación que determinan cierto tipo de limitaciones, a saber, implementación irrestricta, limitada por las capacidades cognitivas, por la diferenciación social, por el conflicto pluralista, por distorsiones estructurales y, finalmente, implementación contingente. A continuación se hace una descripción de estas situaciones de implementación, cuya extensión es restringida pues las características en muchos casos ya fueron expuestas en la sección anterior:

a) *Implementación irrestricta*: se supone que el mismo actor que toma las decisiones es el encargado de llevarlas a la práctica. Se trata de un actor racional con apego a fines, con capacidad suficiente de cálculo, con toda la información técnica a su alcance y que dispone de un monto infinito de tiempo para ejecutar los planes y programas. Existe una clara división entre la fase de decisión y la de implementación; se ha establecido la solución óptima para un problema claramente definido, por lo tanto perfecta, sólo procede ejecutarla al pie de la letra.<sup>55</sup> Se trata de una implementación de “un sólo golpe”, aislada del entorno, cuyo resultado final es la exacta correspondencia entre objetivos y resultados.

b) *Implementación limitada por las fronteras cognitivas del hombre*: aquí nuevamente encontramos que es el decisor quién ejecuta sus decisiones, pero (como en el caso de la decisión limitada) se trata de un actor que puede cometer errores, que se encuentra en contacto con el entorno (aunque éste no afecte el resultado del proceso de implementación). La solución a ejecutarse puede ser, sin embargo, ambigua, la información técnica imperfecta y el tiempo

---

<sup>55</sup> Luis F. Aguilar, “Estudio Introductorio” a su edición *La implementación de las políticas*, op. cit., p. 15.

limitado. Se trata de una implementación que tomará la forma de un proceso cíclico de ensayo y error, en que se realizarán acciones para verificar los efectos que éstas tengan sobre la realidad.

c) *Implementación limitada por diferenciación social*: se trata de una situación donde existe una organización que distribuye las tareas de la implementación entre diferentes oficinas y funcionarios, interrelacionados por variados medios de comunicación e información. Existen varias habilidades y percepciones diversas dentro de un marco general de cooperación. La calidad y acceso a la información técnica, así como el tiempo disponible, varía según la posición ocupada dentro de las pautas de división del trabajo. La implementación se convierte en el reto de mantener el equilibrio dentro de la organización, es decir, el mantener monto necesario de *inductores* para que los miembros contribuyan a los fines marcados anteriormente.<sup>56</sup> Se trata de un proceso centrado en la obtención de los objetivos formales, que considera que los criterios políticos conllevan un grado de suboptimalidad.<sup>57</sup> El tipo de actividades realizadas alcanza sus metas gradualmente.

d) *Implementación limitada por conflicto pluralista*: en esta situación nos encontramos con un escenario multiorganizativo, donde cada grupo involucrado en el proceso de implementación representa un conjunto de intereses y concepciones particulares. Cada uno intentará desviar la ejecución de las soluciones establecidas para obtener beneficios particulares. El proceso de

---

<sup>56</sup> Herbert A. Simon, *op. cit.*, p. 111.

<sup>57</sup> Este estilo de implementación puede equipararse con aquel que toman los investigadores del enfoque *top-down* como ideal de referencia en los primeros estudios en ésta área. Ver Paul Sabatier, "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis", en *Journal of Public Policy*, 6(1986), p. 33.

ejecución se transforma en una arena de interacción estratégica entre los involucrados, por lo que necesariamente el resultado se desviará en alguna medida de las metas establecidas originalmente (como hacen ver los estudiosos del enfoque *bottom-up*).<sup>58</sup> Al tratarse de un proceso de implementación intergubernamental, la conducta de las diferentes unidades de gobierno está influida por la forma en que perciben las acciones y actitudes de los otros<sup>59</sup>; las pautas de interacción se acercan al modelo de relaciones nacionales, estatales y locales de autoridad traslapante o concurrente, donde la pauta característica es la negociación, el intercambio y el acuerdo.<sup>60</sup> En esta situación, los nódulos de decisión y negociación se reproducen constantemente, debido a la presión ejercida desde distintas direcciones por los actores interesados. Se trata de un proceso de implementación dominado por el “ajuste mutuo”.

e) *Implementación limitada por distorsiones estructurales*: se trata de una situación donde los diferentes grupos tienen una capacidad desigual para influir sobre el proceso de ejecución. En términos de relaciones intergubernamentales, el patrón de ejecución se acerca al modelo de autoridad inclusiva o jerárquico, en que es frecuente que los espacios del proceso de implementación que gana un nivel de gobierno se le resten a otro. Los nódulos de decisión y negociación están severamente restringidos, por lo que muchos interesados y beneficiarios se verán excluidos de ellos. La implementación adopta un cariz distante de la población en general y, en alguna medida, autoritaria. Suele padecer la desviación de los objetivos

---

<sup>58</sup> *Loc. cit.*

<sup>59</sup> Deil S. Wrigth, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 75.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 117.

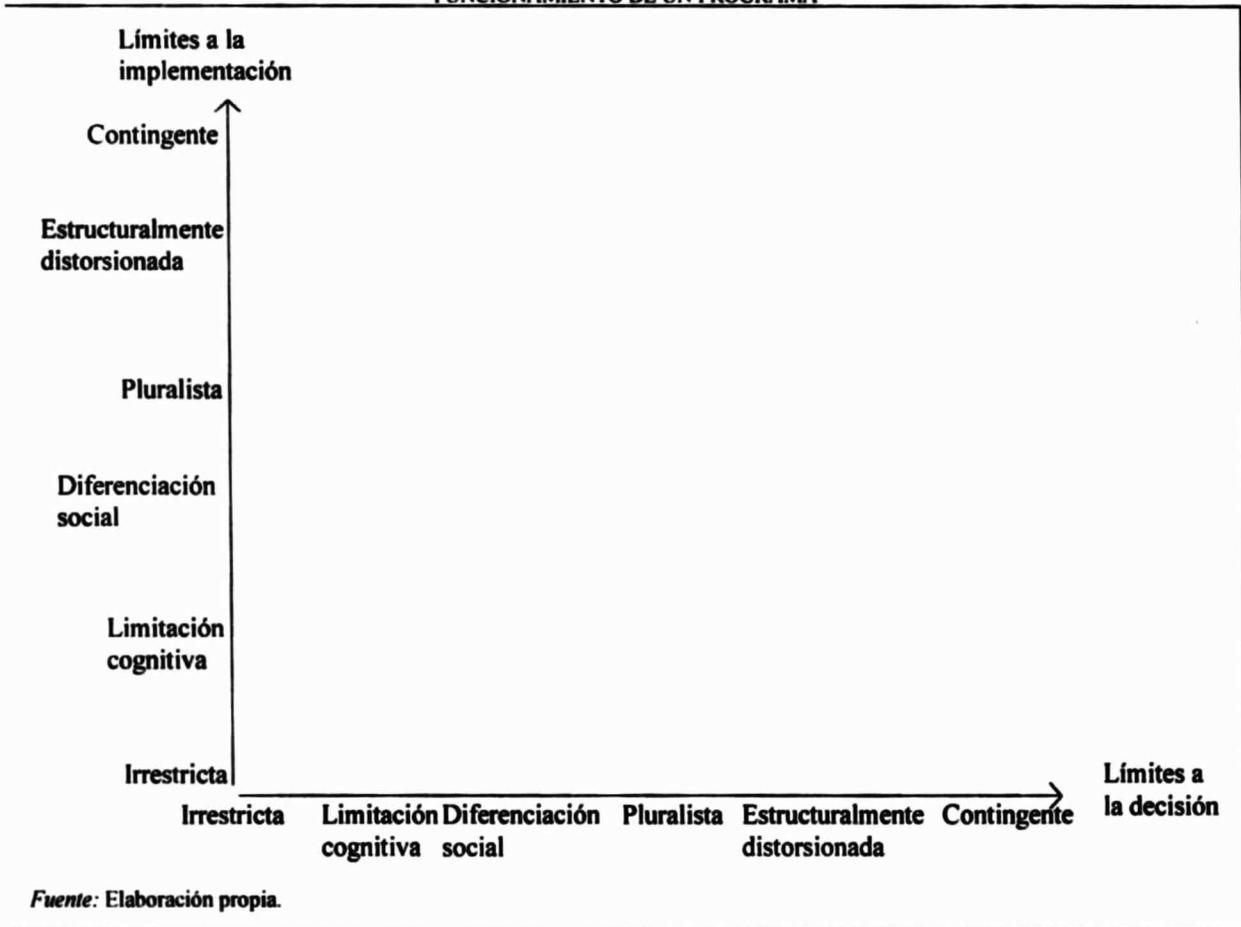
diseñados previamente hacia aquellos que benefician a los miembros más influyentes sobre el proceso.<sup>61</sup>

f) *Implementación limitada por el conflicto distributivo o contingente*: esta es una situación caracterizada por la inestabilidad de los patrones de relación de los actores involucrados en el proceso de implementación. La incertidumbre sobre la información, el tiempo y la estructura de influencia genera un conflicto constante para asignar costos y beneficios, por lo que las relaciones están marcadas por cambios súbitos en el grado de autonomía que un grupo tiene frente al resto. El número de actores involucrados tiende a variar constantemente. Los objetivos determinados en la toma de decisiones no necesariamente corresponden en tiempo y priorización con aquellos que se ejecutan, de ahí que exista un desfase entre lo deseable, lo técnicamente posible y lo coyunturalmente posible; ello se resume en la frase “se hace lo que se puede”, no “lo que se quiere”, ni siquiera “lo técnicamente posible”. Son los factores coyunturales los que marcan el ritmo del proceso. De ahí también que exista contradicción entre lo que se ejecuta y la infinita gama (innovación) de opciones abierta por la inestabilidad. Se presencia un marcado desplazamiento de los fines por los medios.

---

<sup>61</sup> Aquí la idea de coaliciones distributivas puede ser pertinente para describir el tipo de comportamientos que se generan en una situación de implementación distorsionada por estructuras de poder poderosas. Ver Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass., Harvard University, 1965, *passim*.

CUADRO 1.2. LIMITACIONES PARA EL  
FUNCIONAMIENTO DE UN PROGRAMA



La combinación de diferentes situaciones y limitaciones a la toma de decisiones y a la implementación afectan fuertemente la imagen que proyecta los programas hacia su interior, es decir, hacia los funcionarios que los llevan adelante. La discusión, argumentación y negociación, en suma, la generación de consensos alrededor de la importancia, utilidad y beneficios de cada programa implementado depende de dichas variables. Cada actor involucrado compara dicha imagen que tiene de las acciones gubernamentales con su definición de “bienestar”, que incluye tanto una idea del tipo de acciones necesarias para resolver un problema (proyectos de agua potable, de construcción de escuelas, de subsidios a la producción, entre otros) y las formas o

procedimientos que tales acciones deben cumplir (igualdad de trato y de acceso, honradez, transparencia, etc.). Dependiendo del grado de convergencia o divergencia que encuentran los actores de la imagen de los programas con respecto a tal definición, se generarán actitudes diferentes hacia la participación en sus acciones.

Es posible ubicar toda política o programa dentro del plano que se muestra en el Cuadro 1.2, por lo que es posible prever las principales características que adoptará la gestión en las distintas posibilidades. De ahí la utilidad de este esquema teórico para el análisis tanto de las decisiones como de las acciones concretas de las organizaciones públicas.

### ***La administración de la contingencia***

Como se expuso en las secciones anteriores, el diseño e implementación de un programa dependen de una serie de limitaciones a la racionalidad que enfrentan los funcionarios públicos y sus organizaciones al relacionarse con la realidad. En nuestro caso, se pondrá atención a una de las combinaciones particulares de estas limitaciones: el caso en que tanto el diseño como la ejecución de acciones públicas está restringida por una situación de conflicto distributivo agudo o contingente.

Bajo estas circunstancias es muy probable que exista un serio desfase entre las normas que ordenan el trabajo de las organizaciones que en tal situación operan y las necesidades que cotidianamente deben ser atendidas. Por esta razón, una visión de largo plazo o un proceso de planeación que se proponga ciertas metas de desarrollo encontrará dificultades y, muy probablemente, terminará por convertir la operación cotidiana en el único fin claramente perseguido por la estructura burocrática. Se tratará de un estilo de gestión que se guía por la

premisa de “ganar un día es un éxito”. Consecuentemente, se adopta un comportamiento fundamentalmente reactivo, debido a que las posibilidades de lograr “lo deseable” o lo “técnicamente posible” se encuentran severamente acotadas por un entorno de incertidumbre que termina por dominar las actividades del “día a día”. Los métodos elegidos para llevar adelante la intervención tendrán resultados imprevistos que rápidamente adquierán una dinámica independiente de la voluntad de los funcionarios que les dieron origen en un primer momento.

La adecuación de la administración a estos requerimientos hará que se elijan estructuras *ad hoc*, es decir, equipos de tarea específicos, que intentarán ordenar y adecuar constantemente sus métodos de trabajo.<sup>62</sup> De lo contrario, se abriría una brecha importante entre estructuras y procedimientos organizativos y las necesidades concretas a atender. Como veremos más adelante, sin embargo, esta flexibilidad no siempre es posible, debido al tipo de estructuras organizativas que imperan en la administración pública y, especialmente, en la mexicana: en un contexto de contingencia, las patologías de la organización burocrática tenderán a acentuarse.<sup>63</sup>

### **La estabilización de la realidad: la estandarización de procedimientos**

Hasta ahora se ha hecho énfasis en cómo las limitaciones a la racionalidad afectan el desempeño gubernamental, es decir, se ha colocado a las acciones de las organizaciones gubernamentales como variable dependiente de una serie de factores medioambientales. Sin embargo, los funcionarios no son simples receptores pasivos de los retos, barreras y presiones que

---

<sup>62</sup> A este tipo de organizaciones, Mintzberg las llama “adhocracia”, y se trata de una configuración organizativa que utiliza como mecanismo de coordinación el ajuste mutuo y que, en su opinión, es capaz de lograr innovaciones sofisticadas para enfrentar ambientes complejos y cambiantes. Véase *Diseño de organizaciones eficientes*, Buenos Aires, El Ateneo. 1982, p. 209.

<sup>63</sup> Sandra K. Schneider, *Flirting with Disaster. Public Management in Crisis Situations*, Nueva York, M.E. Sharpe, 1995, pp. 46-54.

les rodean. Por el contrario, intentan activamente moldear su entorno y hacerlo más manejable, previsible y estable.

Desde esta perspectiva, es útil retomar la metáfora que interpreta a las organizaciones como “cerebros”<sup>64</sup>, es decir, como sistemas de información que están tratando constantemente de mejorar su ambiente interno y su relación con el exterior. La estructura organizativa, entonces, afecta los sistemas de información que determinarán, al final del día, el comportamiento organizativo. El funcionamiento organizacional depende en una forma u otra del procesamiento de la información. Las organizaciones son sistemas de información y de comunicación; aquellas organizaciones muy burocratizadas se caracterizan por sistemas muy rutinarios, mientras que en las matriciales u orgánicas son más flexibles y se enfocan en problemas específicos a resolver.

Los sistemas definen la capacidad que tiene la organización de tomar decisiones más o menos racionales. Al igual que ocurre con las decisiones tomadas por el hombre, las organizaciones nunca pueden ser completamente racionales porque se enfrentan al hecho de tener una capacidad limitada:

- Dentro de las organizaciones se decide con base en información incompleta sobre los cursos de acción disponibles y sobre sus posibles consecuencias;
- Dentro de las organizaciones sólo es posible explorar un número limitado de alternativas relacionadas con la decisión;
- Las organizaciones son incapaces de dar una cuantificación exacta de los resultados absolutos de sus acciones.

Vistas así las organizaciones son sistemas institucionalizados que fragmentan, rutinizan y

limitan las decisiones de modo que las hacen más manejables; se trata de instrumentos para simplificar la realidad de manera que sea posible obtener ciertos objetivos colectivos. El trabajo variado, departamental y dividido dentro de una organización segmenta el entorno de la organización al compartir responsabilidades y al simplificar los dominios de interés y toma de decisión. Las jerarquías cumplen una misión similar al proporcionar canales para la resolución de problemas, establecer quién es el superior, quiénes los subordinados y asignar responsabilidades. Planes, programas, políticas y procedimientos estandarizados ayudan a simplificar la organización real. Y los problemas especiales son a menudo enviados a unidades tales como equipos de planificación y consultores, en un nuevo intento por simplificar y manejar la propia complejidad de las situaciones del trabajo.

Como resultado de lo anterior, debemos tener claro que las políticas, los programas y, finalmente, los productos alcanzados por una unidad determinada del gobierno son un reflejo de, entre otras cosas, la capacidad de procesamiento de la información que tiene la organización. Evidentemente las oficinas gubernamentales presentan una gran variedad de formas estructurales, métodos de coordinación, sistemas de monitoreo, control y evaluación. Dado que la estructuración más común<sup>65</sup> de las organizaciones modernas es la que Mintzberg llama “burocracia mecánica”, es importante dar un vistazo a cómo este tipo de arreglos responde ante el entorno.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Gareth Morgan, *Imágenes de la organización*, México, Alfaomega, 1990, p. 69.

<sup>65</sup> En los siguientes capítulos de esta tesis se argumenta que este modelo de organización es al que se recurrió en el caso estudiado.

<sup>66</sup> Siguiendo a Max Weber, el modelo burocrático de organización del cuerpo de funcionarios del Estado no se encuentra en su expresión pura en la realidad, pero debe entenderse como una tendencia hacia la configuración de las organizaciones públicas con base en una lógica de racionalidad con arreglo a un orden normativo impersonal, la separación del funcionario y los medios materiales de administración y producción que utiliza, una jerarquía fija con facultades explícitas, y la contratación de funcionarios sobre la base de calificación profesional. Ver, Max Weber, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, pp. 173-180.

Toda organización requiere estabilizar la realidad en la que opera a partir del establecimiento de ciertos de parámetros de coordinación que permitan hacer funcional la división del trabajo. La “burocracia mecánica” logra la cooperación a partir de la estandarización de los procesos de trabajo, es decir, programando y especificando los contenidos de cada fase del proceso administrativo.<sup>67</sup> El fin es poder predecir y controlar el comportamiento de los miembros de la organización, así como la eficiencia y la imparcialidad hacia sus clientes, beneficiarios o afectados, a partir de la repetición de las acciones. Las burocracias mecánicas están preparadas para asegurar que “nada pueda salir mal” pues se guía por el principio de “cuando haya duda, controle”.

El modelo de la burocracia mecánica se relaciona con su entorno bajo esos principios, despersonalizando su relación con los clientes y exigiendo el apego a ciertos procedimientos como requisito para entregar sus productos. De esta forma, la estabilización de la realidad se realiza a partir de incluir al entorno, en cierto modo, dentro de la propia organización burocrática, por medio de la instauración de normas formales de relación con los actores externos. Así, se pretende regular aquellos elementos del entorno que pueden entorpecer o poner en riesgo el funcionamiento rutinario de la organización.<sup>68</sup> Esto supone establecer procesos formales de comunicación con los agentes del exterior, imponerles requisitos, normas de conducta, imponerles rutinas, entre otros.

Por otra parte, la forma en que las organizaciones tratan los problemas parte, igualmente, de un marco normativo que se relaciona con los “métodos de intervención” gubernamentales “aceptables” en cada momento histórico. Las políticas que se aplican de manera general determinan ciertos patrones para el diseño de los diferentes programas. Las políticas, o

---

<sup>67</sup> Henry Mintzberg, op. cit., pp. 33-36.

“programas de acción” como los llama Majone, contienen una serie de características estables que permean al conjunto de planes y acciones que las integran. Así, “normas, estándares, ideologías y creencias son parte de lo que podemos llamar el *núcleo de las políticas*”<sup>69</sup>, que se mantienen sin variación de un programa a otro.

En el núcleo de la política, los métodos o estrategias que se emplean en la transformación de los principios generales en actividades concretas tienen importancia especial. Tales estrategias pueden ser de dos tipos: positivas y negativas. Las positivas sugieren o imponen unos enfoques o planes permisibles, mientras que las negativas desalientan o prohíben otros.<sup>70</sup>

Mientras ese núcleo homogeneiza el tipo y la metodología de las intervenciones gubernamentales (los planes y programas), la *periferia* se refiere a las características particulares de cada plan, programa o proyecto concreto, que tiene por objeto enfrentar las distintas realidades económicas, políticas y sociales para hacer funcionales los principios especificados en el núcleo. Con estas distinciones podemos entonces entender mejor por qué las acciones del gobierno siguen una lógica similar, sin perder totalmente la capacidad de innovación u originalidad. Como veremos, sin embargo, por momentos los principios incluidos en el núcleo no siempre se adaptan con facilidad a las circunstancias en que deben ser aplicados, por ejemplo cuando la administración pública actúa en un entorno excesivamente inestable e incierto, como el que plantea una situación de contingencia en la toma de decisiones y en el proceso de implementación.

Como se argumentará en los siguientes capítulos, en un ambiente sumamente conflictivo o contingente para la toma de decisiones y para la implementación de acciones, al adecuar el núcleo

---

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 146.

<sup>69</sup> Giandomenico Majone, “Programas de investigación y Programas de acción, o ¿puede la investigación de políticas aprender de la filosofía de la ciencia?” en Peter Wagner, *et al.*, (comps.), *Ciencias sociales y estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 262.

de la política de combate a la pobreza que actualmente se sigue en México (basado fundamentalmente en las nociones de focalización de los recursos y participación de los beneficiarios en la implementación de las ayudas, como se explica en el capítulo segundo) se exacerban e intensifican las fallas que son comunes a ese tipo de programas.

En esta tesis se estudia la tensión que se plantea entre las necesidades del entorno y la capacidad de estabilización de la realidad (es decir, establecer un patrón estable de relación entre la organización y el entorno en que actúa de manera que los problemas que se le plantean a la primera sean organizativamente tratables) por parte de una organización pública, en el caso de un conflicto político agudo que implicó la erosión de las estructuras sociales en una amplia región del estado de Chiapas. Dicha tensión se expresó concretamente en la necesidad de reducir la incertidumbre del entorno por medio de la instauración de un procedimiento estandarizado para la atención de la demanda social, que incluyó la creación de instancias de representación y consenso intercomunitarias. La hipótesis que guía la investigación es que, en la medida en que el conflicto se mantiene como una amenaza latente para la sobre vivencia de un programa, se incursionará por caminos relativamente innovadores de gestión que, al mismo tiempo, se planteará objetivos poco específicos, desplazando la planeación de largo plazo por la atención expedita de la demanda social.

### ***El escenario de la investigación: la administración pública mexicana***

Como se señaló antes, las posibilidades de manejo del entorno por parte de las organizaciones siguen patrones relacionados con el tipo de organización, con la experiencia organizativa previa y con los patrones generales del programa de acción dominante. Como esta

---

<sup>70</sup> Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión...*, op. cit., pp. 195-196.

investigación intenta aprender sobre las organizaciones en general, pero también de las organizaciones públicas mexicanas, en particular, tenemos que considerar cuáles son las características que tradicionalmente han dominado la administración pública en nuestro país y qué tipo de enfoque es el que ha predominado en la gerencia de programas sociales en los últimos años.

La forma en que operan las organizaciones gubernamentales en México ha estado bajo un importante proceso de ajuste, reforma e incluso en algunos casos de innovación. A partir de las crisis económicas recurrentes originadas en la década de 1970 y que provocaron severos efectos económicos y sociales durante los siguientes veinte años, el tamaño y tipo de actividad asignados a las organizaciones públicas fue cuestionado. En un primer momento, se trató de reducir o “adelgazar” al Estado, por medio de la privatización de empresas paraestatales y cediendo importantes áreas, antes consideradas monopolio estatal, al sector privado.<sup>71</sup> Pero el modelo redimensionador del sector público encontró sus límites rápidamente.<sup>72</sup> En la medida en que se la participación del sector privado en sectores fundamentales de la actividad social se volvió una prioridad, era igualmente importante ampliar las capacidades regulatorias del propio Estado, por lo que más que un “achicamiento del Estado” se vio la necesidad de su reestructuración y reorientación. Es decir, la privatización de sectores de actividad tan importantes como el de las telecomunicaciones, no significó simplemente la reducción del ámbito de actuación del Estado y de su aparato burocrático, sino la creación de nuevos mecanismos de regulación, con la consecuente creación de oficinas, funciones, puestos, presupuestos, etc.

---

<sup>71</sup> Durante el sexenio de Miguel de la Madrid, por citar un ejemplo, desaparecieron 176 unidades administrativas en trece secretarías de estado. Rogelio Hernández, “La administración pública al servicio de la política: la Secretaría de Programación y Presupuesto”, en *Foro Internacional* 131 (1993), p. 468.

Lo anterior atrajo la atención nuevamente hacia el imperativo de la “modernización administrativa”. Si bien no era el primer intento de transformar la forma en que operaban las oficinas públicas, si ha sido el proceso de cambio más prolongado. Desde finales de la década de 1980, las herramientas utilizadas, en orden que trata de ser cronológico, fueron:

- **Simplificación administrativa:** entendida fundamentalmente como reducción de trámites y requisitos para acceder a los bienes, servicios y cumplir con las regulaciones del gobierno federal.
- **Combate a la corrupción:** realizada sobre todo a partir del refinamiento de las leyes de responsabilidad administrativa y de carácter penal, así como por medio de la creación de contralorías (incluso algunas con participación de a propia sociedad civil) para la supervisión de la actividad de las burocracias.
- **Descentralización:** sobre todo se transfiere a los gobiernos estatales y municipales la administración de servicios públicos.
- **Introducción de sistemas de profesionalización:** esfuerzos importantes aunque fragmentados para fortalecer o introducir sistemas profesionales de función pública, siendo los más importantes los existentes en la Secretaría de Relaciones Exteriores y en las dependencias ligadas a la política económica (Banco de México y Secretaría de Hacienda).
- **Introducción de herramientas de la llamada Nueva Gerencia Pública:** fundamentalmente, la adopción desarticulada por parte del sector público de prácticas gerenciales usadas en las empresas privadas como planes estratégicos y gerencia de calidad total.

---

<sup>72</sup> En palabras de Luis F. Aguilar: “el redimensionamiento del Estado, acaso por su (falso) énfasis cuantitativo, parece dejar sin respuesta la cuestión crucial de la calidad de la decisión-gestión”. “El modelo redimensionador: supuestos y límites”, en *Memoria I, Seminario Internacional*, México, INAP, 1989, p. 200.

El uso de estos instrumentos ha tenido resultados desiguales en la administración pública federal. Los mayores avances han sucedido en el sector relacionado con la política económica, mientras que en las burocracias del sector social del gobierno los avances han sido menos consistentes. Incluso, se ha llegado a hablar de la existencia de una administración dual o “de dos velocidades”, donde una parte ha logrado operar con relativa eficiencia, mientras que el resto sigue anclado en las formas tradicionales de comportamiento organizativo.

La realidad que enfrenta la innovación gubernamental ha sido una dominada por una fuerte tradición de la gerencia pública en México, que sigue determinando de manera preponderante la forma en que cotidianamente las organizaciones gubernamentales responden a los retos del entorno. Esta configuración tradicional puede resumirse en:

- Tendencia o inclinación a definir los problemas públicos en términos jurídicos o de regulación formal. Desde esta perspectiva, todo problema público se prefiere definir como una ausencia o vacío jurídico; o se resuelve mediante la creación de una ley u otro tipo de norma, sin importar el tipo de asunto de que se trate.<sup>73</sup>
- Predominio del gobierno federal sobre los otros estratos de gobierno. Es decir, un predominio de la agenda nacional sobre aquella de las comunidades regionales y locales.<sup>74</sup>
- En general, un estilo de toma de decisiones centralizado, con amplia autonomía y discrecionalidad. Dentro de esta forma de operar, se limita la discusión y concertación

---

<sup>73</sup> José Sosa y Ernesto Velasco, “La nueva gerencia pública y el federalismo mexicano: cuestiones irresueltas”, en Miguel Bazdresch (coord.), *Gobiernos locales: el futuro político de México*, Guadalajara, ITESO, 2000, p. 62.

<sup>74</sup> Este punto y los siguientes se basan en los que se proponen en Luis F. Aguilar Villanueva, “Gestión gubernamental y reforma del Estado”, en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 178-180.

ciudadana, aunque se hacen esfuerzos por ampliar los espacios para la participación social en la implementación de las políticas.

- Gerencia pública como fuente principal de la legitimidad del sistema político autoritario. En opinión de Luis F. Aguilar, “la eficacia (no hablo de eficiencia) del gobierno en la provisión de bienes y en la prestación de servicios para responder a las diversas demandas de los grupos sociales [corporativamente organizados], fue considerado el elemento clave para mantener el poder”.<sup>75</sup>
- Preferencia por la gestión directa para asegurar el control central de las políticas y su promoción propagandística. Esto acentuó una tendencia a la burocratización del gobierno y una tendencia a sustituir en muchas áreas a los propios ciudadanos.
- “Notorio énfasis en la gerencia pública por medio de jerarquías personalizadas, de empleados de confianza, de directivos discrecionalmente designados. Es, sin duda, una gestión pública jerárquica de acuerdo con la clásica organización burocrática del Estado, pero articulada por una cadena de adhesiones y compromisos personales que ofrecían poderosos incentivos de carrera política y de posición económica para los que se integraran disciplinadamente a la cadena personalizada de gestión”.<sup>76</sup> Es decir, organizaciones con una cultura basada en una “lealtad individual” hacia la camarilla política.<sup>77</sup>

Estas fueron las características heredadas de un régimen nacionalista y popular, surgido de la Revolución Mexicana. Y es este estilo mexicano de gerencia pública la principal fuente de

---

<sup>75</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, “Gerencia gubernamental..”, art .cit., 178, las palabras entre corchetes son mías.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 180.

resistencia a los cambios impulsados recientemente. También es el principal referente de las organizaciones gubernamentales para enfrentar los problemas que cotidianamente enfrentan, por lo que son un componente importante para explicar su comportamiento, a pesar de que su efectividad se ha reducido.

A pesar de las resistencias citadas, el diseño de los programas ha sufrido cambios importantes. En el caso de nuestro interés, es decir, los programas relacionados con el bienestar social, la gerencia se ha modificado, dando paso a un paradigma emergente frente a los medios administrativos utilizados tradicionalmente. Entre los temas recurrentes en la política social mexicana de los últimos años destacan dos: la focalización del gasto social y la participación de los beneficiarios en las acciones que pretenden mejorar sus condiciones de vida. A continuación hacemos referencia a cada uno de estos elementos.

### **Focalización de los recursos en el combate a la pobreza**

Desde mediados de la década pasada la crisis económica y la inviabilidad fiscal de Estado “populista” abrió paso al cuestionamiento de las políticas y planes sociales del pasado. Una de las críticas fundamentales se centró en que el tipo de programas instrumentados a partir de un criterio de asignación universalista (acceso irrestricto) o vinculado a la posición laboral de los beneficiarios dejó fuera del alcance de los apoyos sociales a amplios sectores de la población (fundamentalmente rurales). Al contrario de lo que se pretendía, dicho esquema brindó mayores bienes y servicios a grupos corporativamente organizados, a los trabajadores urbanos del sector

---

<sup>77</sup> Mauricio Merino Huerta, “De la lealtad individual a la responsabilidad pública” en *Revista de Administración Pública*, num. 91 (1996), pp. 8-10.

formal y a las clases medias.<sup>78</sup> Dada la reducción generalizada de los presupuestos públicos que exigía el cambio de modelo de desarrollo, el tema de la eficientación del gasto y de la compensación de los grupos que de manera temporal serían afectados por las políticas de ajuste, orientó el debate sobre la pobreza hacia la necesidad de focalizar el gasto social. Se argumentó que la provisión universal de bienes y servicios era demasiado costosa, que promovía el paternalismo y el clientelismo y que, en general, no contribuía a aliviar la pobreza en el largo plazo.

El reclamo por focalizar, no exento de controversias<sup>79</sup>, exige dirigir el gasto público hacia las áreas geográficas que presentan mayor necesidad de manera que se concentren recursos en aquellos que realmente los necesitan. De ahí la preferencia por transferencias relacionadas con indicadores tales como el ingreso personal, en vez de utilizar subsidios generalizados o dirigidos a ciertos grupos ocupacionales (en inglés, *categorical grants*).<sup>80</sup> Se trata de mejorar el grado de efectividad y eficiencia en la asignación de recursos, reducir la utilización de instrumentos inflacionarios y fomentar la co-responsabilidad de los receptores, pues en muchos casos se les exige contribuir con recursos o trabajo.

La manera de garantizar que los recursos “den en el blanco” es el establecimiento de un grado importante de condicionalidad, es decir, los diseñadores de los programas determinan ciertos criterios a partir de los cuales se construye el perfil de la población que requiere atención

---

<sup>78</sup> Bertha Lerner, *op. cit.*, p. 92, y Carlos M. Vilas, “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro)”, en *Las políticas sociales de México en los noventa*, México, Instituto Mora-UNAM-FLACSO-Plaza y Valdéz, 1996, p. 121.

<sup>79</sup> Hay consenso en la necesidad de generar programas dirigidos a mejorar las condiciones de aquellos que están en la peor posición de la escala social. Sin embargo, el potencial de movilización política de dichos programas y el hecho de que son ampliamente promocionados por organizaciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, si bien no tanto en el discurso sí en la práctica, han propiciado un debate apasionado acerca de sus ventajas y desventajas, no siempre guiado por argumentos equilibrados y objetivos.

<sup>80</sup> Anthony B. Atkinson, “On Targeting and Social Security: Theory and Western Evidence with Family Benefits”, en *Public Spending and the Poor*, Washington, The World Bank, 1995, p. 25.

de modo más apremiante. La operación de los programas, sin embargo, parece no haber tenido la misma importancia dentro del análisis. En general, se considera que la creación de una estructura alternativa (como en el caso del Programa Nacional de Solidaridad, durante el sexenio 1988-1994<sup>81</sup>) o la utilización de recursos administrativos preexistentes (como operaba el programa PROGRESA, en el sexenio del presidente Zedillo) es suficiente para garantizar que los beneficiarios “legítimos” serán atendidos. Se trata de una visión instrumental de la administración pública, es decir, se considera que se trata de organizaciones que deben aplicar mecánicamente los parámetros que se establecen como normas por el equipo diseñador de la intervención. El problema que se identifica de inmediato es que se corre el peligro de que la identificación de “los pobres” y los “extra-pobres” por medio de categorías técnicas caricature el problema, ignorando que las situaciones de pobreza se caracterizan por un alto grado de complejidad, heterogeneidad y por poseer fronteras nebulosas. Se puede perder el hecho de la multicausalidad de la pobreza<sup>82</sup>, restringiendo la definición a la simple carencia de servicios.<sup>83</sup>

## **La participación de la pobreza**

Otro de los temas que han dominado la reflexión sobre los programas contra la pobreza, ha sido, por una parte, la crítica al paternalismo y, por otra, la corresponsabilidad en la promoción de los esfuerzos para mejorar la calidad de vida de las personas. Como resultado, se ha apoyado la movilización de los pobres para que tengan un papel más importante en el diseño y la ejecución de las políticas y programas sociales, aportando ideas y recursos (sobre todo trabajo) como medio

---

<sup>81</sup> Ver, María del Carmen Pardo, “La política social como dádiva del presidente”, en *Foro Internacional* 143-144 (1996), p. 308.

<sup>82</sup> Quizá como en ningún otro fenómeno, la pobreza es un hecho cuyo número y naturaleza de sus causas son infinitas.

<sup>83</sup> Graciela Cardarelli y Mónica Rosenfeld, *Las participaciones de la pobreza*, Buenos Aires, Paidós, 1998, p. 84.

de apoyo a las estrategias “neoliberales” en torno a lo social.<sup>84</sup> La redefinición de las esferas pública y privada, que ha involucrado a nuevos actores privados en la provisión de bienestar a la población, parece exigir que los beneficiarios desarrollen capacidad de intervención efectiva, para lo que se hace necesario establecer un marco institucional de regulación y participación que encauce la iniciativa social.<sup>85</sup> El cuestionamiento de la capacidad de las burocracias públicas para dar soluciones verdaderamente dirigidas a atender las demandas más sentidas de las comunidades, debido a su falta de flexibilidad, sus limitaciones fiscales, la irresponsabilidad e impunidad<sup>86</sup>, ha presentado el reto de mantener los servicios sociales al tiempo de desarrollar nuevos esquemas de gestión más incluyentes y que aprovechen las capacidades y recursos de los actores “más cercanos” a las situaciones problemáticas. En esta dirección, hay que por lo menos enfrentar tres tipos de retos:

- a) La necesidad de brindar resultados diferenciados que tomen en cuenta tanto el monto de ingreso como las características comunitarias y culturales de los beneficiarios.
- b) Establecer un sistema de agendación y priorización que responda de forma más cercana a las demandas de la población, independientemente de los objetivos políticos de actores extra-comunitarios.
- c) Permitir una gestión más transparente de los recursos, evitando la construcción de nuevas estructuras burocráticas y permitiendo el control del destino y utilización eficiente de los recursos por medio de la representación de los beneficiarios (las llamadas “contralorías sociales”).

---

<sup>84</sup> Bertha Lerner, *op. cit.*, p. 74.

<sup>85</sup> Teresa Incháustegui y Alicia Martínez F., “Política social y cambios de finales de siglo: contexto y valores en la relación con nuevos actores”, en *Las políticas sociales de México en los noventa*, México, Instituto Mora-UNAM-FLACSO-Plaza y Valdéz, 1996, p. 64.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 72.

En función de la gestión de los programas sociales, la participación entraña un cambio de actitud en los prestadores de servicios, los intermediarios y los diseñadores de las intervenciones sociales:

On a personal level, the new approach is to learn from and listen to others; on a professional level, to appreciate that we are not the only experts and that many others can contribute to the debate on poverty and development; and on an institutional level, to change organizational culture, methods, and values from top-down practices to adaptable approaches that embrace risk-taking and error.<sup>87</sup>

Las paradojas de la participación son evidentes de manera casi inmediata. En primer lugar, el grado de pobreza y marginación de grandes capas de la población en América latina, especialmente en México, demanda la canalización de una cantidad de recursos (materiales, tecnológicos, humanos) capacidad con la que no parece contar la acción local o comunitaria de manera suficiente sin recibir apoyo externo<sup>88</sup>: la autogestión radical es una vía que sólo agudiza la desigualdad regional y comunitaria. De ahí que la inclusión de los beneficiarios no pueda eliminar por sí misma la responsabilidad estatal en la movilización de leyes, dinero y empleados públicos con el propósito de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos que se encuentran en situación de pobreza: estamos ante un problema público en tanto no se encuentra en manos del universo de grupos de interés particular su solución<sup>89</sup>. Es una situación en que se viven problemas colectivos

---

<sup>87</sup> Caroline M. Robb. *Can the Poor Influence Policy? Participatory Poverty Assessments in the Developing World*, Washington, The World Bank, 1999, p. 2.

<sup>88</sup> James Midgley, "Política social, el Estado y la participación de la comunidad", en Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza: un tema impostergable*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1997, p. 216-217.

<sup>89</sup> "[...] El ámbito de lo público rebasa, en cambio, la restricción individual, privativa, y concierne a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos de la asociación política, y lo que puede ser argumentado como algo que es de interés y utilidad para todos los individuos de la asociación política" [Luis F. Aguilar Villanueva, "Estudio introductorio" a su edición *El Estudio de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 2ª. ed., 1996, p. 28].

sin solución colectiva, es decir, en palabras de Aguilar, problemas que la sociedad genera y que la sociedad no acierta aún a resolver.<sup>90</sup>

En segundo lugar, y como resultado de lo expuesto arriba, la participación no garantiza un mejoramiento de la gestión. El problema principal, es que la participación engendra sus propios problemas y su propia dinámica (que muchas veces escapa al control de aquellos que la impulsaron en primer lugar).<sup>91</sup> Como en todo proyecto de ingeniería social, estamos en el mundo de las consecuencias imprevistas<sup>92</sup>, en alguna medida debido a que los esquemas de participación son intrínsecamente conflictivos en tanto se convierten en una vía de acceso a recursos públicos por parte de grupos locales en competencia.<sup>93</sup>

En resumen, en México, a partir de la crisis fiscal y de legitimidad del Estado<sup>94</sup>, que derivó en la transformación del modelo de rectoría económica del Estado y de los métodos para impulsar el desarrollo, el ámbito de actuación estatal sufrió un serio cuestionamiento. La primera

---

<sup>90</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, "Estudio introductorio" a su edición *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 2ª. ed., 1996, p. 70.

<sup>91</sup> David Arellano Gault y Liliana Rivera Sánchez, "Gobiernos locales: innovación y perspectivas en la gestión de la participación social", *Gestión y política pública*, vol. 7 (1999), pp. 114-155.

<sup>92</sup> Según Karl Popper, todas las creaciones del intelecto humano (incluidas las organizaciones, las políticas y programas públicos) forman una realidad separada del "mundo" de lo físico o de lo psicológico, pero cuya existencia, tan objetiva como las de las cosas que podemos "ver y sentir" se manifiesta en los efectos que tiene sobre los objetos físicos y sobre la psique de las personas. Este Mundo 3, o de las creaciones humanas, sobre el cuál tenemos la ilusión de control o de capacidad, realmente tiene una lógica más o menos independiente, es decir, posee autonomía: así como una obra de arte deja de estar bajo el control del artista una vez concluida y ofrecida a la admiración de otras personas, los programas públicos suelen tener resultados inesperados, tanto positivos como negativos, que escapan a la voluntad del diseñador original. Tal autonomía se revela en el principio de las "consecuencias imprevistas", que dota de "ida propia" a nuestras creaciones. Ver, *El cuerpo y la mente*, Buenos Aires, Paidós, 1997, *passim*.

<sup>93</sup> "Las soluciones quedan atadas a los recursos financieros y a las posibilidades de administración de la política por parte de los aparatos de gobierno. De esta manera, se desplaza el diagnóstico de la población a lo posible de resolver con los recursos burocráticos disponibles, excluyendo todos aquellos recursos con los que cuenta la sociedad, recursos valiosos como los diagnósticos afinados a las complejas variabilidades (culturales, regionales, y económicas) de los problemas que permitan situar la prioridad no "en cada lugar" sino "de cada lugar" en relación con el propósito de la política, lo que, además, posibilita elevar la eficacia del gasto" [Teresa Incháustegui y Alicia Martínez F., art. cit., pp. 73-74].

<sup>94</sup> Para ver como la debacle económica de 1982 se transformó en una crisis de legitimidad del sistema político, véase José Antonio Crespo, "Crisis económica: crisis de legitimidad", en Carlos Bazdrech, Nisso Bucay y Soledad Loaeza, *México. Auge, crisis y ajuste. I. Los tiempos del cambio 1982-1988*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992 [Lecturas del Trimestre Económico, 73, 1], pp. 15-33.

demanda fue la de redimensionar el Estado, bajo el principio de que los recursos políticos y económicos disponibles eran y serían en el futuro escasos.<sup>95</sup> Así, políticas de ajuste y redimensionamiento dieron lugar al abandono de la idea de que la intervención estatal en la economía, para garantizar el desarrollo y el avance en los objetivos redistributivos, era un compromiso irrenunciable.<sup>96</sup>

La reforma del Estado propuso un modelo de asistencia residual, basado en el universalismo minimalista, donde se evita la extensión de derechos incondicionales y se establece que la obligación pública comienza donde falla el mercado. En un modelo así, la lógica de la mercantilización tiene prioridad por encima de los derechos sociales.<sup>97</sup>

Se ha optado entonces por un modelo de igualdad “compensatorio”, que adjudica a la acción pública un compromiso únicamente con aquellas personas que peor están en la escala social. En esta idea de políticas, o programa de acción, tanto la focalización como la participación corresponsable de los beneficiarios adquiere una importancia central en los esfuerzos de combate a la pobreza aplicados en el país. Con estos instrumentos, el gobierno federal hizo frente también al conflicto chiapaneco a partir de 1995. ¿En qué medida estos dos instrumentos son capaces de restaurar la capacidad de gestión social del gobierno en una situación de desintegración de las estructuras tradicionales de dominación y de relación política, económica, social y religiosa? La respuesta a esta pregunta, que no puede ser inequívoca, será explorada en los capítulos siguientes.

Como se explicó anteriormente, la forma en que una organización se relaciona con su entorno depende en gran medida de tres aspectos: las características del entorno (es decir, si se

---

<sup>95</sup> Luis F. Aguilar. “El modelo redimensionador: supuestos y límites”, en *Memoria I, Seminario Internacional*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, p. 197-199.

<sup>96</sup> Sara Gordon, “Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México”, en Martha Schteingart (coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa editor, 1999, p. 61.

trata de uno con distorsiones pluralistas, estructurales, contingentes, etc.), de las características de la propia organización o la forma en que coordina sus trabajo, rutiniza las relaciones y procesa la información (es decir, la forma en que se estructura, a la manera de una burocracia mecánica, de manera matricial, ad hoc, etc.), estas dos tratadas en las secciones anteriores, y, finalmente, del paradigma dominante de acción pública que existe en un momento determinado, es decir, del “programa de acción” imperante. En el caso de la política social mexicana, el programa de acción dominante en la política social se basa en el modelo de compensación residual expuesto, que utiliza como medios de gestión la focalización de los recursos y la participación de los beneficiarios en la implementación de los programas.

En el caso que en esta tesis se estudia, la hipótesis guía es que, en un programa que opere en un entorno de alta incertidumbre e inestabilidad como el vivido en la región de Las Cañadas a partir de 1995, el grupo diseñador del programa intentaría establecer un procedimiento que especificara un conjunto de requisitos que deberían cumplir los interesados para acceder a sus beneficios, pero que tales condiciones serían mínimas. Esto, sin embargo, impediría una orientación consistente hacia el mediano y largo plazo por parte de los funcionarios y sus “clientes”, así como una actitud política más comprometida (que abandonase un discurso antisistémico y destructivo, por uno institucional y propositivo; esto es, lograr la canalización por vías formales reconocidas dentro del régimen de dominación, lo que sería el objetivo de un programa de distensión social en una región conflictiva) por parte de los receptores de sus bienes y servicios.

---

<sup>97</sup> Sara Gordon, “Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México”, en Martha Scheingart (coord.), *Políticas sociales para los pobres en América latina*, México, Miguel Ángel Porrúa editor, 1999, p. 64.

## CAPÍTULO II

### LAS CAÑADAS, CHIAPAS: DÉFICIT SOCIAL Y ACCIÓN GUBERNAMENTAL 1920-1993

Durante la madrugada del primero de enero de 1994, un grupo de quinientas personas se presentó en la ciudad de San Cristóbal de las Casas. Sus integrantes iban armados y con los rostros cubiertos. Era la ofensiva militar del llamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), agrupación que había realizado trabajo clandestino durante los ocho años anteriores en la región de Las Cañadas. Las cabeceras municipales de Ocosingo, Altamirano, la Independencia y Oxuc también fueron “tomadas” por los milicianos, en su mayoría indígenas, junto con un pequeño grupo de mandos militares de mestizos. Minutos más tarde, mientras supervisaba la situación en la plaza de armas de San Cristóbal de las Casas, un personaje, que desde entonces fue identificado por su seudónimo (“Subcomandante Marcos”), declaraba a periodistas y turistas por igual:

Lamento las molestias, pero esto es una revolución. Éste es un movimiento de subversión. Nuestro objetivo es la solución de los principales problemas de nuestro país, que atraviesa necesariamente por los problemas de libertad y de democracia. Por eso pensamos que el gobierno de Salinas de Gortari es un gobierno ilegítimo que no puede convocar más que a elecciones ilegítimas.<sup>98</sup>

La aparición pública del EZLN supuso una sacudida severa a la forma en la que el gobierno y los actores sociales se habían relacionado hasta el momento en la región de Las

Cañadas. La disolución de gran parte de las redes sociales y el cuestionamiento radical de los patrones de funcionamiento de los programas de alivio a la situación de pobreza y marginación en la zona obligaron a un sector particular del funcionariado del Estado, aquél que Denise Dresser llama los “reformadores sociales”<sup>99</sup>, a dar respuesta a una situación política que atentaba contra la característica básica del sistema de dominación estatal: el monopolio legítimo de la fuerza. Ante una eventualidad de tal magnitud, las respuestas podían ser y fueron diversas en diferentes puntos de la élite político-administrativa.

En el presente capítulo se hace un breve recuento de la situación socio-política que privaba en la región de Las Cañadas justo antes del alzamiento armado de enero de 1994. Esto servirá para entender el entorno en el cuál se llevaban adelante ciertos programas sociales en la región. Se analizará también el funcionamiento de dichas acciones gubernamentales en el estado de Chiapas y especialmente en la región de Las Cañadas, con énfasis en la operación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

### ***Antecedentes: situación social y económica de Las Cañadas y el inicio del conflicto armado***

La región conocida como Las Cañadas no tiene una delimitación clara o sobre la que haya un acuerdo absoluto. La gran diversidad del territorio chiapaneco ha hecho imposible establecer una regionalización que cuente con consenso, por lo que diferentes autores e instituciones suelen

---

<sup>98</sup> “Subcomandante Insurgente Marcos” citado en Bertrand de la Grange y Maité Rico, *Marcos, la genial impostura*, México, Aguilar, 1998, p. 296.

<sup>99</sup> Dresser cita la definición de reformadores sociales que obtuvo en una entrevista que se refiere a los reformadores sociales como “individuos con alto grado de legitimidad entre los grupos sociales. Están comprometidos con hacer las cosas de manera diferente”. “En busca de la legitimidad perdida. PRONASOL, pobreza y política en el gobierno

utilizar la misma nomenclatura para referirse a regiones de dimensiones diferentes.<sup>100</sup> La región en que se centra el interés de esta tesis se refiere a una amplia zona de la Selva Lacandona que en 1994 incluía partes del territorio de cinco municipios, a saber: Ocosingo<sup>101</sup>, Altamirano, Las Margaritas, La Trinitaria y La Independencia. Se trata de un área de 20,942.8 km<sup>2</sup>. Su población ascendía, en 1998, a 162, 813 personas (4.5% del total estatal), distribuida en 684 localidades, de las cuales 316 son ejidos, 206 rancherías, 45 nuevos centros de población, 45 ranchos, 40 anexos, 17 bienes comunales, 11 ampliaciones y 4 copropiedades.<sup>102</sup> No existe en la región ninguna localidad que rebase los 2,500 habitantes, cantidad establecida por el INEGI para catalogar como urbana a una población, lo que hace evidente la fuerte dispersión demográfica existente en Las Cañadas: las poblaciones menores a 100 habitantes representan 33% del total, las que se encuentran entre 101 y 500, 36.4%, y las que tienen más de 500, 30.6%.<sup>103</sup>

---

de Salinas”, en Gabriel Martínez (comp.), *Pobreza y política social en México*, México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Tecnológico Autónomo de México [Lecturas del Trimestre Económico, 85], p. 34.

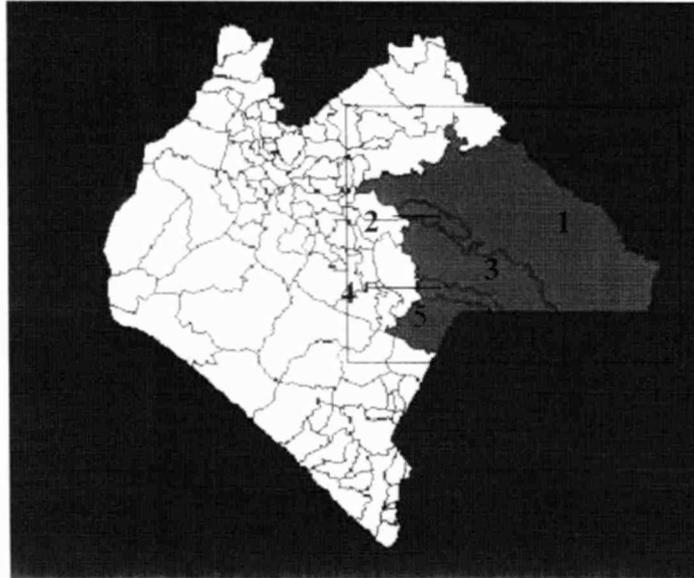
<sup>100</sup> Juan Pedro Viqueira, “Chiapas y sus regiones”, en Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz (eds.), *Chiapas. Los rumbos de otra historia*, México, UNAM-CIESAS-CEMCA-Universidad de Guadalajara, 1995, p. 19.

<sup>101</sup> En 1999 el municipio de Ocosingo, hasta entonces el segundo de mayor extensión del país, fue dividido en cuatro partes para crear tres nuevos municipios: Maravilla Tenejapa, Benemérito de las Américas y Marqués de Comillas.

<sup>102</sup> Coordinación del Programa Cañadas, “Avances de la estrategia del desarrollo integral de Las Cañadas 1995-1998”, documento interno, 1998, p. 1. No se toma el dato del Censo de Población y Vivienda de 1995 pues el INEGI se vio imposibilitado para realizar los cuestionarios necesarios en la llamada “zona de conflicto”, por lo que sólo brinda una aproximación, según la cual existen más de 200 000 habitantes en la región. SEDESOL, por su parte, ha realizado un censo directo que en mi opinión resulta más confiable.

<sup>103</sup> Coordinación del Programa Cañadas, “Diagnóstico de las Cañadas 1997”, México, SEDESOL, documento interno, 1998.

MAPA 1.1: MUNICIPIOS DE LA REGIÓN DE LAS CAÑADAS, 1995.



1. Ocosingo
2. Altamirano
3. Las Margaritas
4. La Independencia
5. La Trinitaria

La mayor parte de los habitantes de la región tienen menos de treinta años de edad (72.7%), los menores en edad de lactancia son 21% del total, los niños en edad escolar 28.5%, las personas en edad productiva 23.1% y las personas mayores de 60 años 4.2%. La población indígena del área representa 83% de la población total de Las Cañadas, y está conformada por chujes, choles, kanjobales, lacandonos, tzotziles, tzeltales y tojolabales, de los cuales, los más numerosos son los dos últimos, con 92,361 y 34,012 habitantes respectivamente, es decir, 56.7 y 20.9% del total de

la población indígena de la región. El monolingüismo de la zona se calculaba en aproximadamente 20% de la población indígena.<sup>104</sup>

Dentro de esta zona geográfica existen dos subregiones: Cañadas y Marqués de Comillas. La primera está ubicada en el centro de la selva, constituida por serranías y valles angostos que corren a lo largo de lechos de ríos;<sup>105</sup> paraje alejado, mal comunicado, que fue poblado sobre todo a partir de los años 1970 por campesinos que dejaban las haciendas de los alrededores de Ocosingo y Altamirano. Por su parte, Marqués de Comillas se encuentra al sureste de la selva, en la frontera con Guatemala. Se trata de una llanura selvática poblada sobre todo en la década de 1980 a partir de dotaciones de tierras realizadas por el gobierno federal a campesinos de otros estados de la República.<sup>106</sup>

La región de Las Cañadas tuvo un desarrollo sociopolítico muy peculiar que permitió la consolidación de la principal base de operaciones de las Fuerzas Nacionales de Liberación antecedente del EZLN. Esas mismas características también definieron, en gran medida, las primeras respuestas sociales del gobierno federal en la zona del conflicto, como se verá en el siguiente capítulo.

### **La conquista de la selva: un “Éxodo” indígena**

El territorio de la Selva Lacandona fue considerado históricamente como una región inhóspita, donde habitaban pueblos “insumisos”. Fue hasta los últimos años del siglo XIX que las empresas madereras empezaron la explotación de sus riquezas naturales desde Guatemala y

---

<sup>104</sup> Coordinación del Programa Cañadas, “Avances de la estrategia del desarrollo integral de Las Cañadas 1995-1998”, doc. cit., p. 1.

<sup>105</sup> Juan Pedro Viqueira, “Chiapas y sus regiones”, art. cit., pp. 37-38.

<sup>106</sup> María Fernanda Paz Salinas, “Colonización, cultura y medio ambiente en la Selva Lacandona”, en Xochitl Leyva y Gabriel Ascencio Franco (eds.), *Colonización, cultura y sociedad*, México, Universidad de Ciencias y Artes del Estado de Chiapas, 1997, p. 167.

Tabasco, con el patrocinio del gobierno del general Porfirio Díaz.<sup>107</sup> La Revolución de 1910 tuvo poca resonancia en la zona. La élite terrateniente trató de mantener su posición hegemónica heredada del porfiriato al declararse maderistas en 1911 e, incluso, organizó tropas indígenas para luchar contra otros terratenientes.<sup>108</sup> Sin embargo, el enfrentamiento entre estas brigadas y el ejército constitucionalista no se hizo esperar, sobre todo después de la creación de leyes que regulaban las relaciones laborales y que ponían en riesgo la base de la organización de la hacienda: el peonaje acasillado. A pesar de los esfuerzos del carrancismo, no fue posible acabar con las brigadas conservadoras, conocidas popularmente como *mapaches*, que impusieron su dominio en la zona de Los Altos y Norte. Tras lograr la victoria sobre el resto de las facciones revolucionarias, el general Álvaro Obregón reconoció a los líderes del *mapachismo* como representantes de la Revolución en la zona, haciéndolos depositarios del poder local reconocido por el gobierno federal.<sup>109</sup> En el terreno económico, a los efectos de la guerra se sumó el hecho de que la producción en la zona de Las Cañadas sufrió en los tiempos siguientes diversos problemas. Para 1915 la presencia militar en la zona, el estallido de la guerra mundial y la consecuente baja de la demanda de maderas preciosas en Europa, hicieron que las actividades madereras se redujeran lenta pero irreversiblemente.<sup>110</sup>

Al mismo tiempo, empezó el lento avance de la reforma agraria que se basó fundamentalmente en la expansión de la frontera agraria hacia la selva, de manera que no se afectaran las fincas de los alrededores de San Cristóbal, Ocosingo, Altamirano, Las Margaritas y

---

<sup>107</sup> Jan de Vos, "El Lacandón: una introducción histórica", en Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz, *op. cit.*, p. 334.

<sup>108</sup> Neil Harvey, *The Chiapas Rebellion. The Struggle for Land and Democracy*, Durham, Duke University Press, 1998, p. 52.

<sup>109</sup> Diana Guillén, *Chiapas 1973-1993. Mediaciones, política e institucionalidad*, México, Instituto Mora, 1998, pp. 11-12.

<sup>110</sup> Jan de Vos, art. cit, pp. 342-343.

Comitán.<sup>111</sup> Esta sería la tónica característica de la reforma agraria chiapaneca, que tuvo momentos de aceleración (sobre todo durante el gobierno del presidente Cárdenas) y de estancamiento.

En cuanto al ámbito laboral, el propio general Cárdenas intentó generar una nueva relación con los indígenas del país y de Chiapas a partir de la creación del Sindicato de Trabajadores Indígenas y del Departamento de Acción Social, Cultural y Protección de los Pueblos Indios, herramientas que permitirían al Estado adoptar un papel de mediador de las relaciones entre los finqueros y la mano de obra indígena.<sup>112</sup> Sin embargo, la organización corporativa de los indígenas siempre se mantuvo limitada. En palabras de Diana Guillén:

En la década de los cuarenta, al tiempo que en otros estados se fortalecían grupos empresariales que buscaban abrirse a la modernidad, en Chiapas la vida hacendaria siguió su curso con mayor empeño. El proyecto de nación que cobraba forma bajo las presidencias de Ávila Camacho y de sus sucesores (especialmente Miguel Alemán) era viable, pues las fuerzas que la revolución había liberado ya estaban bajo control. Los grandes propietarios chiapanecos habían sorteado la etapa de apertura sin que sus intereses fueran afectados; les tocaba disfrutar de la corporativización en que había degenerado dicha apertura.<sup>113</sup>

Los ejidos con que se dotó a los indígenas y campesinos durante el periodo de 1930 a 1950 se volvieron progresivamente expulsores de colonos en las décadas posteriores hacia Las

---

<sup>111</sup> Mónica Serrano señala que durante el gobierno de Calles la reforma agraria empezó a frenarse en el resto del país, aunque en Chiapas se aceleró, pero esa aceleración significó también el que se recurriera con frecuencia a la violencia para dotar de predios a los campesinos sin tierra, acrecentando el enfrentamiento con los grandes propietarios: “[l]a respuesta de los terratenientes afectados fue claramente violenta e incluyó desde ataques a comunidades hasta el asesinato de líderes campesinos. Expropiaciones subsecuentes en la zona del Soconusco se topaban con reacciones similares. A finales de la década de los treinta, ocho mil hectáreas de tierra de alta calidad fueron distribuidas entre 1600 peones acasillados agrupados en siete ejidos. Medida acompañada poco después de la expropiación de 20 000 hectáreas. Para 1946 casi 50% de todas las plantaciones de café había sido afectado por la redistribución de la tierra y la creación de más de 100 ejidos nuevos” [“Violencia civil en Chiapas: los orígenes y las causas de la rebelión”, en *Foro Internacional*, 38(1998), p. 454].

<sup>112</sup> Este esfuerzo, típico del primer momento del indigenismo mexicano, también trató de generar un proceso de aculturación dirigida, que tenía como objetivo minar los cacicazgos ancestrales y los sistemas tradicionales de autoridad, fomentando la creación de una nueva élite política, sobre todo en la región de Los Altos. Véase Neil Harvey, *op. cit.*, p. 56, Juan Pedro Viqueira, “Presentación” a Juan Pedro Viqueira y Willibald Sonnleitner (coords.), *Democracia en tierras indígenas*, Instituto Federal Electoral-El Colegio de México-CIESAS, 1999, p. 9.

Cañadas debido a la saturación de las fincas en la zona central del estado.<sup>114</sup> Ésta sería la primera oleada de colonos que migraron hacia la selva siguiendo las brechas abiertas por compañías madereras que habían empezado a explotar la selva a principios del siglo XX con el aval del gobierno del general Díaz. Este movimiento de población adquiriría su propia dinámica y aceleración debido a la gradual saturación de los terrenos recién colonizados:

La expulsión de población vecindada en los ejidos es producto de la saturación del territorio y del agotamiento del suelo. Un claro ejemplo de ello son los contrastes de productividad: Patihuitz con asentamientos que datan de los años 30 y 40 es el área de Las Cañadas con menores rendimientos. En casi todos los renglones tiene los índices de productividad más bajos. Es la zona de colonización más antigua y de mayor deforestación. Tiene la menor producción por hectárea de maíz, café y bovinos; en consecuencia, cuenta con el mayor déficit de alimentos, más individuos que salen a trabajar, menor superficie disponible y un porcentaje superior de familias extensas, dado que los hijos casados permanecen apegados a sus padres un tiempo más prolongado ante la dificultad para encontrar tierra donde reproducirse con independencia. En cambio, las microrregiones colonizadas en los 60 y 70 tienen indicadores inferiores sólo en casos particulares, explicables por características naturales.<sup>115</sup>

Con todo, el poblamiento de la selva fue moderada hasta la década de 1950. Sin embargo, para las décadas posteriores se inició un proceso intenso de inmigración de tzeltales, tzotziles y tojolabales, patrocinado nuevamente por el Estado. El Departamento de Asuntos Agrarios y de Colonización decidió realizar un nuevo deslinde en la selva para anular títulos de propiedad decimonónicos, abriendo la selva a la colonización. Esta fue la respuesta gubernamental a la pérdida de capacidad de generación de empleos y la expulsión de mano de obra en las haciendas

---

<sup>113</sup> Diana Guillén, *Chiapas 1973-1993...*, *op. cit.*, pp. 15-16.

<sup>114</sup> “En la zona central se ha combinado la alta densidad demográfica (en buena medida asociada a las posibilidades que ofrece la zona para la agricultura y la ganadería) y la fuerte presencia indígena (de donde surgen los dueños originales del lugar) con los intentos por extender los límites de las propiedades particulares (aun si la frontera agrícola ya no podía ampliarse), convirtiéndose el área, a partir de esta mezcla, en un verdadero *territorio en disputa*.” [Diana Guillén, *Chiapas 1973-1993...* *op. cit.*, p. 20. *Cursivas de la autora*].

<sup>115</sup> Gabriel Ascencio, “Milpa y ganadería en Ocosingo”, en Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz, *op. cit.*, p. 371.

maiceras, ganaderas y cafetaleras de Los Altos, debido a la reorientación productiva y la llegada de jornaleros guatemaltecos que resultaban más baratos.<sup>116</sup> Consecuentemente, se expidieron dos decretos, promulgados en 1957 y 1961, que declararon la zona Selva “apta para la colonización con fines agrícolas”.<sup>117</sup>

Dicha política desencadenó un proceso de desarrollo económico, social y ecológico que determinaría las características presentes de la región de Las Cañadas:

El incremento de los potreros, a costa de los cafetales, disminuyó de golpe la demanda de las fincas de la mano de obra de los peones. Éstos fueron con los años un obstáculo para la ganadería, pues las tierras que necesitaban para sus milpas podían ahora ser utilizadas en beneficio de los potreros. Los acasillados, en ese contexto, perdieron su razón de ser. Comenzaron a salir de las fincas a fines de los cincuenta. En su lugar, los finqueros contrataban a vaqueros libres que trabajaban por jornal. Los acasillados, eran obligados a partir.

Recibieron, en ese momento, una posibilidad de vivir al margen de la finca: el Estado les permitió salir a colonizar la Selva Lacandona. Por esos años, en efecto, empezaban a surgir una serie de comunidades, organizadas en ejidos, que poblaron la región más alta de Las Cañadas. El gobierno de la República favorecía la migración hacia la Selva, que veía como una válvula de escape para controlar la presión de los indígenas sobre la tierra de las fincas de Ocosingo. Con esa solución, además, todos, en apariencia, quedaban satisfechos. Los finqueros conservaban sus propiedades y los campesinos, a su vez, obtenían las tierras por las que luchaban desde los tiempos más remotos. Vivirían al margen de la servidumbre del patrón.<sup>118</sup>

De los nuevos habitantes de Las Cañadas, 80% provenía de las fincas y ejidos de Altamirano y Ocosingo y terrenos comunales de la zona norte del estado de Chiapas y el resto de

---

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 365.

<sup>117</sup> Conrado Márquez Rosano, “Colonización, ganadería campesina y desarrollo sustentable en la Selva Lacandona, Chiapas”, ponencia presentada en el Coloquio *Chiapas et Guatemala: conflicts et reconstruction sociale*, Universidad de Tolouse II, 26 al 28 de mayo de 2000, mimeo, s.p.

<sup>118</sup> Carlos Tello Macías, *La rebelión de Las Cañadas*, México, Cal y Arena, 10ª. Edición, 1999, pp. 44-45.

la zona de los altos.<sup>119</sup> En 1965 se elaboró un plan de reacomodo de población en las Margaritas, con la idea de que la pobreza allí existente se originaba por factores fundamentalmente demográficos. Uno de los objetivos era incorporar a estos campesinos al régimen ejidal: “los primeros en salir organizaron un grupo de campesinos sin tierras que fundaron, a fines de los cincuenta, el ejido Nuevo San Juan Chamula. Fue la puerta del éxodo hacia las Cañadas. La migración fue muy dura para todos ellos. Su forma de gobierno, basada en una jerarquía de cargos religiosos y civiles, tuvo que ser sustituida por la de las autoridades del ejido”.<sup>120</sup>

Se trataba de campesinos que no conocían el entorno de la selva, sus dificultades, clima y enfermedades. Sin embargo, los peligros de la colonización de Las Cañadas también generaron un núcleo común de identidad, de diferenciación entre “los de adentro” y “los de afuera”, que incluyó la identificación de los finqueros-*caxlanes* (mestizos) como el enemigo contra el que se dirigen sus esfuerzos<sup>121</sup>:

Al colonizar Las Cañadas, y ser por primera vez campesinos libres, a los indígenas migrantes se les abrió un horizonte nuevo de posibilidades de cambio, de reconstruir sobre nuevas bases sus relaciones sociales tanto al interior de sus comunidades, como con la sociedad regional y global. Sin embargo, para hacer esto posible tenían por una parte que enfrentar la herencia cultural que al interior de la comunidad había dejado el régimen semi-señorial, que empezaron a dejar atrás al salir de la finca; y por otra, la resistencia de resabios de dicho sistema en la esfera de lo político en la sociedad regional.<sup>122</sup>

La región de Las Cañadas se convirtió, por analogía, en la “Tierra Prometida”, en el lugar donde las comunidades y pueblos podrían alcanzar la libertad, trabajar su propia tierra y

---

<sup>119</sup> Xóchitl Leyva Solano, “Catequistas, misioneros y tradiciones en Las Cañadas”, en Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz, *op. cit.*, p. 376.

<sup>120</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>121</sup> *Ibid.* p. 279.

<sup>122</sup> María del Carmen Legorreta, “La autonomía, ¿una reivindicación indígena?”, en *Leviatán*, 76, segunda época, 1999, p. 144.

establecer a sus autoridades. Así como la Biblia describe el Éxodo, los migrantes indígenas de Las Cañadas recrearon una “memoria” acerca de la realidad de las haciendas abandonadas por sus padres, un verdadero imaginario, compuesto por dos factores fundamentales, a saber: el acento en la opresión clasista de la finca y del peonaje, y el exotismo de la selva.<sup>123</sup> Esta “memoria” fue reconstruida a lo largo de veinte años con la ayuda de las misiones eclesiásticas (sobre todo maristas y dominicos) que acompañaron a los migrantes hacia el corazón de la Lacandona. Paralelamente, se estructuró una nueva élite indígena, alejada de las formas tradicionales de jerarquización, típicas de las antiguas comunidades de Los Altos, de las que es ejemplo el sistema de cargos, sistema que está ausente en los nuevos poblados de Las Cañadas.<sup>124</sup> Este proceso, del que el Estado sólo fue partícipe de manera indirecta<sup>125</sup>, permitió un proceso organizativo sin precedentes en el estado de Chiapas, como se verá más adelante.

En esta nueva forma de organizar la vida en los poblados, la asamblea comunitaria es el centro regulador de la convivencia.; ella asigna tareas a miembros de la comunidad a partir del consenso, quienes duran en su cargo dependiendo de “la tradición” o de “las leyes nacionales y campesinas”. El mecanismo de elección es descrito por Xóchitl Leyva de la siguiente manera: “para elegir “autoridad”, “comité o “comisión” los habitantes de una localidad auscultan casa por casa, persona por persona; cada individuo platica con su familia y sus amigos, y antes de la

---

<sup>123</sup> Jesús T. Morales Bermúdez, “Las rutas de la selva: de la memoria a la promesa”, ponencia presentada en el Coloquio *Chiapas et Guatemala: conflits et reconstruction sociale*, Universidad de Tolouse II, 26 al 28 de mayo de 2000, mimeo, s.p.

<sup>124</sup> “Ciertamente no se observa la jerarquía de cargos cívico-religiosos registrados por autores como Villa Rojas en otros pueblos indios de Chiapas y entre los propios tzeltales. Aquí simplemente se asignan tareas y comisiones de acuerdo con los conocimientos, madurez y personalidad de los individuos; tanto en los ejidos parcelados como sin parcelar, no existe una carrera típica de cargos y prestigio por donde todo miembro exitoso de la comunidad ha de transitar”. Gabriel Ascencio Franco, “Los tzeltales de Las Cañadas: notas etnográficas”, en *América Indígena*, vol. 55 (1992), p. 85.

<sup>125</sup> La invitación del gobierno para que misioneros católicos colaboraran en el proceso de aculturación y los primeros esfuerzos de capacitación de maestros bilingües serían los factores por medio de los cuales el Estado influyó indirectamente sobre la formación de este nuevo estrato dirigente en Las Cañadas. Ver, Neil Harvey, *op. cit.*, pp. 62-63.

asamblea comunal, de manera informal, seleccionan dos o tres nombres. Por lo general uno de dichos nombres se difunde casa por casa y cuando llega el momento de la asamblea dicho nombre se dice en voz alta”.<sup>126</sup> Todo el pueblo es formalmente responsable de que se cumplan las tareas y acuerdos que la asamblea asigna a aquellos que están de “servicio”. Esta estructura fue influida de manera fundamental por el trabajo de maristas, jesuitas y dominicos que llegaron a la zona entre 1958 y 1963, influencia que se relata más adelante.<sup>127</sup>

Paralelamente a la consolidación de este sistema comunitario, la colonización de Las Cañadas continuó en los años siguientes, a partir de un mecanismo típico<sup>128</sup>: tres o cuatro hombres, por lo regular casados, deciden adentrarse en la selva para establecerse y tener acceso directo a tierra para trabajar ellos mismos y garantizar reservas para sus hijos. Exploran los alrededores hasta encontrar un sitio apropiado, donde establecen una guarida y proceden a la roza del campo y se siembra una milpa colectiva, regresando a su comunidad de manera cotidiana pero sin dejar de vigilar su nuevo terreno para protegerlo de otros buscadores de tierra. En cuanto está por realizarse la cosecha, se hace la mudanza definitiva con mujeres y niños, tras de la cual se recoge el producto y se construyen las viviendas. Inmediatamente se dirigen a la capital del estado para solicitar que su nueva tierra les sea asignada como ejido. Conforme pasan los años y hay nuevamente presión sobre la tierra, el proceso vuelve a repetirse, cada vez más adentro de la región. El crecimiento de la tierra ejidal demuestra cómo esta manera de proceder se aceleró,

---

<sup>126</sup> “Catequistas, misioneros y tradicionales en Las Cañadas”, art. cit., p. 383. La aparente “tersura” del procedimiento de consenso comunitario ha alentado visiones que elevan a una categoría ética y moral superior los “usos y costumbres” frente a la democracia electoral. Sin embargo, esta práctica no está exenta de manipulación por parte de sectores específicos dentro de las comunidades y que puede también generar la marginación de otros de las posiciones de autoridad y, en casos extremos, incluso la expulsión de “la disidencia”. Véase María del Carmen Legorreta, art.cit., *passim.*, y Juan Pedro Viqueira, “Introducción”, art. cit., p. 382.

<sup>127</sup> Xóchitl Leyva, art. cit., p. 384.

<sup>128</sup> Esta sección se basa en Gabriel Ascencio Franco, “Los tzeltales de Las Cañadas: notas etnográficas”, art. cit., pp. 69-71.

sobre todo durante la década de 1970, cuando aumentó nuevamente el reparto agrario.<sup>129</sup> El caso de Ocosingo se describe en la siguiente tabla:

TABLA 2.1 : SUPERFICIE CENSADA DEL MUNICIPIO DE OCOSINGO, 1950-1970

Año	PRIVADA (En hectáreas)	EJIDAL (En hectáreas)
1950	875,607	11,295
1960	123,097	402,510
1970	?	1,026,756

Fuente: Gabriel Ascencio Franco, "Milpa y ganadería en Ocosingo", art. cit., con base en Chiapas. *III Censo Agrícola Ganadero y Ejidal, 1950*; Chiapas. *V Censo Agrícola-Ganadero y Ejidal, 1970*; Chiapas. *VII Censo agropecuario, 1991. Resultados Preliminares*; y Chiapas. *VII Censo Ejidal, 1991. Resultados definitivos*.

De manera simultánea, la población en la región creció aceleradamente, muy por encima del crecimiento promedio de todo el país; de unos 1 000 colonos en 1950, pasó a 10 000 en 1960<sup>130</sup>, a cerca de 100 000 en 1970 y para la década de 1990 ya eran más de 150 000. Este acelerado crecimiento de la población también agravó el rezago en la cobertura de servicios básicos tales como el de agua entubada, que sólo cubría a 52.8% de la población y a 40.5% de las localidades, el de electrificación que sólo alcanzaba a 54.7% de la población, es decir, a 44.3% de las comunidades, y 90% de las viviendas carecían de drenaje.<sup>131</sup> El analfabetismo afectaba a 38.5% de la población mayor de 15 años en 1990; existen 254 centros educativos preescolares,

<sup>129</sup> A pesar de este aumento de la propiedad ejidal, no se eliminaron del todo los latifundios en la zona. Xóchitl Leyva señala que:

"Según los campesinos de la Cañada de Patihuitz existen aún tres grandes propiedades: Santa Rita (8 000 hectáreas), San Juan (5 000 hectáreas aproximadamente) y San Antonio (6 000 o 7 000 hectáreas). La primera está repartida entre la descendencia, pero funciona como una unidad productiva; sus vecinos del ejido San Miguel solicitaron afectarle en busca de una segunda ampliación. Sin embargo, en vez de afectar la propiedad de quien a la fecha sigue dueño de "muchas lomas", resultó más fácil conseguir una dotación selva adentro para constituir el ejido Amador. Allá tuvieron que migrar los solicitantes de San Miguel. Situación similar se repite en la Cañada de Avellanal" ["Catequistas, misioneros y tradicionales en Las Cañadas", art. cit., n. en p. 379].

<sup>130</sup> Jan de Vos, art. cit., p. 355.

<sup>131</sup> *Ibid.*, p. 2.

511 primarias y 10 telesecundarias.<sup>132</sup> Sin embargo, los niveles de analfabetismo estaban muy por encima del promedio del estado y, por tanto, del país: 38.7% de analfabetismo promedio en Las Cañadas, frente a 26.7% en el estado y a 10.7% del país.<sup>133</sup> Para la atención en salud se contaba para ese mismo año con tres hospitales, 41 Unidades Médicas Rurales, 11 Unidades Móviles, tres Unidades de Atención a la Salud, y con promotores que atienden algunas de las comunidades. La cobertura, sin embargo, sólo alcanzaba 30% de las comunidades por la carencia de infraestructura y personal médico, lo que repercutía en una alta incidencia de enfermedades sobre todo aquellas que atacan las vías respiratorias, el sistema gastrointestinal y la piel.<sup>134</sup>

En un primer momento, la población se dedicó a la agricultura complementada con la cría de ganado pequeño, principalmente de cerdos, que eran sacados en avionetas hacia Ocosingo, Comitán y San Cristóbal. Sin embargo, lentamente fueron complementadas por café y becerros, lo que tuvo como resultado la integración de la economía regional con Tuxtla Gutiérrez, la Ciudad de México y Veracruz, primero, y luego con países como Inglaterra, Holanda y Alemania, gracias a la creación de formas asociativas entre los productores, como se verá más adelante. En este proceso, los acaparadores jugaron el papel de intermediarios, pues garantizaban préstamos para la cosecha en los cafetales y la garantía de comercialización del producto una vez recolectado. Así, los llamados “coyotes”, eran la base de una red que compensaba la escasez de crédito formal entre los campesinos, reducía la incertidumbre y permitía sacar el café a los centros de distribución nacional e internacional. También su presencia era muy importante dentro del equilibrio social en las comunidades, al convertirse frecuentemente en compadres de los

---

<sup>132</sup> Coordinación del Programa Cañadas, “Diagnóstico de las Cañadas 1997”, doc. cit., p. 7.

<sup>133</sup> Coordinación del Programa Cañadas, “Avances de la estrategia del desarrollo integral de Las Cañadas 1995-1998”, doc. cit., p. 12.

<sup>134</sup> *Ibid.*, p. 2.

líderes comunitarios, forjando alianzas productivas basadas en el parentesco ampliado.<sup>135</sup> De esta manera fue posible sustituir de manera informal la falta de apoyos por parte de las organizaciones públicas.

Gracias al café se vivió un breve lapso de relativa prosperidad en algunas comunidades de Las Cañadas, pero la dependencia de ese monocultivo y la posterior caída de sus precios internacionales provocaron una aguda crisis económica que agravó aún más la demanda de tierra para suplir las milpas desgastadas. Además, dado que muchos de los colonos llegados a la región venían de fincas ganaderas, trataron de sacar ventaja a sus conocimientos destinando parte importante de sus tierras a la creación de potreros, disminuyendo el área cultivable y, por tanto, haciendo necesario desmontar, es decir, talar más terrenos.<sup>136</sup>

El problema de la ganadería en la zona es su baja productividad y sus requerimientos crecientes de terreno como método de compensación a la carencia de tecnología adecuada. Al respecto, los datos recabados por el censo realizado en 1990 por la Asociación Rural de Interés Colectivo Unión de Uniones (ARIC UU) señala que: “se requieren una o dos hectáreas de potrero para alimentar una res, cuando podrían pastar tres cabezas por hectárea en un pastizal bien cuidado; [con respecto al] café, sólo la microrregión Agua Azul se acerca a la mitad del promedio estatal (13.4 quintales por hectárea); en [el caso del] frijol, la productividad también es menor a la media chiapaneca (510 kilogramos por hectárea), a excepción de la microrregión Betania, donde los ejidos con altos rendimientos al interior de la zona fueron colonizados en los 80; es decir, se

---

<sup>135</sup> Entrevista 10, con funcionario del CAS Francisco I. Madero, 1999.

<sup>136</sup> “El proceso de producción de excedentes se ha hecho tratando de imitar el modelo de producción de ganado bovino o café de las fincas de las que provenían. La actividad ganadera no es sólo fuente de acumulación, sino también de prestigio. Dicha actividad ganadera contribuyó también a transformar las viejas relaciones políticas y económicas que tenían con los ladinos de Ocosingo, Comitán, Las Margaritas y Tuxtla. Incluso a través del café han establecido nuevas relaciones comerciales a nivel nacional con la ciudad de México e internacional” [María del Carmen Legorreta, art. cit., p. 146].

trata de tierra recién abierta al cultivo”.<sup>137</sup> El resultado: una demanda infinita de tierra que es insostenible en el mediano plazo y que fue un componente importante de la destrucción de la selva iniciada por las empresas madereras a principios del siglo XX.

La referida escasez estructural de tierra fue resultado del acaparamiento existente en la región antes del reparto agrario; hoy, es producto de la explosión demográfica y de las formas de uso del suelo. Aunque los líderes campesinos presumen la persistencia de predios privados de tamaño superior al autorizado por la ley, éstos sin embargo son los menos; repartir sus tierras tendría poco impacto en la satisfacción de la demanda de tierra. Resulta necesario rediseñar la subregión, encontrarle otro espacio en la economía mundial. Esto significa generar alternativas de empleo para disminuir la presión sobre la tierra, así como intensificar y diversificar la producción agropecuaria en armonía con la complejidad que priva en la naturaleza de todo nicho terrestre, especialmente en El Lacandón. [...] La ganaderización y la explosión demográfica aceleraron el agotamiento de la frontera agrícola. Las nuevas generaciones encuentran los caminos cerrados para lograr su reproducción mediante la colonización. Además, en los últimos años la falta de expectativas hizo crisis por la imposibilidad de saldar créditos contraídos a finales de los 80 por la disminución de los precios de café y bovinos de cuya venta los ejidatarios obtenían recursos monetarios para comprar las mercancías que no producen, por la prohibición de desmontar hasta para sembrar maíz o construir una vivienda, y por las trabas para sacar de la selva los becerros criados allí.<sup>138</sup>

La baja productividad, las rudimentarias técnicas productivas y el crecimiento acelerado de la población generan dificultades estructurales para la economía regional y son la fuente de tensiones intra e intercomunitarias que si bien no llegaron a tener las dimensiones que adquirieron en la región Norte y Altos, sí fueron la causa principal de la organización social en demanda de tierra y contra las decisiones erráticas que a ese respecto tomó el gobierno federal en los años setenta y ochenta.

---

<sup>137</sup> Citado en Gabriel Ascencio Franco, “Milpa y ganadería en Ocosingo”, art. cit., p. 370.

## **La organización social en Las Cañadas: las “tres vías”**

Desde la década de 1960 y hasta la de 1980 el principal motor para la organización social en la mayor parte de las comunidades de Las Cañadas fue la presencia de agentes de la iglesia católica, que desde un principio, se impusieron como meta, paralelamente a su misión evangélica, la recuperación de las prácticas organizativas “tradicionales” así como el fomento a la creación de asociaciones colectivas en las comunidades.<sup>139</sup>

Dicha presencia fue auspiciada por el obispo Samuel Ruiz que llegó a la diócesis de San Cristóbal de las Casas en enero de 1960. Influido por las discusiones del Segundo Concilio Vaticano y del Concilio de Obispos Latinoamericanos de Medellín de 1968, la diócesis decidió afrontar el problema de falta de sacerdotes y la incorporación de las comunidades de Las Cañadas a partir de una interpretación particular de la Biblia, conocida desde entonces como la “opción preferencial por los pobres” que, en pocas palabras, se refiere a una interpretación “terrenal” de la tierra prometida y del Sermón de la Montaña<sup>140</sup>, de manera que la enseñanza del evangelio se relacionara de manera más directa con los problemas diarios y con la cultura de las comunidades marginadas que, en el caso chiapaneco, eran mayoritariamente indígenas. Así se inició un ambicioso esfuerzo de catequización que pretende, por un lado, acercar a la Iglesia a las poblaciones aisladas de la zona y, por el otro, frenar el avance del protestantismo que, desde la llegada de misioneros protestantes norteamericanos de la Escuela Lingüística de Verano en la década de 1940, había logrado obtener cierto apoyo entre la población de la Selva.<sup>141</sup> En muchos casos, miles de personas, expulsadas por motivos religiosos de los municipios de Chamula,

---

<sup>138</sup> *Ibid.*, p. 373.

<sup>139</sup> Neil Harvey, *op. cit.*, p. 62.

<sup>140</sup> Sobre las diferentes interpretaciones de estos pasajes bíblicos, véase Fernando Escalante Gonzalbo, *La mirada de Dios. Estudio sobre la cultura del sufrimiento*, México, Paidós, 2000, especialmente pp. 183-222.

<sup>141</sup> Rosalba Aída Hernández Castillo, “De la Sierra a la Selva: identidades étnicas y religiosas en la frontera sur”, en Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz, *op. cit.*, p. 416.

Mitontic y Zinacantán han creado en la región pequeñas aldeas totalmente “protestantes”, modificando la configuración religiosa de los municipios. En el caso de La Independencia, en 1990 sólo 39.7% de los habitantes se declaraba católico, mientras que en Las Margaritas lo hacía 66.3% de la población y en Ocosingo 58.7%; es ahí donde se ha establecido una frontera simbólica que opone a católicos y protestantes.<sup>142</sup>

La Diócesis de San Cristóbal capacitó catequistas indígenas (a quienes se les enseñó a leer en español), y adaptó el evangelio a la cosmovisión indígena por medio de estudios de corte etnográfico. Se trató de crear lo que llamó una “teología de la encarnación y la aculturación”, es decir, una centrada en la idea de construir un catolicismo popular y libertario, que apoyara el “desarrollo autónomo de ciertas clases subalternas y el fortalecimiento de sus alianzas contra la dominación”<sup>143</sup>. Poco a poco, gracias a la constitución de una nueva estructura para la evangelización, la Iglesia ganó presencia en casi toda la región de Las Cañadas, al tiempo que favoreció la creación de una élite indígena renovada, con gran legitimidad entre los pobladores, bilingüe y capaz de adoptar un papel de mediador entre las comunidades y el exterior:

Los catequistas eran laicos, pues no pertenecían a la jerarquía de la Iglesia. El prestigio que tenían en su comunidad, el contacto que mantenían con el mundo de los caxlanes, los destinó con los años a ser los dirigentes de las organizaciones que surgieron en la Selva. Hacia fines de los sesenta, según cálculos, había más de trescientos catequistas en la parroquia de Ocosingo. [...] Los misioneros de Ocosingo, comprendieron que las comunidades de la región estaban viviendo su Éxodo. [...] Surgieron de tal suerte las reflexiones que los misioneros recopilaron después en un catecismo llamado, con razón, *Estamos buscando la libertad*. El catecismo subraya con

---

<sup>142</sup> Jean-Pierre Bastian, “El marcador sagrado: frontera interna y religión en Centroamérica y en el sur de México”, en Philippe Bovin, *Las fronteras del Istmo. Fronteras y sociedades entre el Sur de México y América Central*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 1997, p. 330.

<sup>143</sup> R. Coello Castro, citado en Xóchitl Leyva, art. cit., p. 392.

firmeza las analogías entre la migración de los tzeltales a la Selva y la salida de los hebreos a la Tierra Prometida.<sup>144</sup>

El acercamiento de la estructura eclesiástica a la vida comunitaria fue entonces la semilla de un esfuerzo de organización que nació del trabajo de diáconos (laicos autorizados para administrar ciertos sacramentos, también conocidos en la zona como *tu'unei*) y catequistas para liderar la reflexión de la población acerca de los problemas que afrontaban cotidianamente. De acuerdo con la línea marcada por el obispo Ruíz, los catequistas no sólo deberían ser responsables de la enseñanza religiosa en las comunidades, sino asumir un papel activo en la organización de las mismas, sobre todo en lo referente a la lucha por el reconocimiento de sus derechos sobre la tierra y en la búsqueda de alternativas de supervivencia.<sup>145</sup>

Durante los años setenta, este proceso se aceleró debido a la política errática del gobierno federal con respecto a la dotación de tierras en Las Cañadas. En 1972 el presidente Luis Echeverría emitió un decreto que restituía a 66 familias de la etnia lacandona 614, 321 hectáreas de la selva, bajo la hipótesis de que se trataba de terrenos deshabitados. Por el contrario, existían 45 ejidos en la zona, poblados por 45 familias tzeltales y choles, que se vieron frente a la posibilidad de ser expulsados de sus tierras. Si bien el decreto, publicado el 6 de marzo de 1972 en el *Diario Oficial*, no se ejecutó inmediatamente, la creación en 1974 de la Compañía Forestal de la Lacandona (COFOLASA) atrajo nuevamente la atención hacia la explotación maderera, con el aumento consecuente de la tensión social y el consecuente agravamiento del conflicto interétnico. La solución ofrecida fue dotar de terrenos en la zona de Marqués de Comillas, en la parte más oriental de la región, que ya había empezado a atraer campesinos de los estados de

---

<sup>144</sup> Carlos Tello Macías, *op. cit.*, pp. 56-57, cursivas del autor.

<sup>145</sup> Neil Harvey, *op. cit.*, p. 63.

Guerrero, Puebla, Oaxaca, Michoacán. Sin embargo, muchas comunidades se resistieron a dejar sus asentamientos.

Treinta y siete comunidades fueron amenazadas de golpe con ser desalojadas, a pesar de tener la posesión --real y legal-- de las tierras en las que vivían.

Las cañadas más afectadas por aquel decreto fueron Avellanal, Amador y Agua Azul. En ellas había comunidades muy significativas, como por ejemplo San Francisco, Pichucalco, La Soledad, Ibarra, El Guanal, Amador, Plan de Guadalupe --lo que sería después el corazón del EZLN.<sup>146</sup>

Ante la amenaza que se cernía sobre ellas, las comunidades buscaron una nueva vía de participación social y de defensa de sus intereses. En esta coyuntura, llegaron a la región algunas personas de clase media urbana, militantes de la agrupación llamada "Unión del Pueblo", invitados por la diócesis de San Cristóbal. Éste grupo, de orientación maoísta, aprovechó la experiencia de los diáconos y catequistas para crear un tejido de cooperación social más amplio, que pretendía unificar la lucha de los ejidos de la zona. La Diócesis atrajo a estas personas con motivo de los preparativos del Congreso Indígena, a realizarse en 1974. Dicho Congreso fue convocado por el entonces gobernador de Chiapas, Manuel Velasco y que pretendía ser la base para construir un nuevo compromiso del gobierno estatal con las comunidades indígenas, distanciándose las actitudes políticas de la antigua oligarquía mestiza.

El Primer Congreso Indígena de Chiapas, motivado por los quinientos años del nacimiento de Bartolomé de Las Casas. El presidente Luis Echeverría, que tenía relaciones más o menos buenas con la Iglesia, sobre todo con el ala que representaba Méndez Arceo, quiso, por medio del Congreso, movilizar a las masas de Chiapas a favor del Estado. Con ese propósito, Ángel Robles, a cargo de los preparativos, solicitó la colaboración del obispo de San Cristóbal. "El señor Samuel Ruiz, para aceptar, expresó la condición de que fuera un congreso de indígenas; de ninguna manera un congreso de tipo turístico, folklórico, ni mucho menos con tintes

---

<sup>146</sup> Carlos Tello Macías, *op. cit.*, p. 60.

demagógicos". La participación de don Samuel hizo que la conducción del Congreso, inevitablemente, saliera de las manos del gobierno de la República.<sup>147</sup>

Los activistas de Unión del Pueblo propiciaron que las comunidades llevaran demandas muy concretas, entre ellas su reclamo por la corrupción que privaba en el gobierno y de tener mayor participación en el desarrollo y las políticas que los afectaban.<sup>148</sup> Quizás el resultado que mayores secuelas dejó para el futuro de la región de Las Cañadas fue el compromiso de utilizar el nuevo marco legal agrario, establecido en 1971, para constituir una unión de ejidos y estar en posibilidad de obtener insumos subsidiados y crédito con bajos intereses del Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER) financiado con fondos del Banco Mundial.

Paradójicamente, fue precisamente la ausencia de organizaciones gubernamentales en la zona lo que catalizó el proyecto de organización regional<sup>149</sup>, sobre los parámetros marcados por los asesores de la diócesis: la llamada "línea de masas". Dichas personas pensaban que, a diferencia de otros enfoques marxistas que privilegiaban el camino revolucionario violento y de toma del poder "de un solo golpe", la lucha popular debía asumirse como una pelea larga de posiciones en que las masas, a partir de conducir su propia reflexión, van ganando terreno dentro del sistema opresor hasta el momento en que la transformación revolucionaria es factible. Por esta razón, eran partidarios de acercarse al "pueblo" y escucharlo. Consecuentemente, adoptaron el sistema de asambleas comunales como medio de discusión y organización política y social.

---

<sup>147</sup> *Ibid.*, p. 66.

<sup>148</sup> Jesús Morales, "El Congreso Indígena de Chiapas", *Anuario 1991*, Instituto Chiapaneco de Cultura, Tuxtla Gutiérrez, 1992.

<sup>149</sup> De acuerdo con Neil Harvey, el Congreso Indígena de octubre de 1974 tuvo mayor resonancia en Las Cañadas ya que, en Los Altos, el Instituto Nacional Indigenista, la Confederación Nacional Campesina y el Partido Revolucionario Institucional habían logrado infiltrarse en las formas de organización indígena por medio de la creación de una estructura "clientelista vertical" de control. En Ocosingo, en cambio, la dispersión y asilamiento permitió a los miembros de la Diócesis extraer apoyo para formas más autónomas de organización. *Op. cit.*, p. 79.

Gracias a este esfuerzo, en 1975 se creó la Unión de Ejidos *Quiptic Ta Lecubtesel*, formada, al principio, por dieciocho ejidos de la región de Patihuitz y San Quintín. A ellos se agregarían los campesinos de las otras zonas de Las Cañadas, predominantemente de Amador y Avellanal en los meses siguientes. Sumaron veintiséis ejidos, que acordaron enfocar su lucha en: lograr “la regularización de la tenencia de sus tierras; a favor de contar con una bodega, con un medio de transporte, con un sitio para descansar en Ocosingo. Todos, asimismo, estaban en contra de los impuestos que les exigían por servicios que ni siquiera tenían; en contra de las autoridades que, año con año, llegaban a multar a los campesinos para hacer su milpa, por cortar trozos de leña para cocinar”.<sup>150</sup>

En 1976, Samuel Ruiz invitó a miembros de la organización Línea Proletaria (organización que trabajaba en el norte con obreros y en colonias populares; integrada por profesionistas urbanos, cuya primera experiencia política fue el movimiento estudiantil de 1968<sup>151</sup>) a colaborar con los trabajos de movilización popular en Las Cañadas. Sin embargo, la llegada de este nuevo grupo generó problemas al romperse la división del trabajo tácita que existía entre, por un lado, los catequistas y diáconos y, por el otro, los activistas sociales. Lo que empezó como una colaboración cercana entre la diócesis y los miembros de Línea Proletaria, tuvo un momento de tensión cuando éstos últimos cuestionaron la autoridad excesiva que la Iglesia daba a los que habían sido delegados al Congreso Indígena y que marginaba a los liderazgos nacientes. El conflicto fue tan intenso que las comunidades decidieron la expulsión de los asesores externos en 1978. Sería la primera ruptura que sucedería en Las Cañadas entre la vía religiosa y la de organización de masas, aunque en este caso fuera sólo temporal. Para 1979 se permitió a algunos de los militantes expulsados regresar a trabajar a la zona; la segunda

---

<sup>150</sup> María del Carmen Legorreta Díaz, *op. cit.*, p. 74.

confrontación entre la vía religiosa y la social ocurriría meses antes de la insurrección armada del EZLN.<sup>152</sup>

Estos problemas evidenciaron que las dos vías de participación social y mediación política empezaron a adquirir autonomía la una de la otra. En palabras de Carmen Legorreta:

Estos indígenas encontraron en la promoción y participación en asambleas y cursos, ya no de carácter religioso sino eminentemente político, nuevos elementos de participación como el tomar acuerdos y decisiones para enfrentar sus problemas y no sólo analizarlos. A su vez, la utilidad práctica de las asambleas permitió que la población siguiera interesada en asistir y presentar sus problemas en ellas.<sup>153</sup>

Así, los militantes maoístas dieron un sentido práctico a la lucha indígena. Su primer éxito fue poner freno al deslinde decretado en 1972 a favor de la Comunidad Lacandona. Sin embargo, la lucha también significó el resistir la marginación política a la que desde entonces fueron sometidas las comunidades, particularmente por parte del gobierno del estado. Aunque intentaron establecer una relación de diálogo con los funcionarios estatales, esto no fue posible. En palabras de René Gómez, uno de los asesores sociales más destacados en la zona, “para ellos sólo había dos tipos de organizaciones, éramos blanco o negro: o estabas con ellos o estabas en contra de ellos. Por más que les tratamos de decir que no éramos ni lo uno ni lo otro, que queríamos una nueva relación, no lo aceptaron”.<sup>154</sup>

En 1978, y muestra del deficiente proceso de toma de decisiones del gobierno federal, el presidente López Portillo decretó la creación de la Reserva de la Biosfera Montes Azules, que afectaba, nuevamente, territorios ya profusamente habitados. Algunos de esos terrenos ya habían

---

<sup>151</sup> *Ibid.*, pp. 94-95.

<sup>152</sup> Neil Harvey, *op. cit.*, pp. 82-83.

<sup>153</sup> María del Carmen Legorreta Díaz, *op. cit.*, p. 78.

<sup>154</sup> Citado en *ibid.*, p. 93-94.

sido “restituidos” a los lacandones por el decreto de 1972 y otros aún continuaban en disputa; es decir, se volvía a poner en duda la propiedad de muchas comunidades que ya vivían en incertidumbre desde la expedición del decreto de Echeverría. Aunado a este nuevo problema con la tenencia de la tierra, aumentó la demanda de una relación más justa del gobierno con los productores de café en la zona, que se quejaban del maltrato e ineficiencia que reinaban en las oficinas del Instituto Mexicano del Café (IMECAFÉ). La Unión de Ejidos *Quiptic* logró un acuerdo por medio del cuál el Instituto se comprometía a pagar parte del costo de transportación del producto y mejorar la administración de los pagos a los campesinos.

Esta lucha por una comercialización más justa del café daría paso a la creación de la Coordinadora de Comercialización de Café de Chiapas (COCOCH) en 1979 la que, para 1980, se transformó en la Unión de Uniones Ejidales y Grupos Campesinos Solidarios de Chiapas, más conocida como Unión de Uniones (UU). Esta organización era el resultado de la alianza de tres agrupaciones. a saber: la Unión de Ejidos *Quiptic Ta Lecubtesel*, la Unión de Ejidos Tierra y Libertad y, por último, la Unión de Ejidos de Lucha Campesina, que contaban con presencia en trece municipios del estado. Sería la organización más fuerte del estado, agrupando acerca de 12 000 familias campesinas.<sup>155</sup>

La UU siguió concentrada en el problema de la comercialización de café, aunque también encaró la creación de una unión de crédito. proyecto que sería fallido y que provocaría la división de las comunidades. Sin embargo, la estrategia adoptada por esta organización es importante para entender el aprendizaje organizativo de las comunidades. El liderazgo decidió evitar la sobrepolitización de la lucha, de manera que fuera posible obtener beneficios para sus agremiados en el corto y mediano plazos. Éste era un objetivo vital dada la animadversión del gobierno

---

<sup>155</sup> *Ibid.*, p. 135.

estatal, que ya había recurrido, en varias ocasiones, a la represión violenta de las manifestaciones sociales independientes.<sup>156</sup>

En la cúpula de la UU se decidió llevar adelante una política que determinaron “de dos caras”, que suponía apoyar las políticas oficiales hacia fuera, mientras que dentro se creaba una visión crítica de ellas y se promovía un movimiento de masas autónomo<sup>157</sup>. Aprovecharon el distanciamiento entre el gobierno federal y la administración del gobernador Juan Sabines, para hacer público su apoyo a los programas y organismos diseñados por el presidente López Portillo, en especial el Sistema Alimentario Mexicano, Conasupo y el Coplamar. Se pretendía de esta manera ganar simpatías en las oficinas de la Secretaría de la Reforma Agraria, en la Ciudad de México, evitando la mediación, de por sí cerrada, del gobierno de Chiapas. Gracias a esta actitud, se logró un acuerdo que suspendió las órdenes de desalojo en Las Cañadas y un nuevo convenio de comercialización con el IMECAFE. Todo esto bajo la guía ideológica del maoísmo:

Se retomó la idea de Mao de privilegiar la "lucha de movimientos" por sobre la "lucha de posiciones", lo que significaba en su interpretación política que se debían evitar las luchas frontales o directas, en las que se pretendiera de un solo golpe ganar todo o alcanzar la victoria definitiva, a costa de un gran desgaste; que por el contrario se debían dar luchas en las que se pensara en objetivos que sí se pudieran lograr, más modestos, que representaran un avance, y luego aceptar retirarse; el lineamiento era sólo dar luchas que se pudieran ganar, y no proponerse en consecuencia luchas de todo o nada.<sup>158</sup>

Sin embargo, el gobierno estatal mantuvo una política de división de las agrupaciones independientes, sobre todo por medio de la CNC, lo que incluso provocó enfrentamientos

---

<sup>156</sup> De hecho, a pesar de haber sido invitado como testigo, el gobernador Juan Sabines se negó a asistir a la ceremonia de creación de la Unión de Ejidos Quiptic al no lograr que se integrara a la CNC. Con el tiempo, el problema de la tierra llevó a la muerte de siete militantes de la Unión de Ejidos *Quiptic* en La Nueva Providencia. Carmen Legorreta, *op. cit.*, p. 88.

<sup>157</sup> Neil Harvey, *op. cit.*, p. 86.

<sup>158</sup> Carmen Legorreta, *op. cit.*, p. 104

violentos en 1982, relacionados con el problema de la delimitación de la Comunidad Lacandona. El resultado fue dos muertos, veintitrés miembros de la UU secuestrados y 149 casas quemadas.<sup>159</sup> Esta misma actitud se manifestó contra otras organizaciones independientes como la Central Independiente de Obreros Agrícolas, CIOAC (fundada en 1976) y la Organización Campesina Emiliano Zapata, OCEZ (creada en 1980). El movimiento social en Las Cañadas sufrió también debido a las divisiones internas en su seno. En el caso de la UU, el conflicto se originó de la creación de la Unión de Crédito. Las comunidades empezaron a cuestionar la efectividad de la Unión de Uniones para resolver sus problemas. Lo anterior coincidió con la llegada a la región de un nuevo grupo de activistas que venían a buscar un refugio tras haber sufrido el desmantelamiento de su estructura clandestina en las ciudades. Se trató de militantes de las llamadas Fuerzas de Liberación Nacional, grupo radical que tenía como proyecto impulsar la lucha armada para instaurar un régimen socialista en el país. De ahí nacería el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

Durante el periodo de 1983 a 1993 las comunidades de Las Cañadas se enrolaron de manera entusiasta en tres proyectos políticos progresistas que proponían medios distintos para alcanzar los mismos objetivos al luchar por los derechos sobre la tierra y por una relación de intercambio más justa con la sociedad nacional. Estos proyectos encarnaron en tres organizaciones diferentes, pero que compartían, en términos generales, la misma base social. Por un lado, el proyecto de catequización basada en la “opción por los pobres” y en la defensa de una identidad católico-indígena, representado por la organización *SLOP*, patrocinada por la Diócesis de San Cristóbal; el movimiento social de lucha basado en la idea de un proceso prolongado representado por la Unión de Uniones, luego Asociación Rural de Interés Colectivo Unión de

---

<sup>159</sup> *Ibid.*, p. 88.

Uniones (ARIC UU), promovida por los asesores de vena maoísta llegados en la década de 1970; y el proyecto revolucionario clandestino, organizado alrededor del EZLN y promovido por los militantes de las FLN. Estas tres vías convivieron con pocas tensiones hasta la década de 1990, cuando la Diócesis desautorizó el discurso “ateo” que promovía el mando guerrillero. Si embargo, las tres formas de lucha fueron utilizadas simultáneamente por casi la totalidad de la población de Las Cañadas hasta 1994.

Al mismo tiempo, el movimiento social se enfrentó a un endurecimiento mayor de los gobiernos estatal y federal como consecuencia de la prolongada guerra civil en Guatemala. La frontera sur se convirtió en una zona estratégica para la seguridad nacional y la clase política estatal y federal decidió establecer mayor control sobre ella. El gobernador Absalón Castellanos, general retirado, encarnó este deseo mediante una política de “mano dura” contra el movimiento campesino independiente en el estado. Si bien es cierto que la violencia que reinó en varias regiones de Chiapas no se resistió con la misma intensidad en Las Cañadas (gracias a la política de negociación de la UU), también lo es que dicha organización no logró que se canalizara más inversión pública necesaria para reducir la marginación en que vivían las comunidades, lo que terminó por agravar las tensiones políticas en la zona. A pesar de que sectores importantes del gobierno federal reconocían la necesidad de establecer vínculos con las organizaciones independientes dado que no representaban riesgo para las instituciones del Estado y sí en cambio tenían un espacio de legitimidad creciente, esto no fue suficiente para cambiar en mayor medida las condiciones de vida en Las Cañadas.

## La década de 1980: encuentro y desencuentro de las “tres vías”

El presidente Miguel de la Madrid intentó aliviar el problema de la titulación de los ejidos en el estado por medio del Programa de Rehabilitación Agraria, que pretendía crear una barrera social contra la guerra civil en Centroamérica por medio de poblar la zona fronteriza, sobre todo en Marqués de Comillas.<sup>160</sup> Sin embargo, las denuncias de corrupción generalizada, en buena medida hechas por la Unión de Ejidos *Quiptic* (integrante de la UU), obligaron a que el programa fuera suspendido en 1985. El conflicto continuó hasta que los militantes de la UU lograron negociar directamente con los funcionarios de la recién creada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). Como resultado, en 1987 se logró firmar un acuerdo donde el gobierno federal se comprometió al reconocimiento de los derechos a la tierra de 26 ejidos (concretada hacia agosto del año siguiente), se daba prioridad a la protección del medio ambiente en la región por medio de la dotación de crédito, maquinaria y capacitación. Además, como ya se mencionó, se dispuso la unificación de las diferentes uniones de ejidos de la región en una sola organización: la Asociación Rural de Interés Colectivo Unión de Uniones (ARIC UU), que se originaría de la UU para convertirse en una organización llamada “de tercer nivel”. La ARIC U de U agruparía un total de 112 ejidos.<sup>161</sup> Su estructura se basaría en la creación de asambleas con representantes de las comunidades que tomarían las decisiones fundamentales sobre el camino a seguir en la lucha por mejores condiciones de comercialización y por la posesión de la tierra.

Al mismo tiempo, desde 1983 miembros de las Fuerzas de Liberación Nacional FLN (agrupación clandestina de militantes egresados de la Universidad Autónoma de Nuevo León que trabajaba en el centro y norte del país y que realizaba tácticas de guerrilla urbana) se acercaron a

---

<sup>160</sup> Conrado Márquez Rosano, “Colonización, ganadería campesina y desarrollo sustentable en la Selva Lacandona, Chiapas”, ponencia presentada en el Coloquio *Chiapas et Guatemala: conflits et reconstruction sociale*, Universidad de Tolouse II, 26 al 28 de mayo de 2000, mimeo, s/p.

la organización de la Diócesis y empezaron a utilizar el discurso indianista promovido por los catequistas, al ofrecer una vía de venganza violenta contra los finqueros blancos.<sup>162</sup> Utilizando en gran medida a los cuadros formados por la Iglesia, los militantes de las FLN empezaron a infiltrar la estructura organizativa originada por la Iglesia en los setenta. De ahí su acercamiento con la organización *Slop* (“raíz” en tzeltal), agrupación, como se mencionó, de reciente creación y que tenía en los diáconos y catequistas su principal fuente de apoyo. *Slop* pretendía formalizar la resistencia de los indios a la figura de los blancos, por medio de apoyar las tradiciones de las comunidades indígenas para defender su identidad.<sup>163</sup> De manera paralela, los líderes de las FLN criticaron las actitudes menos radicales de otras organizaciones, como la ARIC UU, con las que inició una competencia por la base social de Las Cañadas:

Tras la unificación de 1988, la ARIC mostró su inclinación por posiciones más moderadas y también su preferencia por soluciones legales. Esta estrategia sería parcialmente premiada hacia 1989 con los títulos de propiedad concedidos a cerca de 26 ejidos en la región de la Selva Lacandona por la administración de Salinas. Sin embargo, esta línea conciliatoria produjo profundas tensiones en el interior de la ARIC [UU] y especialmente entre los sectores moderados y aquellos que mantenían vínculos con las Fuerzas de Liberación Nacional (FLN), organización que había penetrado la región desde principios de la década de los setenta.<sup>164</sup>

En palabras del “subcomandante Marcos”: “[e]l discurso era sencillo. Estas son las condiciones de vida, hay que luchar. Está bien hacerlo en las organizaciones económicas, pero todo tiene un límite, algún día se va a necesitar la lucha armada”.<sup>165</sup> La gente, sin embargo, no pensaba en ese momento sustituir una organización por otra, sino en mantener una militancia

---

<sup>161</sup> Neil Harvey, *op. cit.*, pp. 161-163.

<sup>162</sup> Carmen Legorreta, art. cit., p. 148.

<sup>163</sup> Carlos Tello, *op. cit.*, p. 83. Declaraba en 1994 el obispo Ruíz, “Ciertamente nosotros tenemos que ver con esa rebelión”, notaría don Samuel, “porque a raíz de la reflexión cristiana instamos a los indios a recuperar su dignidad y a darse cuenta de que para ellos no sólo hay deberes sino también derechos” [La Jornada, 13 de mayo de 1994].

<sup>164</sup> Mónica Serrano, art. cit., pp. 467-468.

múltiple, dado que eran percibidas como distintas maneras de alcanzar un objetivo común. Esto se les facilitaba porque ya habían tenido experiencia con el manejo de varios discursos a la vez, sobre todo gracias a las enseñanzas del grupo “Línea de Masas”.<sup>166</sup> Con el tiempo esta situación cambiaría.

El mando de las FLN aprovechó el clima de creciente violencia en Las Cañadas que, conjugado con el aletargamiento de la reforma agraria, alentó la radicalización de los miembros de las organizaciones campesinas.<sup>167</sup> Para 1985 el brazo armado de esta organización, el EZLN, logró tener una presencia indígena mayoritaria y se planteó seriamente llevar adelante la fase militar de su lucha. Empezó el reclutamiento entre las comunidades, que enviaban a sus hombres jóvenes a vivir a las montañas para recibir adiestramiento en campos de entrenamiento clandestinos. En 1987 se formaron las “milicias zapatistas”<sup>168</sup> y se estableció la jerarquía del mando militar. Estas milicias crecieron rápidamente: de contar con 80 elementos en 1988, pasaron a 1300 en 1989.<sup>169</sup> El proceso es descrito por Carmen Legorreta:

Así, en un principio a través de los principales líderes religiosos indígenas de las regiones de Amador y Avellanal, que eran quienes ocupaban altos cargos en la estructura religiosa, se inicia el proceso de reclutamiento, convenciendo de manera clandestina, uno por uno, a otros líderes que ocupaban un lugar intermedio en la estructura religiosa. La persona que era reclutada quedaba desde ese mismo momento bajo el mando de quien lo reclutó, pero a su vez él tenía la oportunidad de ser el mando o la autoridad de todos los que él reclutaba.<sup>170</sup>

El avance del proyecto del EZLN en la región desembocó irremediamente en un conflicto con la Diócesis de San Cristóbal, debido a la sustitución de las autoridades comunitarias

<sup>165</sup> Yvon Le Bot, *El sueño zapatista*, México, Plaza y Janés, 1997, p. 129.

<sup>166</sup> Carmen Legorreta, *op. cit.*, p. 188.

<sup>167</sup> Mónica serrano, *art.cit.*, p. 468.

<sup>168</sup> Hermann Bellinghausen y Jesús Ramírez Cuevas, “EZLN. Quince años”, en *La Jornada*, 18 de noviembre de 1998.

y religiosas por el mando militar de la guerrilla. El obispo Ruiz criticó tanto la vía militar como el discurso “ateo” promovido por las FLN entre las comunidades y trató de aislarlos. Sin embargo, el impulso adquirido por el proyecto armado ya era irrefrenable, sobre todo dadas nuevas circunstancias que empeoraron las perspectivas de futuro de las comunidades. La reforma al artículo 27 Constitucional en 1992 (que dejaba a las comunidades sin esperanza de nuevas dotaciones de tierra y bajo la amenaza de nuevos desalojos), los asesinatos de dirigentes de líderes de las organizaciones independientes CIOAC (Central Independiente de Obreros Agrícola y Campesina) y la OCEZ-CNPA (Organización Campesina Emiliano Zapata-Coordinadora Nacional Plan de Ayala)<sup>171</sup> y el aislamiento al que sometió el gobierno del estado al movimiento campesino independiente dieron más argumentos a favor de la vía de las armas. Poco a poco, el trabajo de la ARIC UU, desgastado por las divisiones internas, fue reemplazado por el proyecto militar, haciéndose cada vez más evidente que se trataba de medios antagónicos de lucha. Así, desde su nacimiento, la ARIC U de U existió más en el plano de la formalidad, pues el centro de la toma de decisiones en Las Cañadas había pasado al EZLN. Las “tres vías” no podrían convivir más, sino subordinadas al proyecto armado.

## **Preparativos del levantamiento y la operación del 1 de enero de 1994**

El año 1992 marca un momento decisivo en el devenir político de la región de Las Cañadas. La represión sistemática del movimiento social promovida por el gobernador Patrocinio

---

<sup>169</sup> Neil Harvey, *op. cit.*, p. 167.

<sup>170</sup> Carmen Legorreta, *art. cit.*, p. 187.

<sup>171</sup> La CIOAC era una organización independiente que luchaba por la posesión de la tierra en los municipios del norte del Estado. La OCEZ era una organización más radical, que en varias ocasiones se enfrentó violentamente con las organizaciones de seguridad de Chiapas, y que tenía su base social en el municipio de Venustiano Carranza.

González Garrido<sup>172</sup>, la creación de una organización radical de lucha, la Asociación Nacional Campesina Indígena Emiliano Zapata (ANCIEZ), la caída de los precios internacionales del café y del ganado<sup>173</sup>, la desaparición de las paraestatales Corporación Forestal de Chiapas, el Instituto Mexicano del Café y la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera y la conmemoración de los 500 años de la llegada de Cristóbal Colón a América fueron el caldo de cultivo que llevó a que varias comunidades decidieran lanzarse a la lucha armada. En ese mismo año la ARIC U de U había fracasado en su intento de lograr un nuevo acuerdo con las autoridades agrarias del estado que pretendía dar respuesta a solicitudes de tierra que tenían hasta quince años sin resolverse. Poco a poco, las asambleas fueron desplazadas como centros de decisión por los jóvenes entrenados por el EZLN, quienes debido, a su escasa capacidad de liderazgo recurrían a prácticas autoritarias. Finalmente, el EZLN decidió bloquear las actividades de desarrollo económico y social en la zona, pues consideraba que la vía “economicista” sólo distraía del verdadero objetivo de la población e impedía su adecuada preparación para la revolución armada. Muchos de los militantes no tenían una idea precisa de cómo el movimiento armado podría terminar con la marginación y la pobreza en Las Cañadas, pero tenía expectativas más concretas y, a la vez, poco sofisticadas:

Esta mayoría se mantenía en el EZLN con la idea de que cuando tomaran Ocosingo, se iban a repartir las casas, negocios y carros que se encontraran; inclusive comentaban, de manera ingenua, que no tendrían problemas de dinero porque también el banco sería de ellos, lo que evidencia cómo las bases del EZLN no se hacían una idea muy elaborada de cómo iban a superar

---

<sup>172</sup> Bajo presión del gobernador Patrocinio González, el Congreso de Chiapas aprobó la reformas al Código Penal. Con ellas, manifestó la prensa, "se elevó a rango de delito protestar contra el gobierno". Carlos Tello, *op. cit.*, p. 119.

<sup>173</sup> Como consecuencia de la eliminación de sistema de cuotas de la Organización Internacional del Café en 1989, el precio de este producto se derrumbó de 120 a 50 dólares por quintal en los dos años siguientes. Las organizaciones campesinas fueron las que sufrieron mayores quebrantos por este suceso. Sin embargo, por su importancia en la zona, fue la crisis ganadera que, para febrero de 1992 significaba la pérdida 1 000 millones de pesos diarios. Ver, Carlos Tello, *op. cit.*, pp. 140-141.

la pobreza, ni concebían su lucha como parte de un proceso de desarrollo nacional, sino que la proyectaban en lo concreto, con los elementos que estaban a su alcance.<sup>174</sup>

A pesar de todo, el EZLN empezó a sufrir deserciones a partir de 1990, que se acentuaron en los años siguientes, debido a que muchas comunidades se inconformaron con los métodos de control del mando guerrillero, que incluía el ajusticiamiento de presuntos “delatores”.<sup>175</sup> Algunos de los “desertores” regresaron a la ARIC UU, que había sido capaz de construir una relación fluida con el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, e incluso logró la negociación de 17 de los 21 casos pendientes de violación a sus derechos agrarios y la solución definitiva para diez de ellos.<sup>176</sup> De manera paralela, las opiniones en torno a los preparativos de la guerra se polarizaron:

Al frente de la ARIC, en la primavera de 1990, estaban dos ex zapatistas, Francisco López y Santiago Lorenzo. La ARIC, con ellos al frente, salió fuera de control del EZLN. A lo largo de 1990 [...] emergieron dos corrientes en el seno de la organización, definidas, cada cual, a partir de sus convicciones con respecto de la guerrilla. Unos, ahora, estaban en contra; otros, todavía, estaban a favor. Entre los segundos destacaba, como siempre, Pancho Gómez. Acababa de terminar, unos meses antes, sus responsabilidades en el consejo directivo de la organización. Desde entonces asistía con irregularidad a las reuniones, en ocasiones nada más a ver las cuentas del área que le correspondía, la administración de camiones de *Quiptic*.<sup>177</sup>

Estas divisiones fueron resueltas a partir de la creación de la mencionada Alianza Campesina Independiente Emiliano Zapata (ACIEZ) en 1991. La ACIEZ había agrupado a campesinos e indígenas de Altamirano, Ocosingo, San Cristóbal, Sabanilla y Salto de Agua y un año después se transformaría en la Alianza Nacional Campesina Independiente Emiliano Zapata

---

<sup>174</sup> Carmen Legorreta, *op. cit.*, p. 236n.

<sup>175</sup> *Ibid.*, p. 216.

<sup>176</sup> *Ibid.*, p. 255.

(ANCIEZ). Esta asociación logró ampliar su influencia no sólo en Chiapas, sino que pronto exhibiría presencia y alianzas con otras agrupaciones “en por lo menos seis estados del centro y del norte de la República”.<sup>178</sup>

Las rupturas entre las organizaciones sociales no frenaron la preparación del levantamiento gracias a que el mando guerrillero había mantenido su base social en cerca de 40% de las comunidades de la selva y sobre todo entre los más jóvenes, quienes no tenían expectativas de lograr alguna autoridad en sus comunidades por las vías tradicionales sino tras muchos años y que eran los principales afectados por la imposibilidad práctica de extender aún más la frontera agrícola. A mediados de 1992 las comunidades que permanecían leales al EZLN se reunieron para discutir sobre el momento para realizar el diagnóstico de la situación política. Por medio de la ANCIEZ, organización que se convirtió en la cara pública de los neozapatistas, organizaron una marcha pacífica el día 12 de octubre en San Cristóbal de las Casas. Después, en 1993 las comunidades evaluaron los resultados de esa protesta y decidieron que era tiempo de iniciar la guerra.<sup>179</sup> Era la culminación del proceso de radicalización de un sector importante del campesinado marginado. En palabras de Mónica Serrano “[p]ara principios de los noventa, las tensiones sociales en Chiapas dejaban ver con claridad la extrema fragilidad del equilibrio político en el estado. La marcha de octubre de 1992 realizada en San Cristóbal había ofrecido ya evidencia contundente acerca de la radicalización de la protesta popular y de su creciente inclinación por la acción directa y las opciones de corte violento”.<sup>180</sup>

Al poco tiempo, el ejército federal decidió investigar los rumores insistentes sobre la preparación de un ejército guerrillero en Las Cañadas. El 22 de mayo, al realizar un patrullaje por

---

<sup>177</sup> Carlos Tello. *op. cit.*, p. 123.

<sup>178</sup> Mónica Serrano, art. cit., p. 468.

<sup>179</sup> Neil Harvey, *op. cit.*, p. 198.

la zona de Las Calabazas, en la sierra de Corralchem, Ocosingo, un grupo de militares descubrió una base de entrenamiento del EZLN; tras un enfrentamiento, donde murieron más de veinte soldados, sería asegurado por el ejército.<sup>181</sup> Este suceso aceleraría los preparativos del alzamiento y determinaría su fecha definitiva, con la esperanza de que fuera secundado por expresiones similares en otras partes del país.

El día primero de enero de 1994, coincidiendo de manera simbólica con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los milicianos neozapatistas tomaron las cabeceras municipales de Altamirano, Ocosingo, Las Margaritas y San Cristobal de las Casas, dando a conocer el documento *Declaración de la Selva Lacandona*, donde, tras señalar al EZLN como heredero de 500 años de lucha, se ordenaba a las tropas guerrilleras avanzar a la Ciudad de México, se proponía deponer al presidente de la República y convocaba “a los otros poderes de la nación a restaurar la legalidad y la estabilidad” del gobierno<sup>182</sup>.

El gobierno, que meses antes había negado la existencia de la guerrilla en Chiapas, tuvo un comportamiento errático frente a la nueva situación. La primera reacción del gobierno federal fue denunciar al EZLN como un movimiento manipulado:

“...una organización diferente emergió en el estado de Chiapas. Profesionales de la violencia, nacionales y un grupo extranjero, ajeno a los esfuerzos de la sociedad chiapaneca, asestaron un doloroso golpe a una zona de Chiapas y al corazón de todos los mexicanos. [...] Este no es un alzamiento indígena, sino una acción de un grupo violento, armado en contra de la tranquilidad de las comunidades, la paz pública y las instituciones de gobierno. Es decir, en contra de lo que los mexicanos durante tantas generaciones y con gran esfuerzo hemos construido y que, por eso, tanto apreciamos. Lo que hacen es seguir acciones desacreditadas y fracasadas. En los países en donde ha sucedido, sólo han conseguido destrucción y retroceso”.<sup>183</sup>

---

<sup>180</sup> Mónica Serrano, art.cit., p. 472.

<sup>181</sup> Isabel Arvide, *La guerra de los espejos*, Océano, 1998, p. 30.

<sup>182</sup> EZLN, “Declaración de a Selva Lacandona” en EZLN. *Comunicados y documentos*, México, Era, 1994, pp. 33-35.

<sup>183</sup> Carlos Salinas de Gortari, “Mensaje del presidente de la República a la Nación”, *Novedades*, 7 de enero de 1994.

Sin embargo, y debido tanto a presiones de un sector de la sociedad civil organizada como a las preocupaciones sobre los efectos en la imagen internacional del país y sobre la economía, el presidente decidió suspender las operaciones militares, nombrar un Comisionado para la Paz y convocar a una negociación a los integrantes del grupo armado. Poco después se reconocería al EZLN como “fundamentalmente un movimiento mexicano y chiapaneco”.<sup>184</sup> El cese del fuego se declaró el 12 de enero. Para entonces el conflicto había causado por lo menos 69 muertos y 106 detenidos, según datos dados a conocer por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).<sup>185</sup>

Por lo menos desde 1993 se tenía conocimiento de la existencia del EZLN en la región de Las Cañadas, como reconocería la Secretaría de Gobernación a los pocos días de iniciados los combates.<sup>186</sup> Sin embargo, el gobierno federal optó por no revelar públicamente las evidencias de actividad subversiva en Chiapas. En cambio decidió redoblar sus esfuerzos de inversión social, por medio de los mecanismos creados por la Secretaría de Desarrollo Social en la zona y, en particular, por medio del Programa Nacional de Solidaridad, que tenía cinco años de existencia. Dichas medidas fueron el corolario de veinte años de acción social, en general precaria, en la región de Las Cañadas, como se verá en las siguientes secciones.

---

<sup>184</sup> Marco Levario Turcott, “Chiapas: una cronología” en *Nexos*, vol. 21, 253 (1999), p. 54.

<sup>185</sup> “Asciende a 69 el número de muertos en Chiapas”, en *El Financiero*, 8 de enero de 1994.

<sup>186</sup> Según la Secretaría de Gobernación, en informe dado a conocer por la subsecretaria Socorro Díaz, el EZLN tenía presencia desde 1993 en los municipios de Ocosingo, Las Margaritas, Comitán, Altamirano y Chanal. Contaba con varios centros de adiestramiento, seis de los cuales estaban ubicados en Las Margaritas, cinco en Ocosingo, dos en Sabanilla, uno en Altamirano y uno en Chanal. “Presencia del EZLN en Chiapas desde 1993”, en *El Financiero*, enero 8 de 1994.

## **La presencia gubernamental en Las Cañadas hasta 1993**

Un diagnóstico general de la actuación de las organizaciones gubernamentales en la región de Las Cañadas, Chiapas, podría resumirse en la palabra *desinterés*; el gobierno federal prestó poca atención (en términos de tiempo y recursos) al desarrollo social en las comunidades allí asentadas. Quizás esto puede ser injusto, pues realmente la atención de los funcionarios se acercó a estos asuntos en ciertos momentos específicos. Pero la importancia y la profundidad de los esfuerzos realizados dependieron en gran medida de la definición estratégica que los mandos superiores de la administración daban a la frontera sur. A riesgo de ser demasiado esquemático, podría decirse que hasta 1993, la atención del gobierno federal hacia Las Cañadas transcurrió por cuatro etapas con características particulares:

1. Entre 1940 y 1970 la región fue vista como una zona poco habitada que podía ser utilizada como “válvula de escape” para los problemas de la tierra de otras regiones del estado y del país. Más allá de esto, no había realmente una definición clara que guiara los esfuerzos en materia de desarrollo social en la región.
2. Entre 1970 y 1982 la explotación de las riquezas naturales de la zona es el objetivo prioritario, por lo que se impulsó una política para su aprovechamiento por parte de organismos paraestatales. Las acciones de desarrollo social estaban entonces determinadas por las necesidades planteadas por la presencia de organizaciones paraestatales como la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos, entre otras.

3. Entre 1982 y 1988 los conflictos armados en Centro América redefinen el papel de la frontera, que es considerada desde entonces como una zona estratégica para la seguridad nacional. La política social adquiere mayor importancia, sobre todo por la presencia de miles de guatemaltecos desplazados por la violencia, aunque poco a poco se debilitó conforme la amenaza de una extensión de las luchas armadas desde Guatemala se desactivó.
4. De 1988 a 1993 el desarrollo social en Las Cañadas se subordina a la política social nacional, teniendo como eje fundamental el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y la creación de una red de comités para canalizar la movilización social.

Esta evolución del enfoque del gobierno hacia la frontera Sur y en especial hacia la región de Las Cañadas tuvo efectos en la forma en que se gestionaban los programas de carácter social y en las “arenas” que rodeaban a dichas acciones. A continuación, se analizan distintos aspectos de la intervención gubernamental en la zona estudiada.

### **Las relaciones intergubernamentales antes del levantamiento armado<sup>187</sup>**

En este apartado se analizará la forma general que adquirieron las relaciones intergubernamentales (RIG) entre el nivel federal y estatal en Chiapas antes de 1994. Digo general porque en algunos momentos se señalarán rasgos de dichas relaciones que no

---

<sup>187</sup> Entenderemos como relaciones intergubernamentales al patrón de relaciones que se establece entre personas adscritas a oficinas y organizaciones de diferentes ámbitos de gobierno, *e.i.* federal, estatal o municipal, en un cierto momento histórico y de evolución institucional.

necesariamente sucedieron en una ubicación geográfica o región específica, sino que se manifestaban de manera más difusa.

Tras el fin de la Revolución, las relaciones entre Chiapas y el centro político administrativo del país estuvieron marcadas por la distancia tanto geográfica como política. El centro se vio en la necesidad de lograr acuerdos con la élite local con el fin de mantener el orden en aquella apartada región del país, mientras se concentraba en el desarrollo del programa revolucionario: la consolidación de una estructura estatal que centralizara la autoridad política y la capacidad recaudatoria. Dado que en Chiapas los aliados de la fracción revolucionaria victoriosa eran los propios terratenientes herederos de la política del Porfiriato, fueron estos últimos lo que establecieron la alianza con la clase política nacional.<sup>188</sup>

La *mapachada* triunfó después de combatir seis años a los carrancistas. Al pactar con el general Obregón, jefe de la rebelión contra Carranza, aseguró que sus privilegios fueran respetados en Chiapas. Entrada la década de los cincuenta, los finqueros del estado detentaban aún el 70 por ciento de las tierras: las mejores.<sup>189</sup>

El acuerdo tácito entre el poder local y el nacional incluyó la limitación de la interferencia de la federación en el estado, sobre todo respecto al reparto de latifundios y a la promoción de la organización de las clases populares. A cambio, la élite local garantizaba la estabilidad política de Chiapas y aceptaba que el árbitro último de los conflictos que escaparan a su capacidad de gobernación sería el gobierno federal. En palabras de Diana Guillén:

La administración *mapache* con la que el régimen revolucionario se inauguraba en la entidad, se enfrentó a múltiples problemas. El centro del país le dejaba una relativa autonomía para manejar los asuntos internos, [...dicha] autonomía le sirvió para recomponer las estructuras económicas y

---

<sup>188</sup> Antonio García de León, *Resistencia y utopía. Memorial de agravios y crónica de revueltas y profecías acaecidas en la provincia de Chiapas durante los últimos quinientos años de su historia*, Era, México, 1985, pp. 131-132.

<sup>189</sup> Carlos Tello, *op. cit.*, p. 35.

de poder tradicionales y para encuadrar en ellas a las fuerzas sociales emergentes. Las organizaciones agrarias, obreras o partidistas se convirtieron en canales modernos que, lejos de abrir espacios de participación, tendían a funcionar de acuerdo con dinámicas ancestrales.<sup>190</sup>

En años posteriores, la élite local se reorganizaría y sus distintas facciones ocuparían el poder según su fuerza interna y según las alianzas que establecieran con las corrientes que se disputaban el poder en el centro del país. Así, durante el gobierno del general Cárdenas, los terratenientes frenaron los incipientes esfuerzos de promover la reforma agraria en la frontera sur, gracias a la obtención de títulos de inafectabilidad. El resultado de lo anterior fue que el reparto agrario se basó fundamentalmente en la expansión de la frontera agrícola, como se ha expuesto en las secciones precedentes.<sup>191</sup>

Esta situación perduró desde los años cuarenta y hasta bien entrados los setenta. Sin embargo, conforme el proceso de desarrollo económico se aceleró y la consolidación del sistema político corporativo en el centro se hizo realidad, se abrió la posibilidad de una interacción más acentuada entre federación, el gobierno del estado y los municipios en Chipas. La fortaleza del centro generó una mayor actividad de las organizaciones del gobierno federal en el estado sobre todo en dos vertientes: la explotación de los recursos naturales y la promoción de acciones de apoyo entre la población indígena.

La explotación de los recursos naturales, como los petrolíferos e hidráulicos útiles para generar energía eléctrica, fomentó que organismos nacionales como PEMEX, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), entre otras, se convirtieran en nuevos actores en el escenario de las RIG:

---

<sup>190</sup> Diana Guillén, *Chiapas 1973-1993...*, *op. cit.*, pp. 13-14.

<sup>191</sup> Mónica Serrano, "Violencia civil en Chiapas: los orígenes y las causas de la rebelión", *art. cit.*, p. 455.

La mezcla de niveles e instancias que caracterizaba al sistema político mexicano encuentra un claro ejemplo en instituciones como PEMEX y la CFE, cuyo poder escapaba al ámbito local y cuya capacidad para movilizar recursos económicos y oportunidades de empleo llegó a sobrepasar la del gobierno estatal y el municipal.<sup>192</sup>

En el caso de Las Cañadas, la explotación forestal por parte de compañías paraestatales tendría un efecto similar. Así, con la expansión de las acciones de las organizaciones federales en el territorio Chiapaneco, se aumentaron los puntos de tensión entre gobierno estatal y nacional. En primer lugar, estas organizaciones cumplían tareas técnicas que, sin embargo, podían generar problemas políticos serios que luego tenían que ser resueltos por los funcionarios estatales sin ningún apoyo exterior. Esto fue la causa de la reproducción casi infinita de conflictos paliados de manera coyuntural pero que carecían de resolución de largo plazo.<sup>193</sup>

Ejemplo de lo anterior fue la creación de presas hidroeléctricas, que hacía necesario inundar miles de hectáreas de tierras, comúnmente aquellas de mejor calidad. El resultado fue que entre 1970 y 1975 más de 100 000 personas tuvieron que emigrar, convirtiéndose en habitantes de cinturones de miseria alrededor de las ciudades y en nuevos demandantes de tierra e indemnizaciones millonarias.<sup>194</sup> Más dramática aún fue la sucesión de decretos presidenciales que dotaban y despojaban de la tenencia de la tierra a las comunidades de la Selva Lacandona de manera alternada, como se vio en las secciones precedentes.

Mientras más organizaciones públicas federales se hacían presentes en el estado, también crecía la cantidad de profesionistas y técnicos que empezaron a dar una lectura distinta a los

---

<sup>192</sup> Diana Guillén, *Chiapas 1973-1993...*, op. cit., p. 37.

<sup>193</sup> A los 82 000 jornaleros agrícolas de la zona fronteriza que carecían de estabilidad laboral se agregaron los afectados por la inundación de tierras, lo que fue el catalizador de demandas y de nuevas olas de migración hacia la frontera y la selva. Jorge Luis Cruz Burguete, *Identidades en fronteras, fronteras de identidades. Elogio de la intensidad de los tiempos en los pueblos de la frontera sur*, México, El Colegio de México, 1998, p. 19.

<sup>194</sup> Diana Guillén, op. cit., p. 83.

problemas de la entidad.<sup>195</sup> De esta manera se agregaría una barrera adicional a la comunicación entre los dos niveles de gobierno: los funcionarios federales no necesariamente eran nativos del estado y la mayoría de las veces no se establecían de manera permanente en la entidad, debido a que la carrera en el servicio público daba más prestigio en la medida en que se regresara lo más rápidamente posible a la Ciudad de México a otro encargo.<sup>196</sup> De esta manera, eran vistos por la élite local como extraños que se entrometían sin tener una idea clara de las necesidades de “la población”. Esta reacción era acentuada también por el papel modernizador que muchas de las dependencias federales empezaron a interpretar en diferentes zonas del estado. Un ejemplo era la labor del Instituto Nacional Indigenista (INI) que, desde los años cuarenta, había establecido un Centro Coordinador para la región Tzotzil-tzeltal, donde se promovía la integración de las comunidades indígenas a la “sociedad nacional”, por medio de guiar su orientación productiva hacia cultivos con demanda en el mercado, como era el caso del café en la zona de Los Altos y la Selva.<sup>197</sup> La implementación de programas federales que involucraban a las comunidades campesinas desprotegidas, sobre todo durante el sexenio del presidente Luis Echeverría, se enfrentaba claramente con las estructuras tradicionales de mediación, controladas por la élite terrateniente y comerciante local. En muchas ocasiones, las organizaciones federales se convirtieron en aliadas de las agrupaciones sociales independientes a las que el gobierno del estado cerraba constantemente la puerta. La promoción de asociaciones ejidales por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) como medio para implementar el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER) ayudó directamente a la consolidación de

---

<sup>195</sup> María del Carmen García y Daniel Villafuerte Solís, “Economía y sociedad en Chipas”, en María Tarrío y Luaciano Concheiro (coords.), *La sociedad frente al mercado*, México, La Jornada-UAM Xochimilco, 1998, p. 357.

<sup>196</sup> *Ibid.*, p. 80.

agrupaciones como el Partido Revolucionario de los Trabajadores o la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos, que cuestionaban continuamente el aparato corporativo en el campo, encarnado en la Confederación Nacional Campesina (CNC).<sup>198</sup>

Con el aumento del interés por la frontera sur que se experimentó en el centro del país, sobre todo entre 1960 y 1980, la tónica característica de las RIG en el estado sufrió una transformación que no se detendría más. Se redujo el ámbito de autonomía política y administrativa del gobierno estatal, frente a una presencia cada vez más cotidiana de agentes federales en diferentes regiones del estado, particularmente en la Selva Lacandona. La tensión latente, sin embargo, no se expresó en una ruptura definitiva entre la elite local y la nacional debido a que, entre los primeros, existía un sentimiento paradójico de pertenencia a la nación, aunque inconforme, resumido en la frase del gobernador Velasco Suárez: “todo en Chiapas es México”.<sup>199</sup> Sin embargo, “la presencia de organismos ajenos al entorno estatal, coadyuvó a agudizar conflictos estructurales que, en los hechos, constituían el principal reto para mantener la gobernabilidad. Al iniciar la década de los ochenta se mencionaban 400 invasiones de tierra, 7 mil conflictos por parcelas, 350 entre ejidos y comunidades, 70 mil campesinos que solicitaban tierras abiertamente y cerca de 100 mil que las poseían pero de manera pulverizada”.<sup>200</sup>

Para la década de los años ochenta el control de la federación sobre la frontera sur se volvió asunto de seguridad nacional. Esto redujo aún más la autonomía regional, dejando sin sentido el acuerdo tácito que daba un papel político a las élites terratenientes locales. De hecho, el gobierno federal vio a esa clase dominante como un obstáculo para el desarrollo y la producción.

---

<sup>197</sup> Reyna Monguel Viveros y Manuel Parra Vázquez, “Acción institucional y organización de productores en dos regiones del área maya”, ponencia presentada en el Coloquio *Chiapas et Guatemala: conflits et reconstruction sociale*, Universidad de Tolouse II, 26 al 28 de mayo de 2000, mimeo, s.p.

<sup>198</sup> *Loc. cit.*

<sup>199</sup> Citado en Jorge Luis Cruz Burguete, *op. cit.*, p. 17.

Debido a la entrada masiva de refugiados guatemaltecos, expulsados de su país por la táctica de “tierra arrasada” llevada a cabo por el ejército contra la guerrilla de la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), la presencia del ejército y otras dependencias del centro se incrementó substancialmente, por lo que el control indirecto de la situación política del estado que había funcionado hasta entonces fue reemplazado por la presencia directa de autoridades federales, sobre todo en la región fronteriza. El gobierno chiapaneco, dominado por los ganaderos y propietarios de tierras, corría el riesgo de aislarse por lo que optó por mantener un equilibrio delicado entre la sujeción y la defensa de sus intereses, que en no pocas ocasiones estuvo a punto de romper en enfrentamiento abierto.<sup>201</sup>

Ahora bien, las tensiones descritas no deben interpretarse como una absoluta falta de cooperación entre el gobierno estatal y el federal. Más bien, debemos entenderlas como factores que incrementaron los “costos” de la cooperación, en la medida en que para lograr la aplicación conjunta de acciones se requerían un número mayor de rondas de discusión y acuerdo que las que eran necesarias en el caso de otros estados de la república. Es decir, para lograr la armonización de esfuerzos se requería de un esfuerzo de diálogo entre ambas entidades, en las que uno y otro terminaban cediendo en alguna medida. Así, aunque el recelo persistía, no necesariamente se bloquearon todas las iniciativas de colaboración, lo que dependía sobre todo de los incentivos que uno y otro encontraba coyunturalmente para cooperar.<sup>202</sup>

---

<sup>200</sup> Diana Guillén, “Chiapas: razones y sinrazones de la gobernabilidad”, ponencia presentada en el Coloquio *Chiapas et Guatemala: conflits et reconstruction sociale*, Universidad de Tolouse II, 26 al 28 de mayo de 2000, mimeo, s.p.

<sup>201</sup> María de la Paloma Escalante Gonzalbo, “Cambio y políticas modernizadoras en Chiapas”, en Diana Guillén (coord.), *Chiapas: una modernidad inconclusa*, México, Instituto Mora, 1995, p. 34.

<sup>202</sup> En este sentido, podría decirse que los costos de transacción entre el gobierno federal y el del Estado de Chiapas eran relativamente elevados en comparación con los que había en el caso de otras entidades, debido a que el “capital social”, es decir, la confianza entre los funcionarios de uno y otro estrato de gobierno se vio gradualmente mermada desde los años setenta. El resultado fue que, si bien no hubo una ruptura definitiva, sí era mucho más complejo alcanzar arreglos que permitieran la colaboración entre los dos sectores. Por esa razón, en muchos casos el gobierno federal prefería implementar sus estrategias al margen de las estructuras burocráticas estatales. Sin embargo, esto no

## **El gobierno federal en las Cañadas: 1970-1988**

Desde mediados la década de 1970 la Selva dejó de ser vista sólo como una zona “apagafuegos” de los conflictos por la tierra en otras zonas del estado y otros estados de la República, para ser considerada como un lugar con potencial para la explotación de grandes riquezas naturales “al servicio de la nación”. En consecuencia, se procedió a la industrialización de la producción maderera en la zona, se crearon presas, se abrieron nuevos caminos, se ampliaron los pastizales e incluso se llegaron a introducir algunos sistemas de riego. Con la creación de la Compañía Forestal de la Lacandona (COFOLASA) se dio el primer paso en la dirección deseada para crear una dinámica de desarrollo económico.<sup>203</sup> Luego vendrían una serie de programas auspiciados por organismos internacionales como la UNICEF [Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia], UNESCO [Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura], Organización Mundial de la Salud y FAO [Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación]. Primero nació el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural, seguido por el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados durante el gobierno de José López Portillo.<sup>204</sup> Con respecto a las acciones orientadas a mejorar la calidad de vida de las comunidades, el gobierno federal impulsó tanto la ganadería a pequeña escala como la producción de café en la zona, por medio de programas conjuntos del

---

fue posible en todos los casos, por lo que frecuentemente se optó por crear puntos de negociación tanto en el proceso de decisión como de implementación de varios programas para conciliar lo más posible las posturas federal y estatal con respecto a algunos programas, como se verá más adelante.

<sup>203</sup> Martha Patricia Mendoza Ramírez, “La intervención gubernamental en la Selva Lacandona”, en Diana Guillén (coord.), *Chiapas: una modernidad inconclusa*, México, Instituto Mora, 1995, p. 119.

<sup>204</sup> María del Carmen García Aguilar y Daniel Villafuerte Solís, art. cit., p. 263.

INI, el IMECAFE y el Banco de Crédito Rural del Istmo, que incluyeron fundamentalmente asesoría técnica y créditos “suaves”.<sup>205</sup>

En 1982 sucede un nuevo giro en el enfoque gubernamental. En junio de ese año ocurrió la llegada a Las Cañadas de una gran cantidad de guatemaltecos que huían de la represión que el ejército de su país llevaba a cabo. A partir de ese momento se hicieron presentes en la región organismos como la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (COMAR) del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y otras agencias humanitarias que se agregaron a un amplio conjunto de organizaciones no gubernamentales de profesionistas y técnicos especializados que, en muchos casos, se establecieron de manera permanente para trabajar con las comunidades de indígenas chiapanecos. Entre ellas destacaron las que tenían una orientación ecologista y de género que, en muchos casos ligadas a organizaciones gubernamentales como el INI, promovieron la movilización social para generar modelos autogestivos de desarrollo comunitario.

TABLA 2.2: CAMPAMENTOS DE REFUGIADOS EN CHIAPAS

Base	Subordinados	Municipios
Maravilla Tenejapa	11	Margaritas
Nuevo Jerusalén	7	Margaritas
Nuevo Huixtán	8	Margaritas
Amparo Agua Tinta	13	Margaritas
Pinal del Río	13	Independencia
Cauhtémoc	17	Trinitaria
La Gloria	1	Trinitaria
7 campamentos base	70 subordinados	3 municipios

Fuente: Jorge Luis Cruz Burguete, *Identidades en fronteras, fronteras de identidades. Elogio de la intensidad de los tiempos en los pueblos de la frontera sur*, México, El Colegio de México, 1998, p. 37.

<sup>205</sup> Rosalba Aída Hernández Castillo, art. cit., p. 417.

Al mismo tiempo, la crisis económica desatada en 1982 impidió que el gobierno mantuviera el monto de la inversión social en la zona, lo que tuvo como efecto inmediato la reducción de la oferta de empleos en la región y, en el mediano plazo, la reducción de la demanda para los productos que sostenían económicamente a las comunidades de Las Cañadas.<sup>206</sup>

El recrudecimiento de las políticas de ajuste y reestructuración cae en un terreno social donde las alternativas económicas casi restringidas a la actividad primaria enfrentan una severa crisis. Las *políticas neoliberales* tienen, entre otras, las siguientes expresiones: reducción de la inversión pública federal para el desarrollo rural, el cual en 1982 sólo significó 8.7% de lo ejercido en 1981; reestructuración y depuración de los sujetos de crédito por parte de la banca de desarrollo, que significó, entre 1987 y 1992, que el monto de los créditos asignados por el Banrural a los cinco cultivos más importantes pasara de 1 700 millones de viejos pesos a sólo 285 millones de pesos, siendo más afectados el maíz y el frijol; baja tendencial de los precios de los productos de importancia económica.<sup>207</sup>

Las tensiones sociales se agravaron con la creciente militarización de la frontera, que fue la respuesta substancial al peligro de la extensión de la guerra civil centroamericana:

La militarización del estado produjo enfrentamientos violentos entre la población civil y los miembros de las fuerzas armadas, lo que dejó como saldo bajas en ambos lados. Pero, además, la negligencia del gobierno y la obstinación de mantener oculta la existencia de movimientos rebeldes en Chiapas contribuyeron a impulsar una ola de violencia y de impunidad en una región que había sufrido ya décadas de represión brutal.<sup>208</sup>

En zonas como Marqués de Comillas, la presencia de los refugiados extranjeros hizo que el gobierno pusiera más atención en mejorar las comunicaciones terrestres, aéreas y radiofónicas. Sin embargo, cuando se mudó la mayor parte de los campamentos de guatemaltecos a la

<sup>206</sup> María del Carmen García Aguilar y Daniel Villafuerte Solís, art. cit., p 347.

<sup>207</sup> *Ibid.*, p. 350, cursivas de las autoras.

<sup>208</sup> Mónica Serrano, art. cit., p. 469.

península de Yucatán, se volvió a la actitud de relativo olvido que vivía la región con anterioridad a la llegada de los refugiados guatemaltecos.

En 1983 el gobierno del presidente De la Madrid publicó el *Plan Chiapas*, que contaría con una inversión de 83 millones de pesos<sup>209</sup> y que se proponía detener el deterioro ambiental de la región fronteriza, para lo que proponía:

- 1) Actualizar la legislación forestal para mejorar la explotación de los recursos naturales (nuevos y viejos).
- 2) Mantener y ampliar los canales de financiamiento para las empresas forestales que en ese momento explotaban los recursos de las áreas boscosas.
- 3) Iniciar una política integral de conservación del patrimonio biótico del estado y del país.
- 4) Crear unidades industriales de explotación forestal con un sentido de justicia social, que permitiera a los usufructuarios recibir los beneficios de la explotación.
- 5) Fomentar el proceso de transformación de los productos silvícolas a través de agroindustrias.
- 6) Propiciar una explotación racional de las tierras de reserva.<sup>210</sup>

Una medida inmediata del Plan fue la creación, en 1986, de la Comisión Intersecretarial para la Protección de la Selva Lacandona (CIS-PL), que acentuó el enfoque de protección ambiental que se había dejado de lado debido a los conflictos por la tierra suscitados por la creación de la Reserva Integral de la Biosfera Montes Azules (RIBMA) durante el sexenio anterior. La idea central era coordinar el trabajo de diferentes dependencias para organizar a las comunidades para

---

<sup>209</sup> Cifra en pesos corrientes de ese año, unos 2.7 millones de dólares aproximadamente al tipo de cambio de ese año de alrededor de 30 pesos por dólar.

que participaran de manera activa en las estrategias de conservación del entorno natural, sobre todo sustituyendo sus técnicas agrícolas por otras menos agresivas para la Selva.<sup>211</sup>

El *Programa de Protección y Desarrollo de la Selva Lacandona*, publicado en 1987, pretendía reordenar el crecimiento de la población en la región, proteger la ecología y brindar beneficios concretos a las comunidades por medio de ofrecerles nuevas opciones productivas.<sup>212</sup> De esta manera, se empezó a trabajar para lograr acuerdos con los habitantes de Las Cañadas a fin de regularizar la tenencia de la tierra, diversificar tanto las técnicas como los cultivos utilizados y racionalizar el aprovechamiento forestal, sin considerar esta actividad como peligrosa para la conservación ecológica. Sin embargo, este programa no contó con el apoyo del gobierno del estado, por lo que careció de la adecuada coordinación para su implementación.<sup>213</sup>

Si bien, como se señaló arriba, gracias a un acuerdo con las uniones de ejidos que conformarían la ARIC U de U se logró la resolución de varias solicitudes de tierra y se apoyó la producción de café por medio de la construcción de bodegas y la rehabilitación de cafetales; en cuanto a la eliminación de prácticas de roza, tumba y quema (R-T-Q) se avanzó poco. Los resultados se vieron afectados, pues se creyó que los jefes locales cooperarían con las organizaciones federales, pero, por el contrario, hubo mucha resistencia a la intención de propiciar mayor participación comunitaria en la toma de decisiones. La mayor parte del dinero canalizado se utilizó para construir caminos que garantizaran el control de la frontera y el

---

<sup>210</sup> Véase *Plan Chiapas*, Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos-Gobierno Constitucional del Estado de Chiapas, México, s. a., p. 17.

<sup>211</sup> Jorge Ramón González Ponciano, "Marqués de Comillas: cultura y sociedad en la selva fronteriza México-Guatemala", en Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz (eds.), *Chiapas. Los rumbos de otra historia*, México, UNAM-CIESAS-CEMCA-Universidad de Guadalajara, 1995, pp.433-434.

<sup>212</sup> SEDUE, *Programa de Protección y Desarrollo de la Selva Lacandona*, México, 1987, *psassim*.

<sup>213</sup> En opinión de Gerardo Ávalos y Conrado Márquez, esto pudo deberse a que el propio gobernador del estado, Absalón Castellanos, tenía intereses en la explotación forestal y a que el propio gobierno del estado monopolizaba esta actividad por medio de la Corporación de Fomento de Chiapas. Véase, Gerardo Ávalos Cacho y Conrado

establecimiento de puestos de migración (300 millones de pesos). Por otro lado, la idea de proteger el medio ambiente resultó contradictoria con las acciones llevadas a cabo para poblar la región y de esa manera garantizar ahí la presencia efectiva del Estado.<sup>214</sup> La recesión económica imposibilitó que se hicieran acciones más profundas durante el resto del sexenio del presidente Miguel de la Madrid; para 1985 la construcción de carreteras volvió a suspenderse. La deforestación de la selva tampoco logró frenarse. Sería hasta el siguiente sexenio en que el gobierno federal implementaría una nueva estrategia para dotar de beneficios sociales a la población.

### **La política del “corredor de pobreza”: 1988-1993**

Como candidato presidencial, Carlos Salinas de Gortari prometió impulsar un nuevo acercamiento hacia las zonas marginadas y las organizaciones sociales, bajo la idea rectora de redimensionar al Estado por medio de la reducción del aparato burocrático y el apoyo directo a los beneficiarios. Una vez que llegó a la presidencia, y bajo la presión de organismos internacionales que demandaban un uso más eficiente de los recursos de combate a la pobreza (entendido como la reducción del déficit fiscal) y la protección del medio ambiente, se decidió separar la estrategia de fomento de la productividad en el campo de aquella dirigida al combate de la pobreza. La región de Las Cañadas no fue la excepción: la SEDUE se responsabilizó de los programas de apoyo productivo y la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) se encargaría de llevar a cabo obras de infraestructura social, por medio del Programa Nacional de

---

Márquez Rosano, *Características sociales ambientales y lineamientos para la planeación ecológica-productiva de las Cañadas*, San Cristóbal de las Casas, Universidad Autónoma Chapingo, s.a., p. 217.

<sup>214</sup> Neil Harvey. *op. cit.*, pp. 151-152.

Solidaridad (PRONASOL). A continuación se analizan estas dos vertientes de la estrategia gubernamental en la zona.

### *La vertiente productiva*

El gobierno federal delegó en la SEDUE y en el gobierno del estado el diseño de un plan de manejo de la selva, al mismo tiempo que negociaba recursos con el Banco Mundial para la implementación de un programa especial para la Selva Lacandona. Esto en el marco del *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994* que establecía:

El país tiene una de las tasas de deforestación más altas del mundo, al mismo tiempo que una de las tasas de reforestación más bajas. Debemos detener, urgentemente, las prácticas irracionales que agotan nuestros bosques. Por otra parte, y a pesar de la depredación de los recursos silvícolas, la balanza comercial forestal es deficitaria, sobre todo en productos de celulosa. Es preciso señalar también que los beneficios que ha generado el aprovechamiento de estos recursos no han sido distribuidos equitativamente entre los sectores participantes.<sup>215</sup>

En la práctica, este diagnóstico se tradujo en la instauración gradual de restricciones a la explotación forestal, siendo el caso de la Selva Lacandona el caso más extremo y el que tuvo costos sociales más altos. Se instauró una veda *de facto* en la región, y se creó una Coordinación Forestal del Estado de Chiapas que pretendía regular la actividad silvícola en el estado. Para agosto de 1989 se establece el Programa para Preservar y Reforestar la Selva Lacandona que anuncia la veda forestal definitiva, proyectos de reconversión productiva y la prohibición de cambios al uso de suelo en la región. En su primer año de operación, el gobierno del estado destinó 719 millones de pesos y el gobierno federal 7 mil 899 millones, canalizados por medio

---

<sup>215</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1988, p. 78.

del Convenio Único de Desarrollo y que, junto con otras contribuciones, llegaban a un total de 12 mil 360 millones.<sup>216</sup>

La inconformidad de las comunidades con estas medidas se expresó durante el Primer Encuentro Campesino para la Conservación y Desarrollo de la Selva Lacandona, convocado por la Unión de Ejidos Juan Sabines, de Marqués de Comillas. Ahí se dijo que el fracaso de las políticas de desarrollo, regulación de los asentamientos humanos y conservación ambiental, se había debido a la falta de planeación y de participación de los campesinos; que el uso irracional de los recursos naturales se debía a una política de reparto agrario mal encauzado, el desconocimiento de la vocación productiva de la región y a la voracidad de las compañías públicas y privadas. Igualmente, se denunció el “tortuguismo” de las oficinas públicas, el incumplimiento de los acuerdos y la contradicción entre una política de promoción de nuevos núcleos de población y las disposiciones que impedían el cambio de uso de suelo.<sup>217</sup>

En 1990 se publicaron el Programa de Manejo de la RIBMA y el Programa de la Selva, diseñados conjuntamente entre la SEDUE y el gobierno del estado. Se inició también talleres de planeación participativa en los ejidos de la ribera del Río Lacantún y luego en la franja fronteriza, que tenían como objetivo recoger las opiniones de las comunidades con respecto a la adopción de nuevas orientaciones productivas. De estas actividades nace el Programa de Apoyo Sectorial a las Comunidades Rurales (PASECOR) que era manejado a través de equipos multidisciplinarios de la SPP y la SEDUE.<sup>218</sup> El financiamiento de este programa se hizo por medio del Proyecto de Descentralización y Desarrollo Regional para los Estados menos desarrollados, que manejaba

---

<sup>216</sup> Daniel Villafuerte, María del Carmen García y Salvador Meza, *La cuestión ganadera y la deforestación. Viejos y nuevos problemas en el trópico y Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, Chias., Universidad de Ciencias y Artes del Estado de Chiapas, 1997, p. 160.

<sup>217</sup> *Ibid.*, pp. 161-162.

<sup>218</sup> Jorge Ramón González Ponciano, art. cit., p. 430n.

fondos del Banco Mundial. Dichos recursos, debido a su origen, tenían un alto grado de condicionamiento para su aplicación:

El gobierno ha asegurado que no se realizarán construcciones de caminos dentro de la Reserva de los Montes Azules y que por cada camino importante (del tipo “D” o mayor) que se construya en el resto de la Reserva Lacandona (zonas intermedias), el gobierno presentaría al Banco una evaluación ambiental satisfactoria para él antes del inicio de los trabajos. La falta de un acuerdo de los programas de protección y la ausencia de progreso en la implementación de los planes acordados constituirá una razón suficiente para suspender los desembolsos para el estado de Chiapas. En este caso, los fondos se reasignarían a otros estados.<sup>219</sup>

A pesar de todo, el PASECOR trabajó en gran parte de la región de Las Cañadas, desde Las Margaritas hasta Marqués de Comillas, apoyando pequeños proyectos de granjas integrales, agricultura rústica, creación de invernaderos, producción de nuevos cultivos, “con un montón de recursos”<sup>220</sup>. Los apoyos requerían que las propuestas tuvieran algún componente ecológico.

Si bien dentro de estos programas de vertiente productiva el gobierno federal y el estatal trabajaron conjuntamente (a pesar de las tensiones antes expuestas que no desaparecieron), dicha colaboración no daba al gobierno estatal mucho margen de maniobra. Si quería acceder a los recursos de estos programas tenía que aceptar los lineamientos que el gobierno federal había acordado con los organismos financieros internacionales. Así, el grado de discrecionalidad dado a los funcionarios locales era realmente muy pequeño. Esto permitió que, en principio, no hubiera una orientación política en este tipo de gasto:

...no íbamos con un fin político. O al menos a mí nunca me dijeron “hecha rollo para que el PRI siga ganando”. No, vamos a promover este proyecto, pues para tratar de mejorar sus ingresos ... no promovíamos ningún partido político, y como no había zapatistas... bueno, sí había, pero al menos no abierto. Entonces, nosotros [decíamos] “yo voy a trabajar sólo con priístas” o viceversa.

<sup>219</sup> Banco Mundial citado en Gerardo Ávalos y Conrado Márquez, *op. cit.*, p. 224.

<sup>220</sup> Entrevista 6, con ex funcionaria de SEDESOL, exasesora de la ARIC I y D e integrante de Kinal, A.C., 1999.

Íbamos a ver esta comunidad y les proponíamos “juntos promovamos el café, y todos juntos bien, y quién no tenga ganas de participar...., porque además nosotros no promovíamos acciones como “a ver, tu organízate con tus familiares y órale”, no, lo hacíamos a nivel de comunidad, “que la asamblea defina cómo va a ser”, firmamos un acta de acuerdo de a qué se compromete la comunidad y a qué nosotros.<sup>221</sup>

A pesar de las buenas intenciones que tenían estos programas, la normatividad de la que fueron acompañadas hizo muy difícil la incorporación de las comunidades, “tal parece que se actuaba con la divisa “primero la conservación de la selva” aún a costa del bienestar y desarrollo de sus habitantes”. Esto seguramente debido a que se delegaría la preocupación por el bienestar al Programa de Conservación y Desarrollo de la Selva Lacandona, que estaba ligado al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

#### *La vertiente social: Solidaridad en Las Cañadas*

En 1991 se inició la operación del Programa Especial para la Conservación y Desarrollo de la Selva Lacandona (PECyDSL) en los municipios de Altamirano, Chilón, Las Margaritas , Ocosingo, Salto de Agua, La Independencia, La Trinitaria y Palenque con dos objetivos: promover el desarrollo comunitario regional y fortalecer la conservación de los recursos naturales. Entre 1991 y 1993 se aprobó un monto de 68, 702, 484 pesos (alrededor de 20 millones 50 mil dólares estadounidenses).<sup>222</sup>

Este programa estaba incluido dentro del marco más general del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Su operación se justificaba tanto por el atraso evidente de la zona con respecto a los niveles de pobreza y la crisis productiva que ahí se vivía, como por tratarse de una

---

<sup>221</sup> *Ibid.*

<sup>222</sup> Gerardo Ávalos y Conrado Márquez, *op. cit.*, p. 225.

región estratégica para el mantenimiento del equilibrio ecológico, objeto de explotación irracional durante un periodo considerable. Así, junto con las acciones que de forma normal llevaba adelante Solidaridad en materia de educación, salud, servicios básicos, proyectos productivos y apoyo a la infraestructura productiva y social se agregaron actividades destinadas a la conservación de la biosfera. El objetivo era “conformar proyectos de desarrollo comunitario y microrregional que fortalezcan la estructura productiva y de servicios, y utilicen racionalmente los recursos naturales para elevar los niveles de vida de la población”.<sup>223</sup> El financiamiento provenía también de préstamos otorgados por el Banco Mundial.

La estructura del PECyDSL tenía como base el Subcomité Especial de la Selva Lacandona, adscrito al COPLADE<sup>224</sup> de Chiapas que coordinaba las acciones de las dependencias, agrupaciones sociales y centros de investigación que participaban en el programa. Por este medio, entre 1991 y 1994 se canalizaron 80.8 millones de pesos (73.5% de aportación federal y 26.5% estatal), destinados principalmente a los programas de Rehabilitación de Caminos Rurales, de Protección y Amojonamiento de la Reserva de la Biosfera de Montes Azules y de Apoyo a la Educación Básica.<sup>225</sup> Las principales acciones se resumen en la siguiente tabla:

TABLA 2.3: PROGRAMA ESPECIAL PARA LA CONSERVACIÓN Y DESARROLLO DE LA SELVA LACANDONA. Acciones Realizadas 1991-1994.	
1991	Incremento de la productividad de 6,832 has. Establecimiento de seis bodegas rurales Plantación de 7, 500 plantas para el fomento de cítricos 3,600 consultas de asistencia médica externa

<sup>223</sup> Programa Nacional de Solidaridad, *Solidaridad. Seis años de trabajo*, México, SEDESOL, 1997, p. 270.

<sup>224</sup> Como parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, los Comités de Planeación del Desarrollo están encargados de coordinar a la federación y a cada uno de los estados. Es por medio de ellos que se negocia el Convenio de Desarrollo Social que establece los criterios de gasto del Ramo 026 del presupuesto federal. Se trata del instrumento único de coordinación del gasto y programación intergubernamental.

<sup>225</sup> *Ibid.*, p. 271.

	<p>Adquisición de 2, 130 despulpadoras de café manuales</p> <p>Rehabilitación de 72.3 km. de caminos rurales.</p> <p>Establecimiento de 27 estanques piscícolas</p> <p>Establecimiento de 18 viveros frutícolas.</p>
1992	<p>Apoyo a huertos fenológicos de vainilla en 16 has.</p> <p>Producción de 322,750 crías en el Centro Piscícola Lacandona</p> <p>Dotación de 10, 152 paquetes de aves, 160 paquetes de porcinos, 18, 938 colmenas y 660 ovinos</p> <p>Producción de 262, 261 plantas para el mantenimiento de viveros de cacao</p> <p>Desentronque de y desraíce de 1, 160 has.</p> <p>Asistencia técnica al cacao en 525 ha y cinco módulos para la agroecología de básicos y horticultura</p> <p>Construcción de y rehabilitación de siete casetas de inspección y vigilancia</p> <p>Establecimiento de 300 semilleros de café</p> <p>Construcción y equipamiento de quince aulas</p> <p>Rehabilitación de los caminos Frontera-Corozal, Monte Líbano-Nahjá, Lacanjhá-Palestina y Chamancalá-Lacanjhá</p>
1993	<p>Educación básica en la selva, en beneficio de 6, 756 alumnos de 102 comunidades</p> <p>Amojamiento de la RIMBA (construcción de 456 mojones)</p> <p>Camino Chamancalá-Lacanjhá (reconstrucción de 90 km. de terracería y 80 de revestimiento)</p> <p>Asistencia médica externa en beneficio de 1, 338 personas</p> <p>Apoyo a productores de café orgánico, mediante asistencia técnica, en beneficio de 1, 338 productores</p> <p>Establecimiento de 40 estanques piscícolas con especies nativas</p>
1994*	<p>7, 201 acciones de capacitación comunitaria en salud</p> <p>Diversos cursos de capacitación para el trabajo en beneficio de tres comunidades en el Centro de Capacitación Técnica para la Comunidad Lacandona</p> <p>Construcción de 15 aulas</p> <p>Construcción de 264 letrinas no convencionales</p> <p>Formación de 165 promotores dentro del proyecto Educación Básica en la Selva Lacandona</p> <p>Realización de tres campañas y suministro de 5, 892 dosis médicas dentro del proyecto Educación en Salud Comunitaria</p> <p>Construcción de un módulo de inspección y vigilancia</p> <p>Creación de 22 microempresas para la mujer campesina</p> <p>Establecimiento de tres viveros para la reproducción de un millón de Palmas Xat</p> <p>Operación de 300 núcleos apícolas en catorce comunidades</p>
<p>*Acciones aprobadas.</p> <p>Fuente: Programa Nacional de solidaridad, <i>Solidaridad. Seis años de trabajo</i>, México, SEDESOL, 1997, p. 270.</p>	

Como se muestra en este cuadro, el Programa Especial realizó proyectos en una amplia gama de sectores que fueron desde la rehabilitación de caminos hasta la asesoría técnica a productores, pasando por campañas de vacunación. En cada momento, sin embargo, las acciones

parecen poco vinculadas entre sí, quizás con la excepción de las acciones de capacitación en salud y educación. El programa significó un aumento significativo de la inversión pública en la región, sobre todo en comparación con sexenios anteriores. Sin embargo, el corazón de Las Cañadas, el municipio de Ocosingo, sufrió una disminución relativa del gasto público hacia él dirigido, como lo demuestra la siguiente tabla:

TABLA 2.4: GASTO PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE OCOSINGO  
(MILES DE PESOS)

Año	Chiapas	Región Selva	Municipio de Ocosingo		
			Monto	% de Chiapas	% de la región
1989	115,546	11,403	2,163	1.87	18.97
1990	184,750	19,676	3,843	2.08	19.53
1991	247,572	26,018	4,584	1.93	17.62
1992	288,220	31,397	5,121	1.77	16.31
1993	328,579	36,084	5,210	1.58	14.4

Fuente: Gerardo Ávalos y Conrado Márquez, *op. cit.*, p. 232.

Entre las acciones más destacadas realizadas por el PCyDSL-PRONASOL, destacan proyectos de educación básica y de capacitación en salud y asistencia médica. Anteriormente esas áreas eran cubiertas principalmente por medio de organizaciones sociales, tanto ligadas a la Iglesia como al movimiento social de la Unión de Uniones.<sup>226</sup> En cuanto a los proyectos productivos, las acciones se orientaron a la producción de café orgánico, la sustitución de abono industrial en el cultivo de básicos y la plantación de palma. Hubo igualmente apoyo a la piscicultura, apicultura y la cría de cerdos y ovinos. Sin embargo, los resultados fueron magros en cuanto al aumento de productividad de las unidades campesinas, lo que no impidió que los

<sup>226</sup> La Unión de Uniones creó 53 casas de salud y capacitó aproximadamente a 147 indígenas como promotores de salud. En el terreno educativo, esta organización diseñó en 1990 un Programa de Educación Especial para la Selva

apoyos directos a la producción agropecuaria y forestal se redujeran paulatinamente, constituyendo sólo 8% de la inversión programada por parte del PCyDSL, mientras ganaba terreno el aspecto asistencial del PRONASOL.<sup>227</sup> A esto habría que agregar el hecho de que la aplicación de recursos tuvo que sufrir la inercia burocrática de las dependencias encargadas de realizar los proyectos, que no estaban a la altura de los requerimientos de los beneficiarios:

Las deficiencias en el método de transferencia de tecnología se reflejan en el tipo de asistencia técnica aportada por el equipo, la cual se caracteriza por no ser regular, participativa, ni sistemática, divorciada de los objetivos del proyecto y desprovista de un sentido educativo en el campo de la adopción de nuevos conocimientos por parte de los productores y los procesos de aprendizaje consecuentes. La organización operativa es deficiente en el sentido de que la estructura logística orgánica de la mayoría de las dependencias no está adaptada a las condiciones en que se desarrollan los proyectos del Programa de Desarrollo y Conservación de la Selva Lacandona, por lo que pierde fluidez, lo cual impacta de manera muy significativa en el desarrollo de los proyectos en la Selva y en el consecuente incumplimiento de compromisos adquiridos por la [dependencia] ejecutora”.<sup>228</sup>

De esta forma, en lo que respecta al PCyDSL, hubo deficiencias significativas que impidieron el logro de metas estratégicas de conservación y desarrollo regional, debido a la falta de participación organizada, la adaptación de las acciones a las condiciones de la zona y la falta de un proceso consistente de educación y capacitación. Pero quizás más importante para explicar el fracaso del programa fue la aguda crisis que vivían los campesinos de la región, que se reflejó en una caída acelerada de sus ingresos familiares y que los programas de “desarrollo social” fueron incapaces de paliar.<sup>229</sup> Baste decir al respecto que el monto de los créditos

---

Lacandona (PEICASEL), que se estima atendía a 45 comunidades con 100 educadores de las mismas comunidades.

[Carmen Legorreta, “Autonomía, ¿reivindicación indígena?”, art. cit., pp. 144-145.

<sup>227</sup> Gerardo Ávalos y Conrado Márquez, *op. cit.*, p. 226.

<sup>228</sup> Subcomité Especial del Coplade para la Selva Lacandona, citado en Gerardo Ávalos y Conrado Márquez, *op. cit.*, p. 227.

<sup>229</sup> Gerardo Ávalos y Conrado Márquez, *op. cit.*, p. 230.

otorgados a los productores de café en 1993 era 13% menor al que recibieron en 1989, cuando aún existía el IMECAFE.<sup>230</sup>

TABLA 2.5: INVERSIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DEL PROGRAMA DE CONSERVACIÓN Y DESARROLLO DE LA SELVA LACANDONA 1991-1994			
Año	Monto Total en miles de pesos	Proyectos	Instancia ejecutora
1991	20, 153	Total: 39 28 Producción 3 Transporte ejidal 2 Investigación 1 Asistencia médica 1 Educación Ambiental 1 Asistencia social 1 Inspección y vigilancia	SDRyE INI SEDUE SARH SCT
1992	23, 142	Total: 43 12 Producción 8 Asistencia técnica 8 Pecuario 4 Conservación y ecología 3 Investigación 2 Salud y asistencia médica 2 Educación básica	16 SDRyE 14 SEDUE 4 INI 4 SARH 3 SCT 2 SECy S
1993	30, 669	Total 48 8 Desarrollo social 7 Desarrollo económico agrícola 5 desarrollo pecuario 5 Infraestructura 5 Investigación 4 Desarrollo social en salud 4 Educación 3 Desarrollo económico en piscicultura 2 Desarrollo forestal 1 Planeación regional	15 SEDESOL 11 SDRyE 11 INI 5 SECyS 3 SARH 2 SCT 1 INE 1 CEA 1 CIHMECH 1 CIES
1994	17, 359	Total:28 6 Asistencia social 4 Ecología y conservación de recursos	SEDESOL SDRyE SECyS CIES

<sup>230</sup> Neil Harvey, *op. cit.*, p. 184.

		naturales 3 Pecuario 3 Salud y asistencia médica 2 Agrícola 2 Forestal 2 Piscicultura 2 Educación básica 2 Infraestructura básica 1 Investigación 1 Planeación regional	INI ARIC U de U UNCAFESUR U.E. Jaime Sabines Comunidad Lacandona otras
Fuente: Gerardo Ávalos y Conrado Márquez, <i>op. cit.</i> , p. 239.			

En cuanto a la participación social, gracias a la utilización de los Fondos Regionales de Solidaridad, el gobierno tuvo la oportunidad de acercarse a la enorme gama de organizaciones chiapanecas, y en especial a las que tenían su base de apoyo en la región de Las Cañadas. La decisión sobre qué proyectos se realizarían, así como la ejecución de los mismos, estaría bajo la responsabilidad de las propias organizaciones. En general, el manejo “descentralizado” de los recursos de éste programa en Chiapas reforzó la capacidad económica y de control político de las redes tradicionales de clientelismo y cacicazgo. La intermediación resultante provocó el alejamiento de los recursos de las comunidades más necesitadas y su desviación hacia obras “visibles” como construcción de algunas carreteras.<sup>231</sup> El fenómeno era agravado por el hecho de que los Comités de Solidaridad tuvieron una distribución muy concentrada en las zonas con mayor capacidad de organización (típicamente en aquellas donde predominaba el cultivo de café) que eran, justamente, las menos pobres, o alrededor de grupos que conforman de por sí un grupo estable en busca de los incentivos derivados del dinero para inversión (como los maestros, que participaban activamente en el Programa Escuela Digna).<sup>232</sup>

<sup>231</sup> María del Carmen Legorreta Díaz, “Chiapas”, art. cit., p. 78 n.

<sup>232</sup> *Ibid.*, p. 77.

Por otra parte, el gasto tendió a beneficiar a las cabeceras municipales, y no a las comunidades rezagadas. Los municipios más favorecidos fueron Ocosingo, Las Margaritas, San Cristóbal y Comitán, concentrando 86% de los recursos destinados a elevar el bienestar social, de los que, con la excepción del primero, no eran los que mayores carencias tenían.<sup>233</sup> El tipo de obras realizadas tenía un amplio rango de objetivos; probablemente esa misma dispersión impidió tener efectos duraderos sobre el desarrollo social.

Fueron una multitud las canchas [deportivas] que las autoridades del estado financiaron en la Selva. “Ayudan a combatir el vicio en la zona rural”, diría, torpemente, el coordinador de Asuntos Indígenas”. Las canchas, en realidad, tenían una función muy importante. No nada más eran centros de recreación. Eran también las plazas de los ejidos; eran el lugar donde los campesinos ponían a secar el café. Muchas obras más fueron realizadas por esos años en La Sultana, si bien algunas eran, a veces, construcciones sin vida, como solía suceder en las Cañadas.

El INI los apoyó con un par de camiones de 3 toneladas, ambos marca Ford. La Presidencia Municipal los apoyó con un sistema de agua potable. Los promotores de Solidaridad los apoyaron con una casa de salud hecha de cemento con grava. Así pues, además de la resolución de la tierra, muchas de las obras más importantes de La Sultana -la tienda del ejido, la cancha de basquetbol, la casa de salud, el programa de transporte, el sistema de agua potable- fueron a final de cuentas materializadas en tiempos de Salinas. Esos beneficios llegaron también, por supuesto, al resto de los ejidos de la zona. Prado, Amador, San Juan, Avellanal, y Dolores las Palmas, entre los más zapatistas, adquirieron incluso sistemas microhidroeléctricos con ayuda del Estado. Ello sería, retrospectivamente, una de las ironías de la rebelión de las Cañadas.<sup>234</sup>

Quizás el indicador más importante acerca del éxito alcanzado por la estructura del PRONASOL en la zona es el hecho de que, a partir del conflicto armado, casi desapareció completamente la red de Comités de Solidaridad. De hecho, muchos comités realmente nunca existieron:

---

<sup>233</sup> Evaluación del Consejo Consultivo de PRONASOL, citado en Carlos Marín, “Estudio del propio Consultivo del PRONASOL: Solidaridad hundió más en la desesperanza a los ocho municipios del estallido zapatista” en *Proceso*, 949 (1995), p. 29.

Chiapas es la entidad federativa que cuenta con el mayor número de Comités de Solidaridad. Hasta octubre de 1993 contaba con 8,824. Sin embargo, de acuerdo con informes de la propia SEDESOL, la cifra de comités corresponde en lo fundamental a un listado de organizaciones sociales campesinas, indígenas, urbanas, de artesanos y pequeños productores ya existentes que reciben fondos del Programa y que, para efectos de registro, se les aplicó el nombre genérico de comités.<sup>235</sup>

De esta forma, los Comités de Solidaridad frecuentemente desaparecían al momento en que se terminaba la obra o proyecto. Para la población, por otra parte, significaba un costo importante el participar en el PRONASOL, debido a que frecuentemente se les pedía que trabajaran en las obras sin recibir remuneración, lo que significaba sacrificar parte del ingreso familiar, contraer deudas colectivas por la introducción de mejoras y servicios en la comunidad, como fue el caso de la electrificación, a lo que muchas veces se agregó la falta de beneficios tangibles, pues muchas obras realizadas tuvieron un impacto reducido en términos de bienestar. Todo esto generó un sentimiento de frustración entre la población.<sup>236</sup>

Problema aparte fue el de la gestión de los recursos. Por un lado, los Fondos Municipales dependían para su asignación de los ayuntamientos, generalmente atrapados en una dinámica de deficiencias de organización y falta de autonomía frente a la estructura de poder tradicional. Por el otro, existió un problema fundamental de “mal gasto”, debido tanto a que las organizaciones sociales que participaron en los proyectos productivos no conseguían aterrizar en obras y acciones los recursos que se les asignaban, como al incumplimiento sistemático de los contratistas encargados de diversas obras, a los altos costos de operación, a los diversos fracasos principalmente en la promoción de actividades productivas y al sesgo fundamentalmente urbano

---

<sup>234</sup> Carlos Tello, *op. cit.*, pp. 121-122.

<sup>235</sup> Evaluación del Consejo Consultivo de PRONASOL, citado en Carlos Marín, p. 30.

<sup>236</sup> *Loc. cit.*

(es decir, la priorización del financiamiento de servicios urbanos como pavimentación, centros recreativos, etc.) del gasto social en la región.<sup>237</sup>

En todo el estado de Chiapas, dentro de la etiqueta “Solidaridad” no sólo se incluyeron acciones que ya se venían realizando con anterioridad, sino que abarcó la construcción y mejoramiento de centros de readaptación social<sup>238</sup> y la excarcelación de presos.<sup>239</sup> La dispersión de los objetivos de PRONASOL finalmente provocó que las instancias públicas operaran con políticas aisladas, dispersas y descoordinadas. Se carecía de un sistema integrado de planeación regional y microregional, que diera dirección a los esfuerzos de las organizaciones federales y estatales involucradas.<sup>240</sup> La creación de la Secretaría de Desarrollo Social, que absorbió funciones de la SEDUE y de la SPP, no logró dar solución a este tipo de problemas.

## El uso político del PRONASOL en Chiapas

En términos más generales, se hizo evidente un uso político excesivo del PRONASOL en Chiapas.<sup>241</sup> De hecho, los municipios con alto índice de conflictividad fueron hacia los que más recursos se canalizaron. Las denuncias de corrupción en el gasto de PRONASOL, de las que participó el obispo Samuel Ruíz<sup>242</sup>, no se hicieron esperar, pero en gran medida debido a la tensión existente entre el gobierno federal y el estatal, fueron desestimadas. Esta tensión tenía su origen en la intención de Solidaridad de crear un aparato administrativo paralelo al ya existente,

<sup>237</sup> Entrevista 1, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 1998.

<sup>238</sup> Evaluación del Consejo consultivo del PRONASOL citado en Carlos Marín, *op. cit.*, p. 30.

<sup>239</sup> “Acciones de la semana de solidaridad. Liberan hoy a 115 reos que están en diversas cárceles de Chiapas”, en *La Jornada*, 10 de octubre de 1992.

<sup>240</sup> María del Carmen García y Antonio López Meza, *art. cit.*, pp.198-201.

<sup>241</sup> De hecho, son variables políticas y no socioeconómicas las que explican la distribución del gasto del Pronasol entre estados, municipios y distritos electorales. Véase Tomislav Lendo Fuentes, *The Political Implications of the National Solidarity Program (1989-1994)*, tesis de doctorado, Colchester, Reino Unido, University of Essex, 2001, *passim*.

que fuera “más flexible y pequeño”, de manera que los beneficios no se mermaran a lo largo de la cadena burocrática. Lo anterior estaba dirigido particularmente a evitar la intervención de los gobiernos estatales que eran vistos con recelo por el gobierno federal, principalmente por ser un foco de corrupción. Esto generó incluso la indignación de varios mandatarios estatales, que se rehusaron en principio a participar en el Programa.<sup>243</sup> Los municipios, por otra parte, se encontraban nuevamente utilizados como instancias administrativas dependientes de las decisiones de los Comités de Solidaridad y de las decisiones de la presidencia de la República. Por esa razón, tras la realización de la III Semana Nacional de Solidaridad se decidió aumentar la participación de los gobiernos subnacionales en el PRONASOL.

En el caso particular de Chiapas, la resistencia del gobierno estatal tenía dos causas: la primera, el escaso control que se le ofrecía sobre los recursos del Solidaridad y, segunda, por el perfil de los funcionarios incorporados en la estructura de dicho programa. En cuanto al primer aspecto, el gobernador consideraba que era excesiva la apertura de los Fondos Regionales de Solidaridad en el estado a la participación de organizaciones sociales fuera del control corporativo del PRI. Consecuentemente, la solución de compromiso fue darle al gobernador González Garrido, a diferencia de lo que sucedía en otros estados, poder discrecional sobre los recursos recuperados del programa Crédito a la Palabra por medio de un fondo estatal a cargo de la Secretaría de Participación Comunitaria, es decir, de funcionarios ligados al PRI y a la CNC.<sup>244</sup>

En cuanto al equipo de funcionarios que trabajaban para la SEDESOL en Chiapas, es importante notar que muchos de los militantes de Línea Proletaria y Línea de Masas que trabajaban en los setenta en la región de Las Cañadas con organizaciones sociales se volvieron

---

<sup>242</sup> Diana Guillén, *Chiapas 1973.1993*, op. cit., p. 133.

<sup>243</sup> Véase María del Carmen Pardo, “La política social como dádiva del presidente”, en *Foro Internacional* 143-144 (1996), p. 308.

funcionarios de Solidaridad.<sup>245</sup> En otros casos, líderes de organizaciones sociales ligadas a la Diócesis de San Cristóbal también llegaron a tener funciones directivas dentro de la Secretaría.<sup>246</sup> Por ejemplo, el delegado de SEDESOL en Chiapas en 1994, Juan Manuel Mauricio Leguizamo, era un activista que llegó entre 1976 y 1977 de Morelia, Michoacán, a desarrollar metodologías de planeación comunitaria para la Diócesis. Era un personaje muy cercano al obispo Ruíz, también originario de la capital michoacana.<sup>247</sup>

Por esta razón, el gobierno del estado consideraba a muchos de estos ex activistas sociales como fuente de apoyo a las organizaciones contestatarias. Por ejemplo, en 1990 el director regional del INI en el municipio de Las Margaritas fue obligado a renunciar por apoyar a la Unión de Ejidos de la Selva para que obtuviera fondos de Solidaridad. En 1992, tres personas con cargos directivos en el mismo Instituto (el director estatal, el director regional y el tesorero) fueron arrestados bajo el cargo de haber desviado recursos de acciones de apoyo a la producción de básicos en Ocosingo y Chilón. Fueron liberados tras denunciar que se les había mandado recluir por haber fomentado proyectos de grupos independientes. No pudieron regresar a sus antiguos cargos.<sup>248</sup> Como estrategia para mitigar la presencia de los “reformadores sociales” en el estado, el gobernador González Garrido creó sus propias instancias de participación social:

Autoridades locales en Chiapas manipularon abiertamente los recursos asignados por PRONASOL mediante la creación del ministerio de participación comunitaria. Dicho ministerio premió tanto la lealtad al PRI como a la organización campesina oficial, la CNC. Este factor acentuaría el descontento y las divisiones entre las diferentes comunidades indígenas. Evaluaciones posteriores del programa en el ámbito estatal dejaron ver que la lógica de la

---

<sup>244</sup> Neil Harvey, *op. cit.*, pp. 185-186.

<sup>245</sup> Antonio García de León, *art. cit.*, p. 19.

<sup>246</sup> Este también era el caso de Fernando Aceves, que sería enviado a Chiapas como representante del secretario tras el levantamiento de 1994, quien fue militante de Chiltak, A.C., una organización fundada a mediados de la década de 1980, cercana a la ANCIEZ y vinculada a la Diócesis de San Cristóbal. Véase, Carlos Tello, p. 133.

<sup>247</sup> Entrevista 8. con funcionario del INDESOL, 1998.

<sup>248</sup> Neil Harvey, *op. cit.*, p. 186.

asignación de fondos no siempre garantizó resultados óptimos. Supuestamente PRONASOL otorgaba a las comunidades una considerable flexibilidad para decidir la asignación de los fondos sobre la base de necesidades locales, pero en la práctica dicha asignación presentó importantes problemas. En primer lugar, el diseño del programa no logró garantizar que todos los recursos fueran distribuidos de acuerdo con las necesidades regionales en términos de pobreza. En segundo término, Pronasol no pudo asegurarse de que todos los beneficiarios pertenecieran al grupo identificado como prioritario y, por último, la distribución de recursos no respondió necesariamente a las necesidades más urgentes.<sup>249</sup>

Cuando en mayo de 1993 el ejército se enfrentó con las milicias del EZLN, el gobierno contó con pruebas de que se preparaba un levantamiento armado en Las Cañadas. La decisión de no intensificar los operativos militares en la zona se tomó al considerar que al concentrar mayores recursos públicos en la zona, por medio del PRONASOL, se desactivarían las actividades subversivas. Sería el Secretario Luis Donaldo Colosio el encargado de implementar esta estrategia:

La reacción de Luis Donaldo fue muy especial. En su oficina, tensó la quijada en un gesto que no alcanzó a disimular y cambió el tema. Estaba enterado y sería el ejecutor del plan presidencial para combatir la guerrilla con dinero, con inversión social en ese “corredor de extrema pobreza”.<sup>250</sup>

Durante el mes de mayo de 1993 se realizó una reunión de la ARIC U de U donde se alertaba de los graves problemas que se vivían en la selva. Se trató de un intento desesperado de esa organización por frenar la guerra. Al escuchar estos reclamos, el secretario de Desarrollo Social anunció una partida especial de recursos de 170 millones de pesos que habría de beneficiar a las regiones más pobres de Chiapas, en particular a las Cañadas: "por instrucciones del

---

<sup>249</sup> Mónica Serrano, *op. cit.*, p. 462.

<sup>250</sup> Isabel Arvide, *op. cit.*, p. 33.

presidente Carlos Salinas de Gortari, esta región será apoyada de manera especial", declaró.<sup>251</sup> El problema fue que, gracias a la promoción hecha por el gobierno del estado de organizaciones demandantes de proyectos, el dinero no llegó a sus destinatarios finales, sino que contribuyeron a aumentar las desigualdades entre las comunidades.<sup>252</sup> Meses después, en septiembre, la ARIC U de U volvió a acercarse a las autoridades para alertar sobre el inminente levantamiento. Sería la última reunión de la ARIC U de U antes de dividirse definitivamente. Nuevamente el secretario de SEDESOL escucharía las denuncias de desvío de recursos por parte del gobierno del estado y la inminencia de la guerra:

"La naturaleza de las Cañadas", le dijeron, "el aislamiento y la situación socioeconómica en que vive la población crea condiciones altamente conflictivas, propicias para el narcotráfico y para las orientaciones políticas que promueven la violencia".<sup>253</sup>

El presidente Salinas en persona asistió ese mismo mes a Las Cañadas a inaugurar el hospital IMSS-Coplamar en Guadalupe Tepeyac, poblado donde predominaban los simpatizantes del EZLN. Se volvieron a exigir soluciones y se comprometieron más recursos gubernamentales, sobre todo créditos para actividades productivas. Era demasiado tarde. Ese dinero sería utilizado por el mando guerrillero para comprar armamento, como se sabría después.<sup>254</sup> Colosio regresó a Ocosingo por última vez entre octubre y noviembre de 1993, antes de ser designado candidato presidencial del PRI. Durante esa última gira se le cuestionó sobre dónde había quedado la inversión prometida. Aseguró que se iban a canalizar cuarenta millones de pesos a Las Cañadas

---

<sup>251</sup> Citado en Carlos Tello, *op. cit.*, pp. 177-178.

<sup>252</sup> Mario Humberto Ruz, "Introducción", en Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz, *op. cit.*, p. 11.

<sup>253</sup> Citado en Carlos Tello, *op. cit.*, p. 178.

<sup>254</sup> Los campesinos del ejido que participaban en las milicias del EZLN aportaban entonces, para comprar armas, no nada más sus cabezas de ganado, sino todo lo que tenían, incluso los recursos del Fondo de Solidaridad para la Producción. Eran créditos a la palabra de 400 mil pesos por hectárea, entregados en el verano, que sirvieron, no para la producción, sino para la guerra de liberación. Es decir, según ellos, para su bienestar en el futuro. Carmen Legorreta, *op. cit.*, p. 185.

en lo que restaba del año. Entre noviembre y diciembre se vuelven a desviar los recursos y eso hace retroceder la concertación que la SEDESOL realizaba con las organizaciones sociales en la zona: simplemente se bloqueó el proceso de negociación.<sup>255</sup> El resultado es de todos conocido.

Solidaridad, como estrategia no sólo quedó en total parálisis tras el 1 de enero de 1994, sino que terminó repudiado y bajo la sospecha de las autoridades federales y estatales:

El gobernador interino de Chiapas, Javier López Moreno, expresó ayer su interés en conocer "cómo y en qué proyectos" se invirtieron los millonarios recursos del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), destinados a las zonas de la Selva y de Los Altos de Chiapas. Se trata de 40 millones de nuevos pesos que "beneficiarían" a los municipios de Ocosingo, Altamirano, Chanal, Oxchuc y Las Margaritas, localidades donde se registraron violentos combates en la primera semana de enero.<sup>256</sup>

El PRONASOL sería el blanco de severas críticas y en muchos casos incluido como parte de las causas del levantamiento armado, sobre todo por el uso político de sus beneficios.<sup>257</sup> Solidaridad no podría ser en el futuro un referente legítimo para guiar la respuesta gubernamental frente al alzamiento del EZLN. Habría que buscar en otro lado.

De esta manera, el levantamiento armado supuso una disyuntiva fundamental para los funcionarios públicos: ¿era momento de intervenir con acciones sociales en la zona? ¿Cómo debía responderse a las demandas de las comunidades de Las Cañadas? ¿Qué consecuencias tendría la implementación de programas sociales en la zona sobre el curso del conflicto, primero, y del proceso de negociación, después? Una organización gubernamental debía responder estas preguntas y tomar una decisión: la SEDESOL. La pregunta que se hacían los "reformadores sociales" era: ¿cómo y por dónde empezar?

---

<sup>255</sup> Entrevista 8, con funcionario del INDESOL, 1998.

<sup>256</sup> "PRONASOL y sus fondos", *La Jornada*, 22 de Enero de 1994.

<sup>257</sup> Véase Héctor Díaz-Polanco, *La rebelión zapatista y la autonomía*, México, Siglo XXI, 1997, pp. 155-161.

## ***Resumen y conclusiones***

En este capítulo se hizo una revisión de las condiciones sociales, económicas y políticas que existían en el estado de Chiapas y particularmente en la región de Las Cañadas en los años anteriores al levantamiento armado de 1994. La colonización relativamente reciente de la zona, la falta de servicios, la deforestación, el declive de la productividad de las unidades económicas y la crisis en los precios de sus productos han dado lugar a problemas agudos de escasez de tierra y a la necesidad de replantear la orientación productiva de la región. Esto, evidentemente, es un objetivo de largo plazo, pero que no puede seguir siendo ignorado. Este es el entorno económico de marginación y pobreza que terminaría por ser un caldo de cultivo para la formación de un movimiento armado.

Una primera conclusión es que el proceso de colonización de Las Cañadas produjo paralelamente un campesinado indígena dispuesto a utilizar sus nuevas formas de organización para lograr beneficios económicos y sociales, al mismo tiempo que luchaba por defenderse de las amenazas planteadas por agentes externos (fundamentalmente el gobierno estatal) a sus comunidades. No se trataba de comunidades tradicionales, sino de una población que aprendió a movilizarse y adoptar un comportamiento estratégico frente a los diferentes niveles de gobierno. Su táctica de “dos caras” le permitió obtener ciertos beneficios del gobierno federal, al tiempo que logró mantener su independencia política. Sobre todo, se utilizó a las organizaciones federales como una especie de escudo en su lucha frente a la élite política y económica chiapaneca. Esta actitud la encontraremos después en la participación de diferentes comunidades en el Programa de Las Cañadas.

En segundo lugar, las organizaciones gubernamentales, y en particular las del nivel federal, se han convertido frecuentemente en un problema más que en una solución para los habitantes de Las Cañadas. La política contradictoria que, por un lado, promovía la colonización de la selva, mientras, por el otro, despojaba de los derechos de propiedad a los recién llegados, además de las prohibiciones a la realización de sus actividades productivas, fue, en gran medida, causante del aumento del conflicto político en la región.

A pesar de que no puede decirse que no existieran programas dirigidos a mejorar las condiciones de vida y elevar las capacidades técnicas de los campesinos de Las Cañadas, se trató de esfuerzos coyunturales, desarticulados y que en muchos casos terminaban sirviendo a los objetivos de los gobernantes, antes que a los de la población. Este fue el caso del PASECOR, que a pesar de que trató de incluir a la población en la implementación de sus acciones de mejora de la productividad, con base en la utilización de las asambleas para lograr acuerdos, terminó por desentenderse del bienestar de las comunidades, anteponiendo la conservación del medio ambiente<sup>258</sup>.

Finalmente, la experiencia del PRONASOL en la región de Las Cañadas y en general en Chiapas fue tanto menos que desastrosa; no logró combatir la pobreza ni aliviar la aguda crisis económica que vivían las comunidades. Tampoco logró crear una red de participación social duradera y, por el contrario, terminó por servir a los intereses de grupos políticos específicos. La acción gubernamental nunca estaría tan desprestigiada como lo estuvo hacia el final de 1993, ante la evidencia de la incapacidad de los funcionarios gubernamentales de implementar medianamente una estrategia de desarrollo social que redujera las tensiones sociales en Las

---

<sup>258</sup> Es decir, reprimiendo a los campesinos que aprovecharan los recursos de la selva, si bien existían razones que justificaban frenar el deterioro ecológico de la Selva.

**Cañadas. La falta de eficacia se trasformaría en la pérdida de legitimidad entre un sector importante de la población indígena de la selva.**

## CAPÍTULO III

### LA DECISIÓN: CONFLICTO E INNOVACIÓN

En el presente capítulo se analiza el proceso que condujo al diseño del esquema de operación del Programa de las Cañadas, con la intención de establecer bajo qué condiciones se propuso dicho modelo de intervención, cuáles eran las principales preocupaciones que tenían los funcionarios en mente al realizar su propuesta y en qué medida se trata de un diseño “innovador” o sólo resultado de un proceso incremental (es decir, que hace modificaciones superficiales a la forma en que desde antes se hacen las cosas) de toma de decisiones. En la primera sección se describen los principales efectos sociales que ocasionó la aparición pública del EZLN, para luego hacer un recuento de las primeras acciones de carácter social emprendidas por el gobierno federal en la región de Las Cañadas. Posteriormente, en las dos secciones siguientes, se analizarán las condiciones bajo las cuales se constituyó el equipo de funcionarios que diseñaría el programa, y los objetivos que se plantearon.

#### ***Los efectos económicos, políticos y sociales del levantamiento armado***

Como se vio en el capítulo anterior, la región de Las Cañadas vivió un proceso de colonización tardío que, junto a la debilidad de los programas de desarrollo social y económico, mantuvo a la población severamente marginada. El ingreso *per cápita* en la región es uno de los más bajos en el Estado: la mayoría de la población tiene ingresos menores a tres salarios mínimos. Las principales actividades económicas (a parte de la agricultura de autoconsumo) son

la cafecultura y, sobre todo, la ganadería. La producción de café se realiza en los cinco municipios de la zona que cuentan con un padrón de 10, 500 productores y 16, 500 hectáreas cultivadas por medio de dos técnicas principales: intensiva con soporte tecnológico y producción de café orgánico con insumos naturales y terrazas (que alcanza sólo 500 ha sembradas).<sup>259</sup> Gran número de familias no puede cultivar este tipo de producto por requerir tierras altas de difícil acceso y por los problemas que implica transportar el grano hasta los centros de comercialización. Por su parte, la ganadería no reporta beneficios substanciales por la baja eficiencia productiva que se registra en la zona. Sin embargo, quien cría ganado aumenta significativamente su nivel de vida y logra tener acceso a una fuente de recursos de emergencia por la facilidad de comercialización que tiene la carne en la zona, además de que la posesión de animales es un signo reconocido de *status*.

Los cultivos de maíz y frijol se realizan bajo la práctica tradicional de roza-tumba-quema, principalmente con fines de autoconsumo. Según las autoridades, el deterioro originado por esa práctica se suma a la pérdida de grandes áreas arboladas y de otros recursos naturales debido a la creación de nuevos asentamientos que ejercen presión sobre el uso del suelo. La actividad forestal, sin embargo, ha tenido una derrama económica insignificante por la falta de información de la población acerca del aprovechamiento de los recursos madereros del área.<sup>260</sup> Como se mencionó en el capítulo anterior, la crisis en los precios de los productos agrícolas de la región empeoró las condiciones de vida de sus pobladores y explica en gran medida la falta de expectativas que sufría la población en 1994.<sup>261</sup> A la falta de ingresos, provocada por las

---

<sup>259</sup> SEDESOL-Gobierno del Estado de Chiapas, "Programa Integral de Desarrollo para la Región de las Cañadas", mimeo, s.l.n.a., p. 7.

<sup>260</sup> *Ibid.*, pp. 9-10.

<sup>261</sup> Tanto la ganadería como el cultivo de café se consideran como actividades detonadoras en cierta medida del conflicto armado, debido a la baja en los precios del café en 1997 y del ganado en 1992. La situación se agravó

deficiencias técnicas de producción y explotación, se suman los bajos índices de escolaridad en la región. En las comunidades son pocas las escuelas primarias y secundarias, las cuales en su mayoría cuentan con dos o tres aulas.<sup>262</sup> A todas estas condiciones estructurales de marginación, habría que agregar los efectos económicos, sociales y políticos que tuvo el levantamiento armado de enero 1994, los cuales se describen de manera general a continuación.

### **Efectos económicos**

En términos de la economía de las comunidades de la región de Las Cañadas, el levantamiento armado tuvo consecuencias desastrosas:

El deterioro económico que provocó el conflicto, junto con los efectos de la crisis de precios de los principales productos agrícolas de la región, llevó a una pérdida del nivel de acumulación alcanzado por las familias indígenas de Las Cañadas de aproximadamente veinte años atrás. Es decir, quedaron en una situación similar a la que tenían en 1975, lo que implicaba, según algunos cálculos preliminares, que hasta el 2005 podrían recuperar el máximo nivel de desarrollo alcanzado, el cual se presentó en 1985 (sin considerar que la población se ha duplicado desde entonces y que los recursos naturales que soportaron esta acumulación se encuentran gravemente deteriorados).<sup>263</sup>

### **PÉRDIDA DE ACTIVOS**

La situación económica de cientos de familias en Las Cañadas se vio afectada fundamentalmente al ser éstas despojadas de sus medios básicos de subsistencia. La salida de muchas personas de sus comunidades hizo que se desatendieran las tierras, el ganado fue abandonado o robado, los cafetales descuidados al igual que los demás cultivos. Además, se hizo

---

debido al abandono de los productores por parte del IMECAFE y por la caída de la cartera vencida de los créditos ganaderos en la segunda mitad de la década de 1980. Por si fuera poco, en 1989 se decretó una veda forestal que afectó directamente a la población que quedó privada de uno de sus más importantes recursos naturales. (*Ibid.*, pp. 8-9.)

<sup>262</sup> SEDESOL, "Diagnóstico regional de Las Cañadas", documento interno, s.l.n.a.

más difícil vender su mano de obra: en el pasado, si la propia producción de las familias no era suficiente para garantizar su supervivencia, se optaba por vender la fuerza de trabajo de sus miembros en las fincas ganaderas y cafetaleras. A partir del 94, debido la invasión de tierras privadas, esa opción prácticamente dejó de existir:

Porque antes del conflicto, mucho antes de la guerra, no digamos [que había] mucho empleo, había empleo. Por lo menos había empleo. Claro que muy gacho porque esos pinches finqueros pagaban lo poco que se pueda. Pero que sí había empleo. El año pasado, el 98, te juro que pudo haber llorado un zapatista, y aún otro, un ariquero, porque se van de su casa. Para que trabajen tienen ir ahora a Palenque y Tenozique, donde es ganadero todo. Y entonces, ¿quién te vende?, ¿de dónde sacan lo que es comida, lo que es azúcar, en tiempo de escasez, de que no hay maíz? Cuando se da eso es en junio, julio, agosto, no hay maíz. En cambio antes, cuando hay un propietario allá adentro, si no tienen maíz, se dan por salario, a cambio de que trabajar te dan maíz. Ahora ya no, no existe eso.<sup>264</sup>

Además, debido a las divisiones políticas, el trabajo productivo de las organizaciones sociales se paralizó, pues no se permitía la entrada a la zona a los dirigentes y asesores de los diferentes proyectos. Muchos de ellos simplemente fueron abandonados o nunca pudieron ser realizados.

De hecho la ARIC alquiló en tiempos un beneficio en seco para industrializar el café, pero al parecer nunca ha podido operar por el conflicto. En términos de la ganadería, había habido bastantes créditos de BANRURAL y había la propuesta de crear una especie de módulos ganaderos...: Amador Hernández, Las Palmas, [El Prado] Pacayal, Avellanal y El Zapotal. En esos lugares se instalaron unas micro-hidroeléctricas, unas pequeñas plantas para generar energía a partir de caídas de agua... Ahí estábamos. En el caso de estos lugares, era construir la micro-eléctrica y además toda la estructura de corrales y equipo como molino de martillo, secado de

---

<sup>263</sup> Carmen Legorreta, *op. cit.*, p. 145.

<sup>264</sup> Entrevista 18, con líder de la ARIC I y D, 1999. Se decidió conservar la sintaxis y ortografía original en todas las entrevistas citadas.

zacate. Todo se quedó ahí también. En el caso de Amador Hernández, tenía un taller de carpintería completo y otras cosas. Todo se quedó ahí.<sup>265</sup>

En resumen, muchas comunidades perdieron sus activos materiales (tierra, herramienta, animales) y sus habitantes quedaron imposibilitados para obtener ingresos a partir de vender su trabajo y de seguir con los proyectos productivos de las organizaciones sociales en las que militaban. Esto acentuó la precariedad de la vida de esas familias que, frecuentemente, se vieron en una situación mucho peor que la que vivían antes del 1994:

La situación desde 95 para acá, así, generalmente, en cuestiones de trabajo, en cuestiones de desarrollo de la comunidad, no se han superado nada. Al contrario, en lugar de que la gente vaya buscando forma de cómo trabajar, como que se acabó con todo, todo lo que hay, y hay cafetales, potreros, y lo que más trabaja la gente, lo que es ganado, una parte, dos cañadas trabajan puro café y la mayoría trabajan puro ganado. Y esos son dos aspectos. Y luego todo los potreros ya son acahuales, los cafetales ya son potreros, ya no rinden como rendían antes. Entonces como que aquí la situación económica, de la gente pues está baja, por esas mismas situaciones de que la gente lo abandonó por mucho tiempo.<sup>266</sup>

### ***DISOLUCIÓN DE LA RED SOCIAL PARA LA PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN***

El levantamiento armado no sólo dejó a muchas familias sin sus medios de subsistencia, sino que también erosionó gravemente muchas relaciones sociales que durante décadas habían permitido que los pobladores comercializaran sus excedentes y que les daban cierta seguridad sobre los ingresos que recibirían al finalizar el ciclo agrícola. Esto cerró aún más el número de opciones que las comunidades tenían para sobrevivir. Esto se explica a continuación.

Debido al alto grado de incertidumbre que ha reinado en la región, sobre todo por las invasiones de tierra y al crecimiento de la delincuencia en la zona, muchos de los intermediarios

---

<sup>265</sup> Entrevista 4.

<sup>266</sup> Entrevista 20

entre los campesinos y los centros de distribución de sus productos (típicamente las ciudades de Ocosingo, Tuxtla Guitiérrez, Palenque, Comitán y San Cristóbal) dejaron de operar o aumentaron sus exigencias para compensar el riesgo de internarse en el territorio controlado por el ejército federal y el EZLN de manera alternativa.<sup>267</sup>

Como se señaló en el capítulo anterior, la práctica del “coyotaje”, si bien era un sistema de acaparamiento de los productos sumamente injusto para las comunidades, de alguna manera permitía que los campesinos tuvieran garantía de acceso a dinero para realizar la cosecha o transportar el ganado y, al mismo tiempo, tener un comprador asegurado. El *coyote* compensaba el riesgo de tener que ingresar a esa aislada región al comprar barato el café y las cabezas de ganado. Este tipo de relación, sin embargo, sufrió una fractura fundamental desde 1994.

[S]obre todo para la población zapatista... con la entrada del ejército en 95, más bien desde 94, que era una zona controlada, con todos los conflictos, con la guerra se destruye toda la red social, sin calificarla; es que el “coyote”..., como red social, para la producción, se destruye. [...]Yo lo que veo es que esa red de relaciones sociales que permitía la comercialización de sus productos se quebró. Se rompió. Y eso evidentemente tuvo que repercutir en la vida de las comunidades. Y yo no sé si sea muy aventurado de mi parte decirte, pero para mí, sobre todo la gente... su situación económica es un poco peor que antes del 94. Y mira, lo vi con el café en la cañada de Morelia... En algún momento [antes del levantamiento] nos pidieron apoyo para la comercialización del café, y, ¿a quién acudimos? O sea, en ese momento, organizaciones sociales de cafeticultores no tenían recursos para comprar café, o sea, no podían hacer el compromiso de comprarnos todo el café. ¿A quién se lo vendíamos? Pues de alguna manera a los coyotes, a las compañías que están instaladas aquí [en San Cristóbal de las Casas] y que acaparan el café. A ellas tuvimos que ofrecerles el café para poder sacar el café. Pero de ahí que digamos, la gente tiene recursos como para ir haciendo, ahí donde se escoge renovación de cafetales, tener recursos, ya no digas para renovación de cafetales, estoy exagerando, recursos para la cosecha de café, porque siempre

---

<sup>267</sup>“ Ponle el café: el café en el 95 lo llegaron a pagar hasta un peso el kilo. Ponle que el quintal trae sesenta kilos, lo vendía en sesenta pesos. Invertía más el trabajo que el resultado. Igual lo que es el ganado. Desde el 94 y ya al final del 95, no entraban compradores”. Entrevista 20, con líder de la fracción de la ARIC fracción “Vázquez”, 1999.

contrataban algo de mano de obra, la gente no tenía dinero. Tu te encontrabas con que los más cercanos a ti, como amigos, te pedían prestado para poder hacer el corte del café, porque no tenían ningún apoyo de ninguna clase. Y ahora, en una situación de tanta incertidumbre ni el coyote les daba el anticipo para poder cortar el café.<sup>268</sup>

De esta forma, una de las consecuencias del conflicto armado en la región fue el debilitamiento de las relaciones de producción y comercialización sin que fuera posible en el corto plazo sustituirlas por un nuevo conjunto de alternativas para el intercambio. Esto acentuó la incertidumbre económica de las familias y afectó gravemente a muchas comunidades.

### ***ENCARECIMIENTO DE LA VIDA EN LA REGIÓN***

El aumento de los precios de los productos básicos para la subsistencia de las familias en la zona se debió al efecto doble de aumento de la demanda y la reducción de la oferta de básicos que causó el desplazamiento de 25 000 personas de Las Cañadas: el abandono de sus animales, potreros, cafetales, casas y bienes que habían construido entre todos para beneficio de la comunidad, la pérdida de los recursos de los proyectos colectivos, entre otros, disminuyó la producción de básicos y comercializables en la zona. Al mismo tiempo, el traslado de familias enteras a zonas aisladas, sin agua y tierras aptas para el cultivo, ocasionó el aumento de la demanda de granos, sal, medicamentos, entre otros productos. En pocas palabras, se redujo el excedente de productos en la zona pero también aumentó el número de personas que requerían de comprarlos al verse imposibilitadas de producir para el autoconsumo en el corto plazo. Obviamente, esto produjo que quienes tenían algo para vender lo hicieran a precios más elevados y los que compraban se vieron obligados a aceptar estos aumentos porque muchas veces era

---

<sup>268</sup> Entrevista 11, con integrante de Chiltak, A.C., 1999.

imposible trasladarse fuera de Las Cañadas para adquirir estos productos básicos, debido a las prohibiciones al libre tránsito ordenadas tanto por la guerrilla como por el ejército federal.

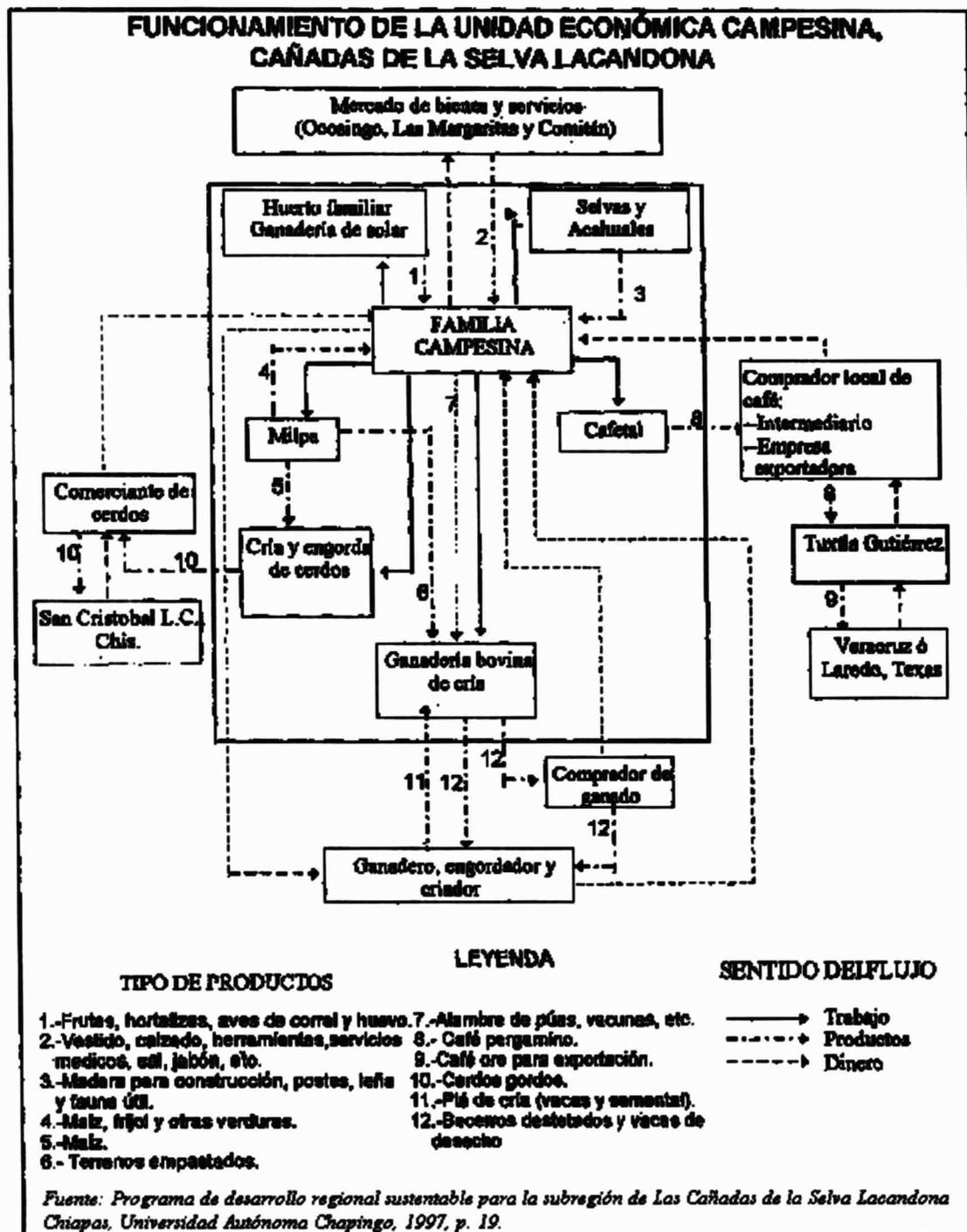
Dado lo dramático del problema, las organizaciones sociales (principalmente la ARIC) establecieron como primera prioridad crear un sistema de abasto “solidario”, que hiciera llegar los productos a todas las comunidades a precios razonables.<sup>269</sup> Estos esfuerzos si bien ayudaron de manera coyuntural a algunas poblaciones, fueron sumamente limitados para dar una solución permanente a la situación económica que vivían muchas comunidades aisladas, debido no sólo a las dificultades para transportar los productos, sino a la carencia de recursos suficientes frente a la magnitud de la tarea.

Los tres efectos mencionados (pérdida de activos, erosión de las relaciones para la comercialización y encarecimiento de la vida) tuvieron efectos inmediatos que redujeron el bienestar de las comunidades de Las Cañadas. Dadas las características de la economía campesina de la región, que se encuentra gráficamente descrita en el cuadro 3.1, podemos decir que el conflicto armado afectó prácticamente todas las formas de obtención de ingresos y medios de consumo que hasta 1993 habían sido la base de la supervivencia de las familias en la Selva, tanto aquellas que pertenecían a la propia unidad económica familiar (grupos familiares ampliados), como aquellas dirigidas al intercambio con otras comunidades y regiones.

---

<sup>269</sup> Entrevistas 4, con asesor de la ARIC U de U “oficial”, 1999, y 20, con líder de la ARIC I y D, 1999.

CUADRO 3.1: FUNCIONAMIENTO DE LA ECONOMÍA CAMPESINA EN LAS CAÑADAS



En conclusión, los efectos económicos del levantamiento fueron desastrosos al afectar severamente los medios de subsistencia de las familias indígenas. Algunos de esos problemas no

han podido ser revertidos hasta la fecha. Las organizaciones sociales se lanzaron a tratar de reactivar la economía campesina, tanto la de autoconsumo como la destinada a la comercialización. Sin embargo, su esfuerzo no fue suficientemente efectivo, por lo que los líderes de las organizaciones demandaron de manera creciente apoyo del gobierno para esta tarea.

A los efectos económicos se sumaron los efectos sociales del levantamiento armado que debilitaron todo el entramado de instituciones que regulaba la vida en las comunidades y las relaciones entre los diferentes poblados, como se explica en la siguiente sección.

## **Efectos sociales**

Los efectos sociales del levantamiento armado también fueron múltiples. Nuevamente, aquí sólo se señalan cuatro de ellos: el desplazamiento de comunidades, la invasión de tierras, la división ideológica dentro de los poblados y los efectos asociados a la militarización de la zona. La combinación de estos cuatro fenómenos tuvo como resultado el debilitamiento de los lazos sociales que garantizaban la unidad familiar y comunitaria, la erosión de la confianza intra e intercomunitaria, y llevó al colapso de muchas de las instituciones de regulación del conflicto existentes en Las Cañadas. En pocas palabras, el conflicto dañó gravemente el tejido social y el capital social de las comunidades, como se verá a continuación.

### *Los desplazados*

Uno de los efectos más graves que tuvo el levantamiento armado fue la expulsión de alrededor de 25,000 personas de sus comunidades. Este fue el problema que se hizo más rápidamente evidente y que dio cuenta de la magnitud de la emergencia social que se vivía en Las

Cañadas y sus alrededores. Al final de los combates, interrumpidos por el cese al fuego decretado el 12 de enero por el presidente Salinas, el balance oficial daba cuenta de 193 muertos: 150 rebeldes, 24 policías y 19 militares.<sup>270</sup> Miles de familias abandonaron sus tierras y hogares por presiones de los grupos políticos y por miedo a la intensificación de la guerra, lo que dio lugar a la destrucción y saqueo de las viviendas, además de la usurpación de sus tierras y cultivos. Se crearon nuevos asentamientos en zonas incomunicadas, que carecían de todo tipo de servicios básicos y, en muchas ocasiones, ni siquiera contaban con los recursos naturales suficientes para sostener a los nuevos pobladores.

Las expulsiones, resultado del enfrentamiento entre distintas facciones políticas (bases zapatistas, priístas, perredistas, miembros de las fracciones de la ARIC, entre otras), habían empezado desde noviembre de 1993<sup>271</sup> debido a la pugna entre la guerrilla y otros sectores sociales (como la organización eclesiástica de base), pero se acentuaron en 1994 y 1995, con la entrada del ejército en la región. En los primeros días de 1994 saldrían de sus comunidades unos 11 mil 439 indígenas. Poblados como Guadalupe Tepeyac fueron completamente abandonadas por los simpatizantes del EZLN durante la ofensiva policiaco-militar de febrero de 1995.<sup>272</sup>

---

<sup>270</sup> Citado en Maite Rico y Bertrand de La Grange, *op. cit.*, p. 300.

<sup>271</sup> Al respecto se tienen testimonios como el siguiente: “Hizo una reunión el responsable EZLN. Así armado empecé a preguntar, a los de la organización ARIC Unión de Uniones, si quiere ingresar a la organización zapatista si no quiere que salga de buena o mala, dejó un plazo de 20 días si no sale quemadas las casas dijo que no puede ser sus milpas porque está a punto de salir a los de ARIC. Por eso los compañeros de la del ARIC llegaron a entender que nunca debe enfrentarse con ellos. Así que cumplieron trasladarse al ejido Zapotal.

En otra acta los zapatistas del ejido Sultana advierten a los demás miembros de la comunidad: nosotros ya hicimos una asamblea general en donde quedamos en un acuerdo que ustedes nunca jamás volverán en la comunidad la Sultana por el motivo que ustedes amenazaron la muerte de la comunidad Sultana. Ustedes estuvieron diciendo en las oficinas que los zapatistas no sirve lo que hace. Nosotros ya no queremos divicionistas en esta comunidad por que nosotros tenemos una ley de guerra. El que comete error será trasladado al frente de combate.” Acta y testimonio citados en Carmen Legorreta, *op. cit.*, p. 298. Se mantiene la sintaxis y la ortografía del original.

<sup>272</sup> “Le dije a la población –agregaba el jefe militar–, que traía la ley y el imperio de la Constitución. Que estábamos dispuestos a darles ayuda material y moral, y ahí fue donde intervinieron estas personas [extranjeros] para que no nos hicieran caso. En ese momento, la señora (Catherine Herman) determinó que la gente abandonara el lugar en masa, rumbo a Nuevo Momón. El pueblo (Guadalupe Tepeyac) está totalmente abandonado”. General Román Arrieta Hurtado, citado por Guillermo Correa, Salvador Corro y Julio César López, “En éxodo masivo y organizado,

Así, se estima que en total dejaron sus comunidades 21 mil 159 personas, principalmente indígenas, abandonaron sus lugares de origen y se establecieron en 13 municipios, tanto debido a expulsiones de carácter político (expulsiones ocasionadas tanto por simpatizantes del EXLN como por sus opositores) como por miedo a la guerra.<sup>273</sup> Con respecto a la región de Las Cañadas, según un informe de la Diócesis de San Cristóbal, 4 mil 63 familias indígenas habían tenido que abandonar sus comunidades. La mayoría se trasladó cerca de las cabeceras municipales donde se sentían más seguras:

De los más de 26 mil desplazados en los primeros meses de 1994, unos 25 mil se concentraron en Las Margaritas. En tanto, en el municipio de Altamirano, alrededor de cien personas, de las mil desplazadas entre enero y abril de 1994, se asentaron definitivamente en barrios como el de Candelaria, El Campo y Las Casitas, después de construirse sus viviendas.<sup>274</sup>

Muchas familias se negaban a regresar a sus comunidades, en primer lugar por el temor a la violencia y, en segundo, a que varias organizaciones públicas (entre ellas la SEDESOL, el DIF y el IMSS) canalizaron ayuda a sus campamentos ubicados cerca de las cabeceras municipales, lo que les hizo preferible permanecer en ellos e insertarse en la vida semi urbana, haciendo labores de albañilería o domésticas:

Quienes eran campesinos [se refiere a los refugiados] hasta antes del 1 de enero de 1994, ahora son albañiles o ayudantes de albañil; las mujeres que se ocupaban de su hogar, ahora trabajan para otros; y los niños que auxiliaban en los campos o en la casa, buscan dinero como vendedores de chicles, limpiaparabrisas o boleando zapatos.

---

poblaciones enteras de la zona zapatista dejaron el campo libre para que el ejército pudiera decir: misión cumplida”, en *Proceso*, 955 (1995), p. 15.

<sup>273</sup> Salvador Corro, “Sin visos de solución el problema de los indígenas desplazados en Chiapas”, *Proceso*, Domingo, 15 Agosto 1999.

<sup>274</sup> María Teresa del Riego, “Indígenas desplazados por el conflicto en Chiapas, no desean regresar a sus pueblos”, en *Crónica*, 31 Marzo 1997.

Establecidos en albergues que se han transformado en barrios, el mayor número de indígenas desplazados están en el municipio de Las Margaritas, donde se han fundado siete nuevas colonias.<sup>275</sup>

Los desplazados, dependiendo del bando político al que pertenecían, se negaban a regresar a sus lugares de origen ya sea por la presencia del ejército o por la existencia de grupos civiles armados que les exigían su integración a alguna organización anti zapatista.<sup>276</sup> Lentamente, durante 1995, lentamente la mayoría de los desplazados regresaron a sus comunidades gracias a pactos de no agresión entre las diferentes facciones existentes, sin que ello terminara del todo con las presiones sobre los pobladores:

En los últimos meses... han retornado algunos grupos por su cuenta, otros lo han hecho de manera individual o amparados en convenios entre los grupos en pugna. Los que han decidido regresar son presionados para que se suman al PRI, abandonen la religión católica, y hasta les piden que se conviertan en informantes.<sup>277</sup>

### *Invasiones de tierra*

La invasión de tierras era un fenómeno relativamente común antes de 1994 e incluso fue propiciado en ocasiones por los gobiernos federal y estatal.<sup>278</sup> Sin embargo, nunca alcanzó la proporción a la que llegó inmediatamente después del levantamiento de enero de 1994. En los

---

<sup>275</sup> María Teresa del Riego, "art. cit.

<sup>276</sup> "El día 12, [de febrero de 1995] Félix Hernández, representante de los habitantes del ejido Gabino, manifestó que los desplazados de esa zona, que superaban las cuarenta mil personas, exigían el retorno a sus comunidades, porque "la liberación pregonada por el EZLN fue más dura para los indígenas que las condiciones en que estaban antes del surgimiento del movimiento armado". [...] En el municipio de Las Margaritas, un grupo de desplazados, de casi once mil personas, condicionó el retorno a sus lugares de origen, al exigir a las autoridades la plena garantía de vigilancia permanente por el Ejército Mexicano, el desarme de zapatistas y que <<el obispo Samuel Ruiz no vuelva a incitar a indígenas y campesinos a la violencia>>". Marco Antonio Bernal y Miguel Ángel Romero Miranda, *op. cit.*, pp. 73-74.

<sup>277</sup> Salvador Corro, "Sin visos de solución el problema de los indígenas desplazados en Chiapas" en *Proceso*, 15 Agosto 1999.

municipios de Ocosingo, Las Margaritas y Altamirano tanto miembros del EZLN como de otras organizaciones, como la OCEZ, la ARIC I y D, entre otras, ocuparon alrededor de 40,000 hectáreas, con la consecuente expulsión de sus propietarios. El resultado más importante de este proceso fue, tras la expulsión de los propietarios *caxlanes*, “la constitución de una sociedad regional predominantemente campesina e indígena”.<sup>279</sup> A pesar de que se trataba de tomas ilegales y de las denuncias de organizaciones de ganaderos que reclamaban el desalojo de 565 predios<sup>280</sup>, los gobiernos federal y estatal optaron por no lanzar una campaña indiscriminada de recuperaciones de tierras invadidas y en muchos casos se inició el trámite de titulación de las tierras tomadas, por medio de la expropiación de dichos terrenos.

El Secretario de la Reforma Agraria, en un acto público realizado en San Cristóbal de las Casas, el día 29 [de diciembre de 1994], hizo entrega de 3 mil 600 hectáreas a campesinos del municipio de Jiquipilas, y puso en marcha las mesas de trabajo para la concertación de un Pacto Agrario en el estado, por medio de las cuales se resolvería el reparto de 17 mil 400 hectáreas en el corto plazo, así como la compra de tierras mediante un fideicomiso y la expropiación de latifundios simulados. [...] En las dos primeras semanas del año [1995], la SRA entregó mil 290 hectáreas de tierra a ejidatarios y comuneros, y estaban en proceso de certificación otras 4 mil 300, que serían entregadas en los siguientes treinta días en beneficio de más de novecientas familias.<sup>281</sup>

Sin embargo, la mayoría de las veces, la forma de obtener tierra a lo largo de 1994 y 1995 fue por medio de la invasión de terrenos de propiedad privada o pública. El número de invasiones registradas en ese periodo es difícil de establecer: según los ganaderos de la zona, había 565 predios invadidos, mientras que la Secretaría de Desarrollo Agrario del estado estimaba que las

---

<sup>278</sup> Diana Guillén, “Chiapas: razones y sinrazones de la gobernabilidad”, art. cit., asegura que el gobierno del estado con frecuencia utilizaba a las organizaciones campesinas para debilitar a sus oponentes políticos por medio de la invasión de tierras.

<sup>279</sup> Carmen Legorreta, “Construcción histórica regional y conflicto en los valles y cañadas de la Selva Lacandona”, mimeo, s.l.n.f.

<sup>280</sup> Carlos Bracamontes, líder de los finqueros de Ocosingo, exigía, que las autoridades desalojaran de inmediato las 565 fincas cafetaleras que se encontraban invadidas en el estado. Marco Antonio Bernal Gutiérrez y Miguel Ángel Romero Miranda, *Chiapas: crónica de una negociación. Tomo I*, México, Rayuela, 1999, p. 55.

invasiones eran más de 1000, mientras que el Programa de Bienestar y Desarrollo Sustentable del gobierno federal estimó que eran 2000.<sup>282</sup> Dada la magnitud del problema, se el gobierno federal adoptó una política de reconocimiento de los hechos consumados, y empezó a dotar de títulos a muchos de los invasores, incluidos en las cifras antes citadas.

Para aquellos que de esta forma consiguieron tierras, el levantamiento de 1994 terminó con años, y a veces decenios, de trámites y solicitudes ante las instancias agrarias. Varios poblados lograron tener acceso a tierras, las cuales evidentemente mejoraron su bienestar a raíz de esto. Sin embargo, dichos beneficios no se distribuyeron de manera equitativa entre todas las comunidades demandantes ni entre todas las organizaciones existentes en Las Cañadas:

Por ejemplo, indígenas miembros de la Organización Regional de Cafecultores de Ocosingo (ORCAO) del ejido Sibacá, sin tener ya más solicitantes de tierra, concentraron por medio de la fuerza más de 5 000 hectáreas del valle de Ocosingo, impidiendo que otros grupos de tzeltales solicitantes de tierra pudieran adquirir algunos de los predios comprendidos en esta superficie, bajo el argumento de que lo hacían con el legítimo derecho de “recuperar su territorio precolonial”.<sup>283</sup>

Dado que el EZLN era el principal promotor de las tomas de tierra, éstas significaron un beneficio tangible de corto plazo que la guerrilla ofrecía a sus militantes y que, en muchos casos, atrajo a nuevos seguidores, quienes gozaron de la protección de la estructura militar del EZLN para adueñarse de los terrenos (lo que con frecuencia era convalidado por las autoridades estatales y federales con la intención de no exacerbar el conflicto).

Dando los ojos al sector que no tenía tierra, que no había tenido tierra, evidentemente que esos sí han cambiado, si han mejorado, a partir del 94. Hoy mucha gente tiene tierra. O sea, toda la tierra que se quedaron, ellos la tienen. Ve a todas las comunidades que se ampliaron, a partir de la toma

---

<sup>281</sup> *Ibid.*, pp. 43 y 54.

<sup>282</sup> Diana Guillén, “Chiapas: razones y sinrazones de la gobernabilidad”, art. Cit., p. 13.

<sup>283</sup> Carmen Legorreta, “Autonomía...”, art. cit., p. 151.

de 94. Evidentemente que es un salto muy grande. Y había algunas que tenían tratando de conseguir la tierra pues toda la vida, generación tras generación. [...] Y la gente que hoy tiene la tierra dices, oye, qué bueno, por lo menos. [...] En la Cañada de Morelia y en la zona esta de Garrucha, los beneficiarios han sido zapatistas. Pero ahí sí tomaron los ranchos, parcelaron todo. Incluso hubo bronca con comunidad ejidal, la comunidad La Victoria, porque ahí es sociedad y ahí el propietario les vendió de manera muy, muy amañada, total los dejó enganchados con un crédito en el banco. Un pariente del general Absalón Castellanos, les vendió de manera amañada, sacó un crédito a nombre de la sociedad, en fin, hubo un montón así de cosas. Total, finalmente ellos tuvieron la tierra. Pero, toda una parte de tierra que habían peleado no se logró solucionar y se viene el 94. Entonces ellos se vuelven zapatistas, se meten a la organización, porque en realmente no era gente que estuviera muy de antes, y claro, una de las cosas que está en la mente de la gentes es ¿qué va a pasar con esa tierra? Nos la van a invadir. Yo no sé si eso influyó para que se metieran en la organización. Pero, de todas maneras se encuentran con que la organización va a repartir, incluso esa tierra, incluida esa tierra, esa tierra que ellos no habían logrado salvar.<sup>284</sup>

La mayor parte de las tierras invadidas eran de pequeños propietarios, incluso muchas de campesinos indígenas en condición de pobreza. Consecuentemente, muchos predios se encuentran en disputa entre los miembros de la guerrilla y los de otras organizaciones como, por ejemplo, las distintas fracciones de la ARIC (cuya fragmentación se reseñará en las siguientes secciones) y la Coordinadora Nacional de Pueblos Indios (CNPI). A esto habría que agregar que muchos pobladores desplazados se ubicaron en el territorio de otros ejidos. El problema fue que, como se señaló anteriormente, al alcanzar la frontera agrícola en Las Cañadas, este reparto *de facto* no alivió de manera permanente el problema de la creciente presión sobre la tierra:

Las fincas de la oligarquía chiapaneca en esta región también sufrieron, en el periodo de 1980 a 1990, el proceso de fragmentación que se podía observar en otras regiones de la entidad, como respuesta a la presión de la demanda indígena y campesina sobre la tierra. Por ello el 69% de los predios que quedaron bajo el control del EZLN en la zona de conflicto tenían de una a 100

---

<sup>284</sup> Entrevista 11, con integrante de Chiltak, A.C., 1999.

hectáreas, y solamente una propiedad se reportó en el rango de las 600 a 700 hectáreas, de un total de 60 000 hectáreas ocupadas por el EZLN.<sup>285</sup>

Se estimó que para 1995 había 3,185 solicitudes de tierra con rezago de hasta 10 años, mientras que la oferta disponible era de 6,000 ha en el municipio de Ocosingo. Si esa tierra se repartiera entre los hombres mayores de 15 años que no poseen tierra en las microregiones de Avellanal, Taniperla y Miramar de ese municipio, les corresponderían 0.39 has.<sup>286</sup>

En conclusión, si bien muchas familiar lograron hacerse de terrenos gracias a las invasiones que sucedieron tras el levantamiento armado, no se benefició por igual a todos los demandantes ni a todas las organizaciones, ni esto significó una solución de largo plazo a la presión creciente sobre la tierra que existe en la región. Esto sería una causa de profundización de las divisiones políticas dentro de las comunidades.

### *División política de las comunidades*

Durante los meses previos al levantamiento armado de 1994, en las comunidades se hizo patente la división entre los militantes de los diferentes proyectos políticos que se construyeron de manera paralela en Las Cañadas, como se mostró en el capítulo anterior. Sin embargo, después de la aparición pública del EZLN, las posturas de los diferentes sectores se radicalizaron, por lo que la población integrada en los diferentes grupos políticos, ya sea de manera voluntaria o no, se vio en medio del conflicto, tomando un bando u otro dependiendo de su orientación ideológica o sus intereses particulares. A pesar de ello, gracias a que en el pasado la población estaba acostumbrada a utilizar diferentes organizaciones y movimientos para hacer su lucha, fueron

<sup>285</sup> Carmen Legorreta, *op. cit.*, p. 314.

<sup>286</sup> Gerardo Ávalos y Conrado Márquez, *op. cit.*, p. 209.

pocos los hechos violentos que se registraron en la región en comparación con lo que ocurría en la zona Norte y en Los Altos:

La pertenencia simultánea de los indígenas de Las Cañadas a las diversas entidades político-culturales de la región (estructura religiosa, ARIC Unión de Uniones, EZLN) y el que se perteneciera a todas y cada una de ellas durante bastante tiempo fue uno de los factores que atenuó la intolerancia con la que se han enfrentado el zapatismo y grupos tradicionales de poder local en los Altos y zona Norte; sin embargo, esto no quiere decir que no haya habido y siga habiendo problemas en esta región.<sup>287</sup>

Es común que la alineación con una organización u otra dependa de las posiciones respecto a viejos litigios por tierras o proyectos productivos. Se trata de disputas entre indígenas que en gran medida comparten los mismos problemas, pero que han erosionado los vínculos básicos de la cohesión social y de convivencia en las comunidades (relaciones que algunos autores llaman “capital social”). Incluso, las forma en que se canalizó la ayuda de emergencia por parte del gobierno estatal y federal en las semanas siguientes a enero de 1994 acentuaron este tipo de divisiones, al favorecer en mayor medida a los militantes de ciertas organizaciones (CNC, fracciones de la ARIC, OCEZ, entre otras) sobre el resto. El resultado fue que, mientras algunas comunidades o fracciones de sus habitantes pedían que el gobierno resolviera sus demandas, otras se negaban a recibir cualquier ayuda gubernamental en tanto no se diera solución a sus problemas más profundos, la mayoría de carácter nacional, enarboladas por la dirigencia del EZLN.

La erosión del capital social hizo cada vez más difícil que las personas cooperaran para afrontar la desesperada situación económica y social reinante. Antes del 94, la ARIC U de U y la Iglesia promovían el trabajo colectivo, que trascendía el interés particular. Tras el levantamiento, este tipo de cooperación se hizo muy difícil y con frecuencia desapareció.

Y entonces todo lo que se promovía antes del 94 era más como “compartamos juntos”, “vamos a hacer una tiendita cooperativa de abarrotes, lo vamos a hacer entre todos, hasta vamos a dar nuestras cooperación para que compremos”. Las mujeres trabajaban en colectivo... muy fuertes los lazos de hermandad. Y el panorama ahora diferente es que ahora con todos estos programas entonces entra el interés personal, y entonces se te quita el amor al prójimo, porque tienes un interés... Y es eso lo que ha pasado: con todos estos programas ahí metidos, han contribuido a la división de las comunidades. Entonces cuando hay división ya hay enemigos en los pueblos indígenas. Y con toda esta división se pierde... o sea, por ejemplo, si tu eras mi compadre y éramos buenísimos compañeros antes y ahora somos enemigos. Así de fuerte. O tu eres mi hermano pero tu eres “priísta”, ibas con la ARIC oficial... y enemigo, pero a muerte. Yo siento que era bien bonito antes. Porque tampoco habían proyectos antes. Antes no había proyectos para la selva, no había esa oferta. Si algo buscaban, se unían todos y decían “ahora vamos a ir por esta”, pero todos juntos a una sola voz. Y ahora es como “hay esta oferta, si quieres, organízate un grupito y órale”. Entonces sí ha cambiado el panorama, pero muy fuerte. Y hay una gran división: hay comunidades divididas en cuatro: unos zapatistas, otros de la ARIC independiente, otros Aric oficial y otro..., y otros son priístas. Pues si ha cambiado.<sup>288</sup>

En general, las comunidades se encontraban divididas en al menos tres fracciones, cuya fuerza varía de una microregión a otra: los militantes del EZLN, aquellos que simpatizan con las demandas de la guerrilla pero que no forman parte de su estructura militar y las personas que se han mantenido en organizaciones más dispuestas a negociar sus demandas con el gobierno (como la ARIC “oficial”, la Unión de Ejidos Juan Sabines, entre otras).

Después del 94, en el ámbito sociopolítico que existía en la región, se encontraba una situación grave, principalmente sobre un rompimiento del tejido social. No existía un esquema de trabajo comunitario. Entonces, las dependencias, cuando digo que no había un tejido social y un rompimiento de la vida comunitaria, cada grupo, es decir, para darte un ejemplo, en una comunidad estaba dividida en tramos: una organización “x”, otra organización “x” y otra organización “x”, por otra parte el EZ, por otra parte el PRD, por otra parte la Iglesia, católicos y por otra los protestantes. Entonces, esto hacía imposible la vida incluso, la gobernabilidad en esos

---

<sup>287</sup> María del Carmen Legorreta Díaz, “Autonomía...”, art. cit., p. 151.

momentos. Además de que no había una credibilidad de las instituciones de gobierno: no aceptaban gobierno, no aceptaban apoyos, no aceptaban recursos.<sup>289</sup>

De esta forma, una de las primeras dificultades para tratar de dar una solución pacífica al conflicto armado era mantener la tranquilidad dentro de una zona llena de tensiones políticas. Era necesario tratar de evitar una ruptura aún mayor del tejido social. Este es quizás el efecto social que más han resentido los habitantes, pues los mecanismos establecidos en sus poblados para construir consensos para la toma de decisiones colectivas encontraron su límite al tener que lidiar con proyectos políticos diametralmente opuestos. Cuando las posiciones ideológicas se polarizaron, se afectó el resto de la vida comunitaria: se entorpeció la organización para la realización de obras y servicios de beneficio común, la celebración de las fiestas religiosas, la gestión ante las instancias de apoyo a la comunidad, el nombramiento de delegados a las asambleas de las ARIC y otras organizaciones y el trabajo para preservar los recursos naturales comunes, entre otros. Es decir, no sólo se entorpeció aún más la acción gubernamental (ya de por sí deficiente), sino incluso los procesos de regulación social *interna* de las propias comunidades.

### *La presencia militar en la región*

La vida cotidiana de las familias de Las Cañadas se ha visto severamente afectada por la militarización de la región a partir de 1995. Los efectos de la presencia del ejército federal no pueden ser evaluadas de manera tajante, pero, sin lugar a dudas, se ha convertido en el principal factor de estabilidad política en la zona, pues ha permitido un control cercano de la situación por parte del gobierno federal, lo que no ha sucedido en otras regiones como son la Norte y Los Altos.

---

<sup>288</sup> Entrevista 6, con ex funcionaria de SEDESOL, exasesora de la ARIC I y D e integrante de Kinal, A.C., 1999.

<sup>289</sup> Entrevista 14, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 2000.

La ofensiva de febrero de 1995 tenía como objetivo sustraer del dominio de la guerrilla el territorio de Las Cañadas (que en gran parte controlaba desde enero de 1994), de tal manera que se recuperara el control estatal de las comunidades y se ejerciera presión sobre el mando guerrillero para que aceptara reiniciar el proceso de negociación de la paz. Desde ese momento y hasta el final del periodo analizado, la mayor parte de la región estuvo bajo control del ejército federal, que instaló cuarteles militares en varias comunidades, sobre todo en algunas de clara filiación zapatista.

**TABLA 3.1: OCUPACIÓN POR PARTE DEL EJÉRCITO MEXICANO DE BASTIONES ZAPATISTAS**  
El 9 de febrero de 1995, el Ejército Mexicano ocupa municipios y plazas consideradas zapatistas

1. Agua Zarca	11. Perla de Acapulco
2. Betania	12. San Miguel
3. Guadalupe Tepeyac	13. San Quintín
4. La Garrucha	14. Chiapas
5. La Realidad	15. Monte Líbano
6. La Sultana	16. Champa San Agustín
7. Las Tacitas	17. Temó
8. Morelia	18. Vicente Guerrero
9. Nuevo Momón	19. Taniperlas
10. Patihuitz	20. Lacandón

Fuente: Marco Antonio Bernal y Miguel Ángel Romero Miranda, *Chiapas: crónica de una negociación. Tomo I*, México, Rayuela, 1999, p. 71.

El gobierno federal proclamó que la presencia militar tenía como objetivo principal garantizar la seguridad de los pobladores de la región, mientras que algunos sectores de la sociedad civil han denunciado que se ha tratado de una estrategia de debilitamiento gradual de la guerrilla:

“Esta ofensiva [febrero de 1995] tenía, entre otras finalidades, provocar el desplazamiento masivo de la oposición para así generar la desestructuración de las bases sociales del EZLN y debilitar la economía de resistencia. Desde entonces, los militares han tomado el control del territorio, ubicándose en los caminos, las entradas y las salidas de las comunidades, creando un cerco desinformativo y de inmovilidad”. [...] De esa manera, “el Ejército se atribuyó el papel de ‘pacificador’ para justificar su presencia en la zona”. Según datos de la CONAI, el Ejército

mantiene 174 campamentos militares, con aproximadamente 70 mil soldados en las comunidades de la Selva, los Altos y Norte.<sup>290</sup>

Para algunos de los pobladores de la zona, la presencia del ejército ha permitido evitar las presiones por parte de la organización guerrillera, que había bloqueado sistemáticamente el trabajo de otras organizaciones sociales. Sin embargo, las bases del EZLN y organizaciones de derechos humanos han denunciado constantemente la intimidación que sufre la población civil. Estos contrastes los vemos en los siguientes testimonios:

Creo que sí ha mejorado, hay más libertad ahora porque, realmente antes había ya retenes zapatistas. Cuando entró el ejército, olvídense de retenes zapatistas. Pero también hay comunidades que las han afectado, según esto, es lo que escucho(...): se han prostituido muchachitas bonitas, jovencitas, de allá de las comunidades. (...) Los que te cuentan esto, de que se han prostituido las chamacas, son los zapatistas.<sup>291</sup>

Y la presencia del ejército ha provocado, en algunas comunidades, la prostitución. [...] Para nosotros no nos sirve para nada. Nosotros llevamos más de veinte, treinta años de vivir allá, tranquilo. Pero ya con la entrada del ejército se ha provocado la inseguridad, la persecución, el hostigamiento.<sup>292</sup>

Incluso los funcionarios públicos de diferentes oficinas han tenido que ser cuidadosos ante la presencia militar. De hecho, en algunos casos también eran objeto de investigación por parte de los efectivos militares en los retenes, de Inteligencia militar y del CISEN, bajo sospecha de colaborar con los guerrilleros.<sup>293</sup> En pocas palabras, la presencia militar, para bien o para mal, afectó la vida cotidiana de las comunidades en Las Cañadas. Sobre todo, se denuncia que se ha

---

<sup>290</sup> Salvador Corro, "Sin vistos de solución...", art. cit.

<sup>291</sup> Entrevista 18, con líder de la ARIC I y D, 1999.

<sup>292</sup> Entrevista 19, con militante de la ARIC I y D, 1999.

<sup>293</sup> Entrevistas 14, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 2000 y 17, con funcionario del Programa Cañadas, 2000.

generado prostitución y drogadicción en muchas zonas, aunque también los militares se han convertido en un agente económico importante, al volverse consumidores de muchos de los productos de la zona.

De esta manera, la presencia militar también fue causa de nuevas tensiones sociales, en la medida en que los militantes de las diferentes facciones políticas tenían percepciones diferentes de las bondades y defectos de dicha presencia, al mismo tiempo que el control militar de la vida diaria de las personas se volvió algo cotidiano.

### **Efectos políticos**

El levantamiento armado también exacerbó el conflicto político en el estado de Chiapas. En Las Cañadas, la polarización dio un vuelco a las formas de participación política que se habían desarrollado durante los veinte años anteriores a la aparición pública del EZLN. A continuación haremos referencia a tres de los efectos políticos que provocó la rebelión zapatista: en primer lugar, la división dentro de las organizaciones sociales de la región, en segundo, la transformación del proyecto revolucionario original del EZLN y el proceso de negociación de la paz y, finalmente, los conflictos postelectorales vividos durante 1994.

### ***DIVISIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES***

Tras el primero de enero de 1994, los alineamientos políticos de las organizaciones sociales de Las Cañadas sufrieron una transformación importante, que tuvo como eje la disputa entre las fuerzas políticas predominantes (i.e., la iglesia, el EZLN y la ARIC UU) por lograr la hegemonía entre las bases sociales de la región. En general, se crearon cuatro tipos de organizaciones: las simpatizantes del EZLN que adoptaron estrategias radicales contra las instituciones de gobierno; las organizaciones moderadas que optaron por negociar sus demandas;

las organizaciones oficialistas que siguieron vías pacíficas y grupos de civiles armados que decidieron hacer frente, con la fuerza a los simpatizantes de la guerrilla. En esta sección se describe el proceso que terminó con la fragmentación política definitiva del movimiento social en Las Cañadas.

Inmediatamente después de la aparición pública del EZLN, todas las organizaciones sociales de la región entraron en un periodo de febril actividad: se realizaron reuniones, manifestaciones, se elaboraron cartas y desplegados de prensa, etc. La discusión entre los militantes de estos grupos giraba alrededor de definir su actitud frente a la opción de las armas, por un lado, y ante las demandas hechas por la guerrilla, por el otro. En ese contexto y de manera sorprendente para los sectores que habían seguido la línea del obispo de San Cristóbal de condenar la vía armada antes de enero de 1994, la Diócesis decidió abandonar el mensaje que insistía en optar por vías pacíficas de lucha. Así, de manera sumamente rápida, la distancia que existía entre la Iglesia y el mando guerrillero se redujo gracias a que el obispo adoptó una posición más cercana al discurso del EZLN. Para mantener una posición política ventajosa de cara a las negociaciones entre el gobierno y los guerrilleros, los miembros de la Diócesis llegaron a hacer la apología del movimiento armado y su principal vocero en el estado<sup>294</sup>:

Las organizaciones se polarizan, se fraccionan, porque hay quienes asumen una postura en favor del levantamiento, y quienes una postura, si no en contra, cuando menos no de apoyo, y hay otras que sí definitivamente en contra. Hay posiciones muy antagónicas a favor, en contra y hay posiciones intermedias. Esos matices no los distingue la gente a veces, pero yo creo que los más fueron la gente que nunca estuvo en los extremos. La gente en los extremos son minoritarios. Se arman estos y se arman los otros. En el caso de la ARIC, nos fractura también la postura de Don Samuel, porque el movimiento no pudo haberse generado si él no lo apoya. Él apoyó el movimiento desde sus inicios. Luego entró en contradicción con él, quiso sacarlo y no pudo, entonces convivió con ellos. Pero sí intentó jalar a la gente para que no participara en el

movimiento armado. Y ahí se mantuvo. Cuando se da el levantamiento y él aparece como la figura protagónica de intermediación, él le da la espalda a la gente que había no estado con el movimiento. Se pone a apoyar abiertamente el movimiento, y cuando la gente los hostigaban los zapatistas y los grupos armados, iban a buscar a Don Samuel y le decía “Don Samuel oiga nos están golpeando allá, hable con los hermanos”. “Yo no puedo hacer nada porque los hermanos están en la lógica de la guerra. Entonces yo no puedo hacer nada”. Siempre se sostuvo en eso, y le dio la espalda a la gente que no había participado en el movimiento.<sup>295</sup>

A raíz de esta nueva posición de la Diócesis de San Cristóbal, durante los primeros meses de 1994 se presentó una nueva ruptura entre las organizaciones sociales. Cada organización se vio obligada a adoptar una postura política frente al levantamiento armado y las demandas del EZLN. Así, grupos que hasta entonces habían sido moderados en sus estrategias se radicalizaron y optaron por realizar acciones de presión como la toma de carreteras y la toma de presidencias municipales, mientras otros que tenían discursos antisistémicos antes de 1994, moderaron su postura e incluso iniciaron contactos y negociaciones con organizaciones de gobierno que antes habían rechazado. Dentro de las propias agrupaciones, la discusión sobre el camino a seguir frecuentemente tuvo como resultado el desgarramiento de varias de ellas.<sup>296</sup>

Si bien la mayoría de los dirigentes de la ARIC U de U condenaron la vía armada, se dio la ruptura entre quienes consideraban que se debía apoyar al EZLN para que se cumplieran sus demandas por medio de la adopción de posturas más radicales en contra del gobierno y aquellos que preferían mantener una posición política más conciliadora con las autoridades para lograr que

---

<sup>294</sup> Carmen Legorreta, *op. cit.*, p.324.

<sup>295</sup> Entrevista 4.

<sup>296</sup> En el caso de la ARIC U de U, en las primeras semanas de 1994 marcaron el momento de un desgarramiento que dividiría a sus militantes desde entonces y hasta la fecha: se crearían la ARIC “oficial”, que adoptó una postura favorable a la paz, pero evitando el enfrentamiento con las organizaciones gubernamentales, la ARIC Independiente y Democrática (ARIC I Y D), cercana a las posturas de la Diócesis de San Cristóbal y francamente anti gubernamental, y una tercera fracción, denominada ARIC “Vázquez”, por el apellido de su líder, que pretendía tener el mando legítimo de la ARIC “oficial”. Cada una de ellas intentó quedarse con la base social de la organización original, por lo que sus relaciones siempre han sido sumamente tensas y se ha llegado a situaciones de enfrentamiento violento.

se diera respuesta a sus demandas más inmediatas. La ruptura definitiva de la organización fue el resultado de la decisión de uno de los líderes históricos del movimiento social en Las Cañadas, Lázaro Hernández (*ex tu'hunel de tu'huneles* de la Diócesis<sup>297</sup>, fundador de la ARIC UU, uno de los impulsores originales de la incorporación de la población a la estructura militar del EZLN y presidente de la ARIC U de U en 1994) de deslindarse del movimiento armado y aceptar ser candidato suplente del PRI a una diputación federal. Esto desencadenó una lucha interna por mantener el liderazgo de la base social, que terminó por dividir a la organización entre los tres segmentos ya referidos: la que ha sido denominada por el propio EZLN y los medios de comunicación cercanos a su postura ideológica como ARIC “oficial”, que es la que mantuvo relación con las agencias gubernamentales y que estaba sostenida principalmente por los asesores históricos de la organización, como eran René Gómez Orantes y Martha Orantes; la ARIC Independiente y Democrática (ARIC I y D), compuesta por los sectores más críticos al gobierno; y la ARIC liderada por Leonardo Vázquez, que era un grupo intermedio que aseguraba tener el mando legítimo de la ARIC “oficial”. La ARIC no sería la única agrupación que sufrió este tipo de ruptura:

LA CIOAC [Central Independiente de Obreros y Campesinos], OCEZ [Organización Campesina Emiliano Zapata], Xinich, todas las organizaciones se fraccionaron: las que se hicieron prozapatistas se pusieron “independiente y democrática”, se aplicaban eso para decir que no eran del gobierno, que no eran gobiernistas. Eso fue lo que pasó. Ahorita lo que hay que hacer es primero reconstruir el tejido social. Esa es la gran tarea más allá de la firma de acuerdos de paz. Cómo van a quedar las organizaciones, pues quién sabe. Quizás los que logren rehacerse, reposicionarse van a sobrevivir, el que no va a desaparecer. En la ARIC yo pienso que van a estar los independientes y la ARIC, y la tercera fracción no existe (son dos tres cuates que andan ahí)

---

<sup>297</sup> Esto quiere decir que era el líder de los catequistas preparados por la Diócesis.

pero que realmente nada más la ARIC y los que se han llamado independientes, creo que así quedará la situación y cada quien hará su trabajo.<sup>298</sup>

En muchos casos, las organizaciones sociales no alineadas claramente a ninguno de los bandos tuvieron serias dificultades para tener algún interlocutor político, por lo que corrían el riesgo de quedar aisladas y, consecuentemente, perder fuerza y presencia entre sus bases:

Para los zapatistas nosotros somos PRI, y para los priistas somos zapatistas. Sí, en serio, aunque no me lo creas. Para la ARIC ha sido muy difícil, sobre todo nosotros que nos gusta trabajar, pero trabajar fuerte. En lugar de comprar armas, eso hay que dejarlo atrás. En vez de ir a bloquear carreteras. Porque, ¿qué hacen los perredistas cuando pierden algo? Todo, alborotan y todos la oposición. No estoy en contra de ellos. Tampoco estoy a favor del PRI [...] ellos se entienden con su propia gente. Nosotros tenemos negociaciones más directas allá en México. Acá en Chiapas, que no negociamos casi nada con presidencia municipal, sino lo hacemos allá.<sup>299</sup>

Para evitar esta situación y de acuerdo al grado de radicalización de cada grupo, se hicieron esfuerzos por crear frentes que agruparan las organizaciones afines de Chiapas. En primer lugar, la ARIC “oficial” impulsó la formación del Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas (CEOIC), a partir de las reuniones con una Comisión Especial del gobierno federal, para aglutinar a las organizaciones campesinas e indígenas que, al igual que ella, no compartían la vía de las armas. El fin era aprovechar esta coyuntura a favor de las demandas políticas y económicas de sus bases. Los objetivos que dieron origen al CEOIC fueron:

- a) Apoyar la solución política al conflicto armado.
- b) Luchar por la defensa y el respeto de los derechos humanos.
- c) Impulsar una nueva relación entre las organizaciones campesinas y el gobierno que contribuya a crear las condiciones de paz con justicia y dignidad

---

<sup>298</sup> Entrevista 4.

<sup>299</sup> Entrevista 18, con líder de la ARIC I y D, 1999.

- d) Abrir espacios de participación que amplíen y fortalezcan acciones por la democracia en Chiapas.<sup>300</sup>

Más cercana a las posturas del EZLN y de la Diócesis, se creó la Asamblea Estatal del Pueblo Chiapaneco (AEDPECH), exigió la salida del ejército de las comunidades y que se diera respuesta a las demandas zapatistas antes de continuar el trabajo social en la zona. Esta agrupación se alió con el PRD para demandar que los comicios electorales no fuesen fraudulentos. Las nuevas alianzas entre organizaciones, sin embargo, no fueron capaces de mantener la cohesión interna, por lo que sus acciones fueron debilitándose poco a poco. Ahora bien, estas organizaciones y frentes sociales se mantuvieron al margen de actos de violencia. Sin embargo, no sucedió lo mismo con otros sectores de la población, que decidieron hacer frente al EZLN con las armas:

Lo que ha pasado es que, después del levantamiento y fundamentalmente por la diócesis (por los sacerdotes) empiezan a hacer una apología de la violencia. Por ejemplo, el padre de Tila, Heriberto Cruz Vera, dice “no, aprendan de sus hermanos del EZ, de su dignidad, que se levantaron en armas”. Se hace esta apología de la violencia sobre una masa campesina poco politizada y yo diría hasta muy ignorante, y empiezan a generar una violencia primitiva, el querer imponerse a otro, etc. Esto genera su contrario, si quieres, toda revolución genera una contra-revolución. Aquí pasa eso, esta violencia genera la otra violencia. En general, organizaciones como “Paz y Justicia”, que no existía, pero aparecen muy marcados por su lucha contra los zapatistas.<sup>301</sup>

Estos “grupos civiles armados” han adoptado una estrategia violenta para defender sus intereses frente a la presencia de bases sociales del EZLN. Se ha denunciado que estos grupos han sido preparados por miembros del ejército mexicano, sospecha fundada en la publicación de un

---

<sup>300</sup> Carmen Legorreta, *op. cit.*, p. 291.

<sup>301</sup> Entrevista 4.

manual de operaciones del ejército federal en que se recomienda crear una situación de “guerra de baja intensidad”<sup>302</sup>, por medio de la creación de grupos paramilitares:

El objetivo estratégico-operacional es: destruir la voluntad de combatir del EZLN, aislándolo de la población civil y lograr el apoyo de ésta, en beneficio de las operaciones. [Los servicios de Inteligencia Militar deberían] organizar secretamente a ciertos sectores de la población civil; entre otros a ganaderos, pequeños propietarios e individuos caracterizados por un alto sentimiento patriótico, quienes serán empleados en apoyo de nuestras operaciones. [Instructores del ejército tendrá la tarea del] asesoramiento y apoyo de las fuerzas de autodefensa u otras organizaciones paramilitares.<sup>303</sup>

Hay testimonios que hablan del reclutamiento de jóvenes de la región Cañadas<sup>304</sup>, sobre todo para integrarse al autodenominado Movimiento Indígena Revolucionario Anti-zapatista (MIRA), que tiene fuerza en las microregiones de El Censo, Plácido Flores, San Caralampio, Guadalupe, San Luis, Calvario, Santa Elena, Monte Líbano y Taniperlas. Estas comunidades de las cañadas de Agua Azul y San Quintín, pertenecientes al municipio de Ocosingo, donde la población está dividida profundamente:

Dicen estar preparándose para otra "guerra" en la que enfrentarán sin "vergüenza" a los zapatistas. Son decenas de jóvenes que, reclutados por el MIRA, reciben 850 pesos al mes y son adiestrados militarmente para repeler cualquier incursión guerrillera. [...] Desde hace tres meses

---

<sup>302</sup> “Guerra de Baja Intensidad” o GBI es el término con que la administración del presidente norteamericano Ronald Reagan denominó a las operaciones de contrainsurgencia en el tercer mundo. Se trata de una doctrina castrense que asegura que la lucha en contra de movimientos guerrilleros revolucionarios y otras contiendas contra cuerpos irregulares “no puede ser ganada y ni siquiera contenida mediante el empleo exclusivo del poder militar. Requiere de la aplicación sincronizada de todos los elementos del poder nacional en la gama completa de condiciones que constituyen la fuente del conflicto” [Donald R. Morelli y Michel M. Ferguson, citados en *Contra insurgencia, proinsurencia y antiterrorismo en los 80. El arte de la guerra de baja intensidad*”, México, CNCA-Grijalbo, 1988, p. 14].

<sup>303</sup> SEDENA, *Plan de campaña Chiapas 94*, citado en Carlos Marín “Plan del ejército en Chiapas desde 1994: crear bandas paramilitares, desplazar a la población, destruir las bases de apoyo del EZLN”, en *Proceso*, 4 de enero de 1998.

<sup>304</sup> Al preguntársele sobre la existencia de grupos paramilitares, un líder de la ARIC fracción Vázquez dijo a este autor: sí, porque vino un chavo, nunca me encontró. Quería trabajar aquí en la organización. Trabajaba en un grupo, y como ese chavo dijo pertenecía a un grupo de antizapatitas. Y se le empezaron a hacer más preguntas. “¿Cuánto les dan?”. “Pues 700 pesos”. Entrevista 20, con líder de la fracción de la ARIC fracción “Vázquez”, 1999.

que inició su trabajo de adiestramiento, dice, elementos de seguridad pública del estado y, a veces, del Ejército Mexicano visitan su casa y platican con él. Según el informe *La Guerra en Curso*, del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, el MIRA fue reconocido como un grupo paramilitar priísta que contaba con armas de alto poder hasta octubre de 1997.<sup>305</sup>

De lo anterior se hace evidente que las confrontaciones políticas se agravaron en Las Cañadas, poniendo en riesgo incluso la precaria estabilidad que se estableció con el cese del fuego en las primeras semanas de 1994.

### ***EL DISCURSO DEL EZLN Y EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN***

El EZLN, a diferencia de lo que ocurrió en la década de los setenta con otros movimientos guerrilleros, logró convertirse en un actor político nacional rápidamente, gracias a una exitosa campaña de difusión de su lucha en los medios de comunicación. Gracias al apoyo de sectores importantes de la sociedad civil, el gobierno optó por ofrecer la creación de instancias de negociación de la paz, lo que a su vez obligó al mando guerrillero a adoptar un nuevo discurso que si bien no renunciaba definitivamente a la violencia, si hizo énfasis en temas que, en un primer momento, no habían sido centrales en las demandas zapatistas: el discurso de la identidad indígena.

De esta manera, dependiendo del curso de las pláticas con el gobierno (diálogo que se inició e interrumpió de manera intermitente entre 1994 y 1996, año este último en que se suspendió de manera definitiva) la dirigencia del EZLN ha diseñado cambios en el discurso que maneja ante la opinión pública: en general, se transitó de demandas típicas del mundo campesino, como el reparto agrario, a otras más ligadas a la defensa de la identidad y cultura de los “pueblos

---

<sup>305</sup> Alejandro Suverza, “Reclutan las MIRA a jóvenes entre 18 y 25 años Comunidades aledañas a Ocosingo, centro

indígenas” del país. La característica permanente ha sido que el mando guerrillero ha puesto por delante sus exigencias de carácter nacional, sobre todo las referentes a la creación de un estatuto de autonomía para las comunidades indígenas, poniendo en segundo plano la resolución de los problemas concretos de marginación y pobreza en Chiapas.

Consecuentemente y tras lograr contacto directo con diferentes organizaciones no gubernamentales, ha establecido una directiva a sus bases de apoyo para que se nieguen a recibir cualquier tipo de apoyo de cualquier instancia gubernamental, lo que dificultó la canalización de la inversión pública y el hacer llegar los programas y proyectos de desarrollo no sólo a los militantes del EZLN, sino también a la mayoría de la población indígena que busca y espera el apoyo gubernamental para reactivar sus actividades productivas y mejorar su calidad de vida.<sup>306</sup> De hecho, muchas comunidades que aceptaron algún tipo de apoyo en los meses siguientes fueron frecuentemente “castigadas” por el mando de la guerrilla<sup>307</sup>:

En julio de 1995, un grupo de *milicianos* zapatistas llegó al Ejido Morelia para castigar a la población porque había solicitado un crédito para la producción de café. En esa misma comunidad los militares habían cometido graves abusos durante el levantamiento de enero de 1994. Ahora los papeles se habían invertido. “Nos están tratando muy mal porque no [nos] queremos [unir] con ellos y tienen reglamentos que ellos mismos están violando”, decían en una carta las autoridades ejidales, que pedían a la Comisión Nacional de Intermediación en las conversaciones de paz, presidida por el obispo Samuel Ruiz, “que nos mande unos derechos humanos para arreglar este asunto”.<sup>308</sup>

En el siguiente capítulo se hace un análisis más detallado de las actitudes de la guerrilla frente a las organizaciones del gobierno y frente al proceso de negociación de la paz.

de operación”, en *Crónica*, 9 de julio de 1998.

<sup>306</sup> Gerardo Ávalos y Conrado Márquez, *op. cit.*, pp. 274-175.

<sup>307</sup> Entrevistas 11, con integrante de Chiltak, A.C., y 21, con ex integrante de la Coordinación de Organizaciones No Gubernamentales por la Paz, 2000.

<sup>308</sup> Bertrand de la Grange y Maité Rico, *op. cit.*, p. 414.

## **INTENSIFICACIÓN DEL CONFLICTO ENTRE PARTIDOS POLÍTICOS**

La presencia de tales tensiones sociales tuvo como una de sus manifestaciones más intensas los conflictos entre partidos políticos ante las elecciones de gobernador de 1994 y de autoridades municipales de 1995. Debido a una historia recurrente de inequidad en los procesos electorales, la oposición al PRI mantuvo una actitud de denuncia contra el fraude electoral. Tras la realización de los comicios para elegir gobernador en 1994, se desató un intenso conflicto post electoral. El candidato del PRI, Eduardo Robledo Rincón fue declarado triunfador, lo que no fue reconocido por el PRD, partido que denunció la utilización de obras públicas y del reparto del despensas y utensilios durante la campaña como forma de propaganda electoral usada por los priístas. Apoyado en las organizaciones sociales más radicalizadas (agrupadas en la AEDPCh), Amado Avendaño Figueroa, candidato del PRD, se declaró “gobernador de transición en rebeldía”, mientras se amenazó con impedir la toma de posesión de Robledo Rincón. Si bien esto no sucedió, la disputa entre los partidos no disminuyó, manifestándose sobre todo en la toma de alcaldías, la realización de marchas y el apoyo a la instauración de “municipios autónomos” promovidas por el EZLN. La tensión creada por estas acciones llevaron al mando guerrillero a poner en duda la continuación del cese al fuego vigente desde enero de 1994.

El día 6, un comunicado zapatista anunciaba la prórroga de la tregua “desde el día 7 de enero de 1995 hasta el 12 de enero de 1995 inclusive”. El mismo documento ratificaba las condiciones de los rebeldes para una tregua estable “que conduzca a un diálogo serio y verdadero”:

- A) Solución satisfactoria para las partes implicadas en los conflictos poselectorales de Tabasco, Veracruz y Chiapas.
- B) Reconocimiento del gobierno de transición a la democracia en Chiapas.
- C) Reconocimiento a la CONAI como instancia de mediación.<sup>309</sup>

---

<sup>309</sup> Marco Antonio Bernal Gutiérrez y Miguel Ángel Romero Miranda, *Chiapas: crónica de una negociación. Tomo I, op. cit.*, p. 51.

Así, a la presencia del EZLN se agregó la intensificación del enfrentamiento entre los partidos, que llevaría finalmente a la petición de licencia por parte de Eduardo Robledo y a la designación de Julio César Ruiz Ferro (hasta entonces representante del gobierno de Chiapas en el D.F.) como gobernador interino, el 14 de febrero de 1995.

Sin embargo, la renuncia de Robledo mostró no ser una solución definitiva, por lo que para las elecciones municipales, a realizarse en octubre de 1995, se volvieron a registrar intensas movilizaciones e incluso se llegaron a cometer actos violentos en diferentes partes del estado. A pesar de que durante la jornada electoral no hubo incidentes graves, se registró un alto porcentaje de abstencionismo. En gran medida, la decisión del EZLN de no apoyar a los candidatos del PRD y de llamar a no votar debilitaron la posición de ese partido, sobre todo en los municipios de la llamada zona de “conflicto”. En Altamirano ganó el candidato perredista, Rogelio Santis, mientras que en Las Margarías, La Independencia y La Trinitaria ganó el PRI. El caso de Ocosingo fue más complejo. Debido a la creciente tensión entre los grupos políticos, el Congreso local decidió integrar un Consejo Municipal, con representantes de las agrupaciones político-sociales más importantes del municipio. Dicho Consejo repartió entre ellos la dirección de las regidurías y sindicaturas, rotando la presidencia del mismo cada dos meses.<sup>310</sup>

TABLA 3.2: CONSEJO MUNICIPAL AMPLIADO DE OCOSINGO 1996-1998	
<b>Coalición de Organizaciones Independientes de Ocosingo</b>	<b>PRI</b>
Juan Vázquez	Gilberto Rincón
Mario Hernández	José Cruz

<sup>310</sup> Juan Castro Soto, “Ocosingo. Consejo Municipal ampliado, 1996-1998”, en Miguel Bazdrech (coord.), *Gobiernos Locales: El futuro político de México*, ITESO-IGLOM, Tlaquepaque, Jal., 2000, p. 166.

Ernesto Cruz	Flaviano Alonzo
Gustavo Morales	Sebastián Gómez
Magno Solórzano	Gilberto Martínez
<b>Dualidad en otros puestos importantes</b>	
Secretario	Secretario
Tesorero	Tesorero
Director de Obras	Director de Obras
Supervisor de Salud	Supervisor de Salud
Fuente: Juan Castro Soto, "Ocosingo. Consejo Municipal ampliado, 1996-1998", en Miguel Bazdrech (coord.), <i>Gobiernos Locales: El futuro político de México</i> , ITESO-IGLOM, Tlaquepaque, Jal., 2000.	

En resumen, el levantamiento armado tuvo profundos efectos en la forma de vida en las comunidades de Las Cañadas. Las formas de organización política, económica y social que se habían venido gestando desde décadas atrás, sufrieron un cambio violento que debilitó las estructuras de poder en la zona, redefiniendo el papel de todos los actores sociales quienes se vieron en la necesidad de definir su propia posición tanto frente a la guerrilla como ante las organizaciones del gobierno. Sin duda, se estableció un entorno sumamente distorsionado, cambiante y donde la incertidumbre era la característica dominante. Serían éstas las condiciones bajo las cuales el gobierno tendría que tomar una serie de decisiones sobre las políticas a adoptar frente al desafío a su autoridad.

### ***Las primeras acciones de carácter social***

El levantamiento neozapatista de enero de 1994 dejó a las principales instituciones del gobierno federal sin presencia efectiva en una amplia zona de la Selva Lacandona, haciendo evidente el abandono en que se había mantenido por décadas a la región. Las pocas escuelas que

había cerraron, los médicos de los hospitales y clínicas abandonaron la zona y los programas de conservación ecológica y de desarrollo social fueron suspendidos. El rompimiento de las relaciones económicas y comunitarias eliminó, de hecho, cualquier esquema de trabajo comunitario. A pesar de estas dificultades, desde los primeros días de enero de 1994 el gobierno federal decidió enfrentar el problema desde el punto de vista “social”. Por esa razón, tras el alto al fuego, primero el ejército y luego otras instancias federales se dieron a la tarea de reiniciar sus labores de asistencia social en las diferentes comunidades de la zona. Lo anterior sólo pudo lograrse de manera parcial, debido a una serie de problemas tanto geográficos como de disolución del “tejido social” en la zona, que resultaron de la situación latente de guerra.

El día 8 de enero de 1994, el presidente Salinas creó una Comisión Especial Autónoma que tenía como objetivo entablar diálogo con diferentes organizaciones sociales en el estado. Dicha comisión estaba integrada por Eraclio Zepeda, Andrés Fábregas y Eduardo Robledo, quienes realizaron reuniones con diferentes grupos sociales, incluso aquellos que, con anterioridad, habían sufrido la marginación política y la violencia represiva del gobierno estatal, con el objetivo de alentar la creación de un movimiento civil que fuera una alternativa a la guerrilla. Uno de los resultados fue la creación del Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Chiapas (CEOIC), organización que con el tiempo devino contestataria y simpatizante del movimiento armado.<sup>311</sup>

De manera paralela, los efectivos del ejército realizaban labores sociales como reparto de despensas, consultas médicas gratuitas y cortes de cabello, entre otras, que trataban de ser difundidas por la Secretaría de Gobernación, a través de su Dirección General de Comunicación

---

<sup>311</sup> Héctor Díaz-Polanco, *op. cit.*, pp. 160-161n.

Social, como medio de propaganda.<sup>312</sup> En Ocosingo los militares instalaron varios albergues, en coordinación con SEDESOL, mientras realizaban “labores sociales” en ese municipio y en San Cristóbal de las Casas.

Uno de los primeros programas que se establecieron para apoyar a las familias afectadas durante el conflicto armado, fue el de abasto para el mejoramiento y rehabilitación de viviendas y se les entregaron paquetes de aves. Además, de inmediato se pusieron en operación programas de salud, educación, agrícolas e industriales, en tanto que el Ejército Mexicano estableció las rutas de abastecimiento y garantizó el suministro de alimentos permanentemente a las zonas afectadas.<sup>313</sup>

De manera paralela, en enero de 1994, el IMSS acondicionó 13 albergues en Las Margaritas para brindar atención médica y alimentaria a los desplazados por el conflicto armado.<sup>314</sup> Mientras tanto, la Procuraduría Agraria y la Secretaría de la Reforma Agraria intensificaron la revisión de los casos relativos a la tenencia de la tierra, ya que miles de las propiedades privadas ubicadas en Las Cañadas y Los Altos, fueron invadidas por diferentes organizaciones.<sup>315</sup>

Más adelante, durante los preparativos de lo que sería el primer encuentro de diálogo entre representantes del gobierno y los zapatistas, que se realizaría en la catedral de la ciudad de San Cristóbal de las Casas a finales de abril de 1994, se dispuso que el ejército suspendiera sus labores sociales en la región de Las Cañadas y que la entrega de productos como despensas y medicinas se hiciera a través de la Diócesis y las organizaciones civiles que la primera

---

<sup>312</sup> Se invitó a corresponsales nacionales y extranjeros a hacer recorridos por la zona del conflicto para que presenciaran este tipo de acciones. Al principio, sin embargo, estas acciones no lograron surtir el efecto deseado. Entrevista 12, con ex funcionario de la Dirección General de Comunicación Social, Secretaría de Gobernación, 1999.

<sup>313</sup> Mary José Díaz Flores, “Destina Sedesol más de 56 mil 700 mdp a Los Altos y Las Cañadas” en *El Nacional*, 17 Noviembre 1997.

<sup>314</sup> María Teresa del Riego, “Indígenas desplazados por el conflicto en Chiapas, no desean regresar a sus pueblos”, en *Crónica*, 31 Marzo 1997.

<sup>315</sup> Mary José Díaz Flores, “Destina Sedesol más de 56 mil 700 mdp a Los Altos y Las Cañadas” en *El Nacional*, 17 Noviembre 1997.

estipulara.<sup>316</sup> Al mismo tiempo, sin embargo, la representación gubernamental declaraba la necesidad de impulsar una estrategia de desarrollo social que fuera innovadora y que diera respuestas más eficaces a las demandas sociales:

Camacho Solís aseguró, en esa explicación del domingo 23 de enero: “Si la República escuchó un ¡ya basta! desde Chiapas, tendrá que enviar –la República— un ¡ya basta! de regreso, un mensaje de cambio sociopolítico responsable.”<sup>317</sup>

Sin embargo, los esfuerzos gubernamentales permanecieron durante 1994 relativamente desarticulados, sobre todo debido a los conflictos político-electorales de ese año, así como a la interrupción del diálogo a los pocos meses de concluidas las pláticas de la catedral. Sería hasta la toma de posesión del presidente Ernesto Zedillo cuando se intentaría crear una instancia de acción social que centralizara los esfuerzos del gobierno federal en el estado.

### **Una respuesta *ad hoc*: el Programa de Bienestar Social y Desarrollo Económico Sustentable para el Estado de Chiapas**

El 1 de diciembre de 1994, en su toma de protesta como presidente de la República, Ernesto Zedillo declaró que su gobierno no recurría a las armas contra el EZLN, a pesar de la suspensión del diálogo y el rechazo de los acuerdos firmados en San Cristóbal de las Casas durante la primavera por el entonces Comisionado para la Paz, Manuel Camacho, y la dirigencia zapatista:

“Durante este año, el ánimo de todos los mexicanos se ha visto ensombrecido por los acontecimientos en Chiapas. Por la violencia y, más todavía, por las condiciones de profunda injusticia; por las condiciones de miseria y de abandono que abonaron esa violencia. Estoy convencido de que es posible lograr en Chiapas una nueva negociación, que nos lleve a una paz

---

<sup>316</sup> Isabel Arvide, *op. cit.*, p. 83.

<sup>317</sup> Citado en *ibid.*, p. 83.

justa, digna y definitiva. No habrá violencia por parte del gobierno y confío en que tampoco la habrá de quienes se han inconformado. El Ejército Mexicano mantendrá unilateralmente el cese al fuego. Buscaremos, por todos los medios, llegar a un arreglo fincado en la concordia, la democracia y las oportunidades de desarrollo con equidad”.

Durante la clausura de la Convención Nacional de Industriales, el 6 de diciembre, el Presidente de la República volvió a ratificar su compromiso de mantener el cese unilateral del fuego, e hizo un llamado al grupo armado para que expresara su disposición al diálogo y a la negociación. Le ofreció al EZLN que fuera no solamente parte de la concepción de las soluciones a sus problemas, sino que también participara en la ejecución de dichas soluciones.<sup>318</sup>

De manera complementaria, el propio presidente Zedillo nombraría al Procurador Agrario, Dante Delgado Rannauro, coordinador del Programa de Bienestar Social y Desarrollo Económico Sustentable para el Estado de Chiapas (PBSDES), con la misión de “atender paralelamente las demandas de otros grupos sociales que se mantienen al margen de la guerrilla, y como una medida política tendiente a aminorar la tensión y restarle fuerza social a los rebeldes”.<sup>319</sup> Su objetivo era recoger las peticiones de las diferentes agrupaciones del estado y coordinar las respuestas que dieran las organizaciones públicas. Por esa razón, Dante Delgado se dio a la tarea de organizar reuniones con las dirigencias de varios grupos, sobre todo los integrados en la CEOIC y AEDPCH, a las que asistían diversos subsecretarios de la Secretaría del Medioambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) y la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), entre otras. A través de este programa se canalizarían los recursos federales a la entidad, sobre todo los necesarios para realizar nuevas dotaciones de tierras.

---

<sup>318</sup> Marco Antonio Bernal Gutiérrez y Miguel Ángel Romero Miranda, *Chiapas: crónica de una negociación. Tomo I*, México, Rayuela, 1999, p. 30.

<sup>319</sup> SEDESOL, “Chiapas”, documento interno, s.l., 1996, p. 29.

La designación de Dante Delgado respondió a un lazo personal que éste tenía con el presidente, desde que Zedillo era secretario de Educación Pública y, el primero, gobernador de Veracruz. De hecho, durante la campaña presidencial, Delgado fue designado secretario de Acción Electoral del PRI. Se trataba de un hombre de confianza del presidente, el que tendría a su cargo la operación política de las acciones sociales del gobierno central en Chiapas.

Luego de tres meses en Chiapas, Dante Delgado hizo un llamado a las organizaciones sociales y al gobierno estatal para integrar tres mesas de negociación, que tendrían como temas: 1) problemas agrarios, proyectos productivos y desarrollo comunitario; 2) mujeres, autonomías, derechos humanos y justicia; y 3) libertades políticas. Sin embargo, desde el primer momento, el coordinador del PBSDES tuvo que enfrentar la resistencia de las organizaciones independientes, sobre todo de la AEDPCH, que ponían en duda la voluntad gubernamental de resolver sus demandas, debido a los desalojos de terrenos que se realizaban en diferentes partes del estado y al asesinato de varios de sus militantes.<sup>320</sup>

A pesar de que las negociaciones no logran ser del todo exitosas, el Programa para el Bienestar logró canalizar algunos recursos, sobre todo para proyectos productivos de ciertas organizaciones como la ARIC Independiente y Democrática (ARIC I y D). Algunos militantes de las organizaciones independientes consideraban que aceptar los ofrecimientos de Dante Delgado no sólo debilitaba la exigencia de que se cumplieran las demandas de los zapatistas, sino que ponía en peligro la cohesión interna del movimiento social independiente:

...luego Dante dice que quiere dialogar con todas estas organizaciones de la AEDPCH. [...] Ellos dicen que iban a negociar, y dicen: “bueno, pero vamos a negociar porque nos lo exigen de abajo, porque están jodidos,... En ese momento hay un distanciamiento del EZLN con la ARIC [ I y D]... y empiezan a negociar junto con las demás organizaciones, como Asamblea. Ahora, Dante

<sup>320</sup> Marco Antonio Bernal Gutiérrez y Miguel Ángel Romero Miranda, *op. cit.*, p. 123.

obviamente traía una estrategia, ¿no?, era dividir: ésa era su estrategia, dividir a las organizaciones para que dejaran de ser esa fuerza grande que era la AEDPCH. Y entonces empieza a hablar con los líderes de cada organización, y les dice: “óyeme, si quieren negociamos tu y yo, pero no en grupo”. Y así le empezó a hacer con cada una. Y, obviamente, la AEDPCH está perdiendo peso como Asamblea del grueso de todas las organizaciones que tenían gran fuerza en el estado y que se habían venido moviendo desde 94 como sociedad civil. Y entonces, pues empiezan a tronar las organizaciones, se fueron dividiendo, ya no eran todos AEDPCH, ya cada una iba con Don Dante a negociar, y pues ahí fue cuando empezamos a recibir dinero, ¿no?. O sea, los dirigentes, porque también ellos son los que toman la decisión.<sup>321</sup>

Incluso, se llegó a denunciar que Dante Delgado había favorecido la entrada a Chiapas de organizaciones como la Unión Nacional Lombardista (UNAL) con el fin de infiltrar a los grupos filo zapatistas.<sup>322</sup> Con todo, la AEDPCH no dejó de demandar la solución a las demandas zapatistas, e incluso llegó a declarar que Dante Delgado “da largas a la reclamación de las organizaciones sociales, pues hasta la fecha en las mesas de negociaciones el Gobierno Federal no ha dado respuestas, y fuera del diálogo el gobierno estatal reprime, enfrenta y encarcela a dirigentes sociales [...] si para el 14 de agosto próximo no hay respuestas a las demandas, simultáneamente en 21 municipios del estado comenzarán las movilizaciones de los sectores sociales”.<sup>323</sup>

La decisión de establecer negociaciones directas con las organizaciones sólo logró complicar más el clima político, debido a que la proximidad de las elecciones municipales en el estado, programadas para noviembre de 1995, hizo menos flexibles las posturas de los actores

---

<sup>321</sup> Entrevista 6, con ex funcionaria de SEDESOL, exasesora de la ARIC I y D e integrante de Kinal, A.C., 1999.

<sup>322</sup> Julio César López y Rodrigo Vera, “El dirigente de la UNAL dice que son perseguidos políticos; “se dan vida de reyes”, responde el gobierno de Chiapas”, en *Proceso*, 12 Abril 1998.

<sup>323</sup> Citado en Marco Antonio Bernal Gutiérrez y Miguel Ángel Romero Miranda, *op. cit.*, p. 180.

involucrados.<sup>324</sup> Pronto se acusó a Dante Delgado de elaborar junto con otros organismos de gobierno “listas negras” de las organizaciones simpatizantes del EZLN o del PRD y de favorecer a los grupos oficialistas.

El problema fundamental de las mesas instaladas por el PBSDES fue que las organizaciones simpatizantes del EZLN llevaron a ellas las demandas y temas que debían ser tratadas durante el proceso de negociación de la paz, encabezado por la Secretaría de Gobernación. La parálisis sobrevino debido a que era imposible dar solución a las peticiones de carácter nacional que se hacían durante las reuniones de trabajo.

Nuestro pueblo ya no quiere que solamente se resuelva una cosa pequeña. No venimos por láminas ni por paquetes de pollo, sino que se diga cuál va a ser el rumbo de Chiapas, y si lo vamos a dirigir entre todos, y cómo. Ya se acabó el tiempo de que nos quieran seguir manipulando. Que quede claro, señor Dante: Los chiapanecos sí tienen la capacidad de resolver y sacar adelante todo lo rezagado por otras gentes incapaces.<sup>325</sup>

Finalmente, en noviembre de 1995 la AEDPCH rompería el diálogo con el coordinador del PBSDES y desconoció el gobierno de César Ruiz Ferro, asegurando que las autoridades

---

<sup>324</sup> Baste citar como ejemplo las movilizaciones realizadas el día 12 de octubre de 1995, en vísperas de las elecciones locales:

Una marcha de miles de indígenas simpatizantes del EZLN llegó a San Cristóbal, lanzando enérgicas protestas contra el PRI y descalificando la vía electoral como forma de transitar a la democracia.

Lo mismo ocurrió en Tapachula, donde militantes de la AEDPCh expresaron que participarían en la insurgencia civil para la conformación de "consejos municipales en rebeldía", sustentados en sus organizaciones y bases sociales, en caso de que se cometiera un fraude electoral.

Grupos de manifestantes de Ocosingo y Palenque aseguraron que no participarían en las elecciones locales y nombrarían a sus gobernantes por medio de usos y costumbres. En el caso de Ocosingo, acordaron impedir la entrega de paquetería electoral y la instalación de casillas en esa demarcación, argumentando que no había condiciones adecuadas para realizar las votaciones.

En el ejido de Morelia, ubicado en el municipio de Chanal, grupos indígenas prozapatistas dieron posesión al Consejo de Ancianos como la máxima autoridad de ese "municipio rebelde". Señalaron que "por las anomalías que hemos visto en el proceso preelectoral, nos retiraremos de las elecciones con nuestro candidato y nos gobernaremos con el Consejo de Ancianos en nuestro municipio autónomo". [Marco Antonio Bernal Gutiérrez y Miguel Ángel Romero Miranda, op.cit., p. 219].

<sup>325</sup> *Ibid.*

habían pretendido que se firmara un acuerdo de finalización del reparto agrario, que incluía dotar de cinco hectáreas, con valor de cuatro mil pesos, a cada campesino solicitante.<sup>326</sup>

Al mismo tiempo, el protagonismo excesivo de Dante Delgado impidió que se lograra una coordinación efectiva entre las diferentes secretarías involucradas en la resolución de las diferentes demandas. Consecuentemente, Delgado solicitó que se le dieran mayores poderes de decisión, de manera que no se perdiera la capacidad de interlocución con las organizaciones sociales:

Hasta ahora tenemos el nivel de entendimiento con las organizaciones de la Asamblea Democrática Estatal del Pueblo Chiapaneco (ADEPCH), que confían en la atención del gobierno federal a sus demandas agrarias y sociales. Por tal motivo es necesario que se nos dé la confianza para tomar los acuerdos y determinaciones que se requieran para atender la demanda del sector social radicalizado, así como de los propietarios rurales y ganaderos.<sup>327</sup>

Al hacer esta petición, Delgado aseguraba que las secretarías de la Reforma Agraria y de Desarrollo Social, así como el gobierno del estado, no sólo no apoyaban los esfuerzos por él encabezados, sino que lo bloqueaban en su labor:

Se destaca que de no contarse con la comprensión y apoyo de las autoridades estatales para lograr una coordinación adecuada entre sus actos de gobierno y las mesas de negociación que realizamos, sobre todo en materia de justicia y derechos humanos, no será posible superar las diferencias que han impedido, a la fecha, dejar atrás las actitudes contrarias por parte de la AEDPCH.<sup>328</sup>

El 29 de noviembre de 1995, se elaboró el informe final sobre el PBSDES, en el que Dante Delgado celebró que el presidente Ernesto Zedillo hubiera dispuesto la asignación de

---

<sup>326</sup> Marco Antonio Bernal Gutiérrez y Miguel Ángel Romero Miranda, *op. cit.*, p. 239.

recursos suficientes para atender la demanda de tierra en el estado de Chiapas, y agregó que se había cumplido la instrucción presidencial de impulsar la superación de los problemas en esa entidad mediante el diálogo y la conciliación. Se aseguraba que el organismo a su cargo había concluido la captación de demandas agrarias en Chiapas y que eso había permitido que se levantaran minutas con las organizaciones campesinas y pequeños propietarios. En ese sentido, detalló que se habían recogido demandas de los campesinos por 94 mil hectáreas, y que estaban pendientes mecanismos de fomento a la actividad productiva y proyectos de desarrollo e infraestructura. Igualmente, allí se estableció que el “problema social y político de Chiapas es una vía de dos rieles: las organizaciones sociales y los pequeños propietarios. Por ello se debía guardar el equilibrio y hacer que sea productivo el campo en Chiapas, con factores de armonía y de equidad en el campo chiapaneco”.<sup>329</sup>

Sin embargo, el coordinador terminó por enfrentarse directamente con el resto del gabinete cuando se le negó apoyo para su estrategia de financiar a las organizaciones sociales. Incluso Dante Delgado llegó a criticar al propio presidente en las reuniones de evaluación de la situación en Chiapas. El resultado fue que se le destituyera del cargo y se diera por concluidas las actividades del PBSDES.

El día 7 [de diciembre de 1995], la Secretaría de gobernación informó que, “en virtud de que la Coordinación del Programa de Bienestar Social y Desarrollo Económico Sustentable para el estado de Chiapas ya cumplió sus funciones”, sería sustituida por tres instancias que coordinarían tareas con el mismo propósito. El organismo, encabezado desde febrero de 1995 y hasta noviembre del mismo año por Dante Delgado Rannauro, fue desplazado por el trabajo conjunto de tres secretarías. El secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet, informó de la decisión

---

<sup>327</sup> Documento elaborado por Dante Delgado “para efectos del próximo informe presidencial”, citado en Salvador Corro, “En su paso por Chiapas, Dante intentó “dividir y desmembrar” a las organizaciones sociales”, en *Proceso*, 23 Diciembre 1996.

<sup>328</sup> *Loc. cit.*

<sup>329</sup> Marco Antonio Bernal Gutiérrez y Miguel Ángel Romero Miranda, *op. cit.*, p. 245.

anterior a representantes de la AEDPCh. Adicionalmente, Delgado Rannauro fue removido como Procurador Agrario y en su lugar fue nombrado el diputado federal por Veracruz, Dionisio Pérez Jácome.<sup>330</sup>

Meses después, al anunciar su renuncia como militante del PRI, Dante Delgado afirmó que su salida se debía a que “no teníamos coincidencias en la forma de hacer el trabajo político”, y dijo que había discrepado “totalmente del trabajo político en Chiapas”.<sup>331</sup> La prensa publicó que lo que realmente había ocurrido fue que se acusó a Delgado de haber desviado fondos destinados a la compra de tierras, al mismo tiempo que creaba “problemas políticos” que luego resolvía para abrir espacio a su carrera personal.<sup>332</sup>

El PBSDES, al pretender concentrar la toma de decisiones sobre la resolución de los temas más complejos de la realidad chiapaneca en una sola persona, nunca logró rebasar realmente la etapa de captación de demanda, ni pudo crear una estrategia de desarrollo social, debido a que terminó enredándose en las relaciones con organizaciones sociales que sobrepolitizaron el diseño de las soluciones. Finalmente, al convertirse el propio coordinador en una causa adicional de problemas, se hizo insostenible mantener esta estructura creada *ad hoc*, sin visión ni objetivos claros. Terminó siendo una instancia demasiado centrada en su dirigente, por lo que fue incapaz de crear mecanismos ordenados, dotados de reglas y procedimiento estables, que permitieran remontar las relaciones *vis-a-vis* y generar un modelo de gestión que le diera permanencia y coherencia interna a sus acciones, además de protegerlo contra las denuncias de los actores políticos de la oposición.

---

<sup>330</sup> *Ibid.*, pp. 259-260.

<sup>331</sup> Ciro Pérez Silva y Oscar Camacho Guzmán, “Renuncian al PRI Dante Delgado y Rojas Díaz Durán”, en *La Jornada*, 28 Noviembre 1996.

<sup>332</sup> Isabel Arvide, “Miguel Alemán: la esperanza quebrada”, en *La Crisis*, 5 Diciembre 1998.

Sería la SEDESOL una de las encargadas de crear una metodología capaz de responder a las demandas sociales y, al mismo tiempo, de evitar la polarización política al hacer responsables de la estrategia a las propias comunidades: “aquí a lo que le apostábamos era a eso, a retomar la demanda, donde hubiera la demanda social, que se viera que ellos eran los que definieran la estrategia, la priorización..., poder integrar un programa que realmente permitiera venir de “abajo hacia arriba”, que pudiéramos darle todo el poder a la comunidad”.<sup>333</sup>

---

<sup>333</sup> Entrevista 14, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 2000.

## ***La SEDESOL frente al conflicto en Las Cañadas***

La SEDESOL se encontraba en un momento particularmente complejo cuando ocurrió el alzamiento del EZLN: en gran medida se había convertido en una organización “incómoda” tanto para el gobierno estatal como para algunos sectores del gobierno federal. Algunos acusaban a PRONASOL, que formalmente era responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social, de haber financiado las armas de la guerrilla:

El gabinete de seguridad en pleno discutiría la guerra de Chiapas. Uno de los primeros oradores provocó el silencio sepulcral al recordar, basado en testimonios de los protagonistas, que al inaugurarse el hospital de Guadalupe Tepeyac, un grupo de cafetaleros se le acercaron al primer mandatario. Ante el descenso mundial en el precio de su producto tenían problemas graves, y Salinas de Gortari ordenó un programa de emergencia de crédito inmediato. Enviados por sus líderes, los “campesinos” habían recogido el dinero para, unos [minutos] después, entregarlo a los guerrilleros. Ésa era la realidad que disgustaba profundamente al mandatario. En un momento de ira, dio un manotazo, a la vez que gritaba: “¿Y qué querían que hiciera?, era peor no darles dinero”.<sup>334</sup>

Así, los miembros de la SEDESOL, especialmente los adscritos al INI<sup>335</sup>, eran mal vistos tanto por la élite local, como se ha reseñado en el capítulo anterior, como por los encargados del área de “seguridad nacional” del gobierno central. Ejemplo de esta situación fue la renuncia del delegado de esta secretaría en Chiapas, Juan Manuel Mauricio Leguizamo, apenas a unos días de

---

<sup>334</sup> Isabel Arvide, *op. cit.*, p. 51.

<sup>335</sup> Si bien la SEDESOL y el INI no son en estricto la misma organización, debemos recordar que los vínculos entre varios mandos superiores de la Secretaría eran sumamente cercanas porque varios de ellos tuvieron su primera experiencia dentro del gobierno federal en el Instituto. Además, el presidente Salinas integró al INI como una entidad desconcentrada de la SEDESOL.

iniciado el levantamiento<sup>336</sup>. Este funcionario en realidad fue destituido al haber sido acusado de ser simpatizante del EZLN por unos y “colaborador de Patrocino González Garrido” (ex gobernador del estado y entonces secretario de gobernación), por otros.<sup>337</sup>

A esto debe agregarse que en la llamada “zona de conflicto”, especialmente dentro de Las Cañadas, la SEDESOL había dejado de tener presencia efectiva: los funcionarios que trabajaban en la zona fueron detenidos y luego expulsados, los retenes, tanto militares como de la guerrilla, impedían el paso a aquellas personas que pretendían continuar con el trabajo en las comunidades de la región. Muestra de esta situación fue la suspensión de labores del Sub Comité de Planeación del Desarrollo (SUBCOPLADE) Especial para la Selva Lacandona que manejaba el financiamiento convenido con el Banco Mundial<sup>338</sup>, cuyas actividades se reiniciaron hasta junio de 1997.

En estas condiciones, los funcionarios de la secretaría tenían que empezar a dar respuesta a la grave situación social que, como se ha descrito antes, había afectado la economía regional y dañado fuertemente los lazos comunitarios en Las Cañadas. En un primer momento los esfuerzos eran sumamente desordenados: varias dependencias y funcionarios se trasladaron a Chiapas y empezaron a canalizar recursos, mientras que el Comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas, nombrado por el presidente Salinas el día 10 de enero de 1994, mantenía el liderazgo de las acciones políticas del gobierno federal en la zona. Esto no ayudó a coordinar los esfuerzos del gobierno paralelos a las pláticas de paz.

---

<sup>336</sup> La renuncia se hizo pública el día 21 de enero, sólo un día después de que el EZLN reconociera a Manuel Camacho Solís como representante gubernamental para las primeras pláticas de paz. Posteriormente se convertiría en delegado de la SEMARNAP en Quintana Roo. “Pronasol y sus fondos”, en *La Jornada*, 22 de Enero de 1994.

<sup>337</sup> Entrevista 8, con funcionario del INDESOL, 1998.

<sup>338</sup> Véase el capítulo anterior.

Desde el día 3 de enero el secretario de Desarrollo Social realizó reuniones en Chiapas para evaluar la situación.<sup>339</sup> Sin embargo, la coordinación de los esfuerzos requería consolidar un equipo “en el campo” capaz de implementar las acciones dirigidas a paliar la emergencia política y social en Las Cañadas.

### **La formación del equipo del Programa Cañadas**

Tras el levantamiento armado, la SEDESOL experimentó una seria tensión interna derivada del dilema ético que las demandas zapatistas planteaban a muchos miembros del personal de la secretaría, sobre todo a aquellos que tenían contacto directo con las comunidades: ¿qué actitud debían asumir frente a exigencias en principio justas? ¿Debían seguir trabajando para el gobierno o apoyar de manera directa al movimiento? Si bien es cierto que muchos de ellos no eran nativos del estado sino técnicos y profesionistas educados en universidades públicas de otros estados de país (la Universidad Autónoma de Chapingo y la UNAM, entre otras), que habían estado involucrados por un largo tiempo en el trabajo con la población de Las Cañadas, algunos sospechaban que se estaba preparando un movimiento armado mucho antes de enero de 1994. Cuando el EZLN tomó las cabeceras municipales, muchos de ellos incluso conocían a algunos de los milicianos que vigilaban las calles de las ciudades ocupadas por la guerrilla:

Se sabía que algo iba a pasar... Yo, el primero de enero, estuve en Las Margaritas y la gente del EZLN en la plaza, ¡pues yo los conocía a todos! Y me saludaban: “buenas tardes ingeniera”, y yo muerta de nervios, pues uno nunca sabe lo que puede pasar si te ligan con ellos.<sup>340</sup>

Varios de estos funcionarios dejaron el INI y la SEDESOL en los meses que siguieron a la aparición pública de la guerrilla, unos para irse del estado, como fue el caso del delegado del INI,

---

<sup>339</sup> “Revisará la SEDESOL proyectos y obra de la selva chiapaneca”, en *La Jornada*, 3 de enero de 1994.

otros para trabajar como asesores de organizaciones independientes, como la ARIC I y D.<sup>341</sup> Otros se mantuvieron trabajando para la secretaría, no sin tener que soportar los ataques de aquellos que los acusaban de colaborar con los rebeldes. Este fue el caso del enviado especial del secretario Rojas a Chiapas, Fernando Aceves, quien fuera fundador de una ONG llamada Chiltak, A.C. (que en su inicio estuvo ligada a la Diócesis de San Cristóbal). Se rumora que sufrió amenazas de muerte, por lo que tuvo que dejar el estado para volverse delegado de SEDESOL en Baja California Sur<sup>342</sup>:

[Aceves] salió como delegado por su simpatía por las organizaciones zapatistas y con las organizaciones de ese corte. Tenía cierta inclinación por eso, lo cual no estaba ni mal ni bien, sino que a lo mejor para unos estaba bien y para otros estaba mal y había que guardar un equilibrio ahí.<sup>343</sup>

En términos generales, entre el personal de SEDESOL reinaba el desconcierto. Desde los primeros días de enero de 1994 el entonces subsecretario de Desarrollo Regional, Enrique del Val, se trasladó a Tuxtla Gutiérrez para tratar de coordinar los esfuerzos de la secretaría en el estado. Con él llegó a Chiapas un equipo de personas que se habían especializado en la atención de poblaciones afectadas por diferentes tipos de desastres: la explosión de Guadalajara y el huracán Paulina, entre otros. En pocas palabras, personas especializadas en diseñar alternativas de atención social inmediata.<sup>344</sup>

Junto a estos cuadros, el secretario Rojas trató de complementar los esfuerzos por medio de la inclusión de personas que manejaran una red duradera de relaciones con sectores clave del estado. Ese era el caso de Fernando Aceves. Eran personas con un perfil característico: tenían una

---

<sup>340</sup> Entrevista 13, con funcionario del CAs San Antonio Buenavista, 1999.

<sup>341</sup> Entrevista 6, con ex funcionaria de SEDESOL, exasesora de la ARIC I y D e integrante de Kinal, A.C., 1999.

<sup>342</sup> Entrevista 8, con funcionario del INDESOL, 1998.

<sup>343</sup> Entrevista 15, con funcionario del Programa Cañadas, 2000.

trayectoria larga de activismo social en diferentes regiones del país, con capacidad para relacionarse directamente con la gente, que estuvieron ligados con organizaciones ideológicamente de “izquierda” en los setenta y que llegaron a trabajar en el sector social del gobierno, particularmente en el INI. Finalmente, tenían contacto personal con Carlos Rojas desde hacía varios años:

El gobierno federal, a partir de programas como Solidaridad, empezó a crear una burocracia de reformadores sociales. Pedro Roque Machado, otro integrante del equipo y con el mismo perfil, es el prototipo de estos funcionarios vinculados a Rojas. Rojas los manda a varias regiones [de Chiapas]: a [Mario] Cañedo a Las Cañadas, y a Rodolfo Echeverría (viejo militante del Partido Comunista Mexicano, que estuvo en la cárcel en 1968 y que se insertó en la política social) a la Sierra de San Pedro.<sup>345</sup>

El problema de los desplazados por el conflicto en Las Cañadas hacía apremiante establecer mecanismos de ayuda social de emergencia para estas personas. Consecuentemente, la SEDESOL instaló, en febrero de 1994, dos módulos en las cabeceras municipales de Ocosingo y Los Margaritas, que fueron denominados Mesas de Atención Indígena y Campesinos.<sup>346</sup> Se trataba de ventanillas de recepción de demandas y de implementación de acciones de corte asistencial: dotaban a las personas de alimento, utensilios de cocina y láminas para mejorar sus viviendas. Serían las primeras oficinas de la SEDESOL en la región, ya que antes la secretaría no tenía presencia permanente en Las Cañadas, con excepción de la zona de Marqués de Comillas donde existía un SUBCOPLADE desde 1989.<sup>347</sup> Sin embargo, este esquema era sumamente limitado. Con la declaración del cese al fuego la tarea de negociar el retorno de los desplazados impuso requerimientos de gestión aún mayores.

---

<sup>344</sup> Entrevista 8, con funcionario del INDESOL, 1998.

<sup>345</sup> Entrevista 8, con funcionario del INDESOL, 1998.

<sup>346</sup> Entrevista 9, con el presidente municipal de Altamirano, 1998.

Varias unidades de la SEDESOL serían convocadas para integrar una estrategia de acción más coordinada en Chiapas, asignándose la responsabilidad de crear una metodología de intervención pública a la Dirección General de Organización Social de la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la Secretaría. Esta debía, no sólo atender a la región de Las Cañadas, sino que debía implementar dicho esquema en otras zonas del país donde la situación política, económica y social pudiera incentivar nuevos estallidos sociales.<sup>348</sup>

Apenas iniciados los esfuerzos de organización, ocurrió el asesinato del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio, el 23 de marzo de 1994. Colosio, quién había sido el primer secretario de SEDESOL, era un líder político importante para los miembros de esa dependencia. Se trataba de la figura que articulaba a los sectores “tecnócratas” del gobierno con los reformadores sociales que laboraban en el área de política social. A los pocos meses, el suicidio de Jesús Rubiel Lozano, director general de Organización Social de SEDESOL y personaje clave en la Secretaría, tanto por ser el responsable de los comités de solidaridad en todo el país, como por haber sido jefe de varios funcionarios importantes de la Secretaría de Desarrollo Social durante su paso por el INI (incluyendo al propio secretario Carlos Rojas Gutiérrez) dejó nuevamente sin un líder importante a los funcionarios de esa dependencia. Estos dos sucesos trágicos tendrían efectos de largo plazo entre el personal, pero su resultado inmediato fue que se acentuó la aparente pérdida de rumbo que la SEDESOL experimentaba desde enero de 1994 y que se extendería hasta el año siguiente.

En el mes de marzo de 1995, el secretario Rojas viajó a Guatemala, donde conoció el programa llamado Fondo Nacional para la Paz (FONPAZ), creado a raíz del fin de la guerra civil. El FONPAZ era un fondo social adscrito a la presidencia guatemalteca, que tenía por objetivo

---

<sup>347</sup> Entrevista 16, con miembro del Consejo Municipal de Ocosingo, 1998.

apoyar el desarrollo integral de la población en pobreza extrema, por medio de la participación comunitaria y la inversión en proyectos productivos, como medio para consolidar la paz.<sup>349</sup> Con este modelo en mente, Rojas decidió crear un Programa similar para ser implantado en Chiapas. Para encargarse de ello en la región de Las Cañadas, el secretario Rojas decidió llamar a un viejo compañero del INI, Mario Cañedo Solares que, como el resto del equipo desplazado a Chiapas, era de su entera confianza:

Mario Cañedo se relaciona con Carlos Rojas en 1977, cuando ambos trabajaban en el INI. Cañedo era coordinador indígena en Coyalocotla [dentro de la Sierra, en Veracruz] y su jefe era Jesús Rubiel Lozano. En la administración pública se desarrolló junto a Rojas. Esto es importante pues Cañedo será un elemento estratégico para restablecer la red de apoyos comunitarios en Chiapas.<sup>350</sup>

Rojas encargó a Cañedo la realización de un diagnóstico en el terreno, que sirviera de base al diseño de un modelo de intervención social más amplio. La primera tarea fue la creación de un equipo operativo capaz de permanecer en la región durante largas temporadas.<sup>351</sup> Primero, Cañedo reunió en la Ciudad de México a un grupo de profesionales con los que ya había trabajado con anterioridad, que incluía antropólogos, sociólogos, economistas, agrónomos, arquitectos e ingenieros, entre otros. En general, estas personas tenían experiencia en el trabajo social comunitario, pero en otras regiones del país:

Siempre trabajamos en comunidades, en zonas indígenas: Toño Lozano, Héctor Bonilla, Rubén, Jorge. Todo el equipo que llegó, llegamos de diferentes partes del país con diferentes experiencias. Yo me acuerdo que cuando nos mandó llamar Mario nos dijo: “aquí tenemos que diseñar un programa social, ¿tu trabajas en comunidad? ¿no?” Entonces llegamos sin conocer

---

<sup>348</sup> Entrevista 16, con miembro del Consejo Municipal de Ocosingo, 1998.

<sup>349</sup> Presidencia de la República, “Fondo Nacional para la Paz”, Guatemala, mimeo, s.a., s.p. Nótese que, a diferencia de lo que ocurría con el Programa Cañadas, este fondo nació una vez que se terminó el proceso de negociación con la URNG, es decir, terminado el conflicto armado.

<sup>350</sup> Entrevista 8, con funcionario del INDESOL, 1998.

absolutamente nada. Fue una tarea de saliva. Pero que me digas que fueron preparados, pues nada, sólo la experiencia que traíamos ya de años de trabajo, algunos en el INI, algunos en la SPP, de Solidaridad, ahí están.<sup>352</sup>

Este equipo compartía un *ethos* particular, que tenía como centro la idea de que el desarrollo social debía basarse en la promoción de la participación activa de los sectores populares en las políticas del gobierno. Consecuentemente, una vez que se trasladaron a Chiapas, este grupo de funcionarios intentó establecer contacto con las comunidades de la región. En un primer momento se relacionaron con figuras de autoridad que tenían lazos con el secretario Carlos Rojas y que decían conocer la zona. No siempre era así: “cuando llegamos recuerdo que todo el mundo decía que conocía la región. Era normal cuando se integra un equipo de trabajo que todos quieran vender conocimientos”.<sup>353</sup>

Durante gran parte de 1994 muchas comunidades se declararon en “resistencia civil” se negaban a recibir a los agentes de las organizaciones gubernamentales.<sup>354</sup> En el resto, el hecho de que organizaciones como el INI se hubieran visto rebasadas por las demandas de la población, creó un ambiente de suspicacia y desconfianza hacia los funcionarios del gobierno. Por otra parte, el clima de tensión y encono en muchas comunidades había terminado por debilitar las alternativas para la participación social pacífica. El riesgo para los miembros de la SEDESOL no era sólo simbólico:

Fue muy difícil, porque ahí sí había mucha amenaza y pues a veces hasta te la cumplían. Te decían: “te vamos a detener unos días por acá, para analizar cómo vamos” y te detenían. Incluso a Anel, la ingeniera esa gordita, de ayer, a esa la amarraron también por unos días. No importaba

---

<sup>351</sup> Entrevista 8, con funcionario del INDESOL, 1998.

<sup>352</sup> Entrevista 15, con funcionario del Programa Cañadas, 2000.

<sup>353</sup> Entrevista 15, con funcionario del Programa Cañadas, 2000.

<sup>354</sup> El EZLN, a pesar de aceptar el alto al fuego, no reconocía a las autoridades gubernamentales como legítimas. Para diciembre de 1994 sus bases de apoyo iniciaron la creación de “municipios autónomos”, que desconocían al

que fueran mujeres, a los médicos les quitaban sus carros también, porque había una coordinación entre la Secretaría de Salubridad y la SEDESOL que en las comunidades debe de haber un promotor de salud, un médico que está asesorando, dentista o lo que fuera, que ahí está. Una época se les quitan sus camionetas a ellos y hasta la fecha nunca se les retornan. [...] Claro que no te golpeaban, no te iban a pegar nada, pero si llevas tu carro te lo quitan y te mandaban a pie. Y si te amarraban por ahí, no te tratan mal. Te amarraban pero te daban tu buena comida. No buena comida pero al menos lo que ellos comen. Y en la noche tu cobertor para que te tapes. Entonces, alguien de la gente de la coordinación tenía que ir a negociar con ellos. [...] En esa época fue muy difícil entrar a las comunidades, porque por dos partes: había mucho ejército, ... lo cuestionaban a uno mucho los militares, lo paraban a uno y preguntas y preguntas, y que ¿dónde vives?, ¿qué es lo que estás haciendo aquí?, ¿cuál es tu dependencia?, cuánta cosa. Por ese lado, a cada rato. Y por el otro lado, el EZLN también lo paraban a uno para hacerle tanta pregunta: ¿a dónde vas?, ¿eres del gobierno?, ¿eres espía?, ¿eres policía?, ... Yo les decía, yo no soy policía, sí soy del gobierno, pero no soy policía. Vengo a trabajar acá, porque queremos ayudar a las comunidades, porque sabemos que tienen muchas necesidades...<sup>355</sup>

En ese ambiente empieza a realizarse el diagnóstico de la región de Las Cañadas, al mismo tiempo que se hacían reuniones con organizaciones sociales para tratar de obtener su opinión sobre los pasos a seguir. En ese entorno también se consolida un equipo de personas con un compromiso de trabajo inusual, que los hizo capaces de establecerse en la región, a pesar de todas las carencias y de los bajos salarios:

La clave han sido los cuadros que integran los Consejos Consultivos que llevan dos o tres años aprendiendo: el equipo que se integró y que implementa el programa, tienen un perfil característico y están particularmente motivados, más allá del escaso sueldo que perciben (3,500 pesos al mes) y que denotan compromiso personal. Son personas de otras regiones del estado comprometidos con lineamientos del programa.<sup>356</sup>

---

governador electo Eduardo Robledo Rincón, proclamando gobernador al candidato del PRD, Amado Avendaño, quién había denunciado los comicios realizados en el verano como fraudulentos.

<sup>355</sup> Entrevista 17, con funcionario del CAS Puerto Rico, 1999.

<sup>356</sup> Entrevista 1, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 1998.

## **El diagnóstico: el modelo de la ARIC y su influencia sobre el diseño de CAÑADAS**

El equipo enviado por SEDESOL a Las Cañadas tenía que resolver internamente algunos dilemas importantes antes de poder generar una alternativa de acción gubernamental adecuada a la situación que se vivía tras el levantamiento armado. En primer lugar, era imprescindible lograr la cohesión interna de los miembros ya que muchas de las personas que se integraban al trabajo y que tenían tiempo de trabajar en Chiapas sentían cierta simpatía por el movimiento armado. Esto implicó la realización de numerosos talleres de sensibilización y de análisis que implicaron jornadas exhaustivas de trabajo: se hacían reuniones diarias por las noches, que terminaban a las tres o cuatro de la madrugada, cuyo objetivo era evaluar las condiciones existentes en la zona, los equilibrios de fuerzas, los actores importantes, incluso las características culturales de las comunidades.<sup>357</sup>

Eran discusiones de la gente de qué queríamos: ¿acabar con el EZ?, ¿impulsar un programa de desarrollo?, pero, un programa de desarrollo ¿cómo?, no en la forma tradicional del gobierno. Era revolucionar y evolucionar todo un esquema tradicional del gobierno y de las propias organizaciones y de las propias comunidades ... y los mismos sistemas de gobierno local. Teníamos que buscar un esquema que nos permitiera eso, y no era fácil. [...] Entonces, eso fue lo importante del grupo que pudimos formar y era echarse rollos, echarse rotafolios, todo un proceso y que eso nos llevó, pues, en forma permanente: diario, diario, a las diez de la noche, nos sentábamos y evaluábamos y estrategias y estrategias y discusiones y análisis y otra vez atrás y otra vez ... y así. Fue permanente. Hasta que más o menos el grupo se logró unificar.<sup>358</sup>

En segundo lugar, había que vencer la resistencia de la población de la región a trabajar con los funcionarios del gobierno. En esas comunidades no se aceptaban apoyos ni recursos oficiales:

---

<sup>357</sup> Entrevista 15, con funcionario del Programa Cañadas, 2000.

Una situación de mucho rencor y odio en contra de los que ellos llaman *caxlanes*, que son mestizos. Todo eso hacía muy difícil una tarea, ¿no?. No había instituciones, de veinte años atrás, desde cuando se empezó a colonizar toda la parte de la Selva. Había todo este fenómeno de rencor y de rechazo. Y luego vivencias personales: tenía que hacer una gala de todas las habilidades discursivas, de convencimiento, de confianza, de plática con la gente.<sup>359</sup>

Los funcionarios tuvieron que responder, en primer lugar, a la pregunta ¿debe el gobierno, en particular la SEDESOL, intervenir en una situación de conflicto armado por medio de programas sociales? El acuerdo básico alcanzado fue que la labor de la Secretaría debía ser evitar que el conflicto armado adquiriera las características de violencia que tuvo la guerra civil en Guatemala. De esta manera, se justificaba la creación de programas sociales para evitar la profundización de los conflictos y garantizar la presencia de la SEDESOL en Las Cañadas. Una vez resuelto este punto, se debía contestar a una segunda cuestión: ¿Cómo debe hacerse o gestionarse este tipo de acciones? Para los funcionarios esto requirió de más tiempo para responderse.

La ofensiva policiaco-militar lanzada por el gobierno federal en febrero de 1995 resultó un catalizador de esta segunda preocupación. Diferentes organizaciones, pero sobre todo la ARIC “oficial” expresaron en ese momento su preocupación por que se pudiera sufrir un endurecimiento, no sólo hacia los militantes de la guerrilla, sino hacia todo el movimiento social en el estado:

La decisión de una represión, de un exterminio digamos, implicaba que el endurecimiento no sería nada más para los zapatistas, sino para todo el mundo; hasta para los que están luchando democráticamente, pacíficamente, aquí se endurece para todos. Lo que hay que buscar es la salida democrática, el avance democrático del país. En ese sentido, eso está ligado a la salida política.<sup>360</sup>

---

<sup>358</sup> Entrevista 14, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 2000.

<sup>359</sup> Entrevista 15, con funcionario del Programa Cañadas, 2000.

<sup>360</sup> Entrevista 4.

El propio secretario de la SEDESOL se reunió entre marzo y abril con varias organizaciones y, sobre todo, con las dos facciones de la ARIC para escuchar sus propuestas. Durante dichas reuniones sobresalieron dos preocupaciones centrales de los dirigentes sociales de Las Cañadas: en primer lugar, la necesidad de restablecer la paz entre las comunidades, es decir, evitar la profundización de las divisiones políticas entre sus habitantes para prevenir la generalización de hechos violentos como los que sucedían en las regiones de Los Altos y Norte del estado. En segundo lugar, se pedía que las organizaciones gubernamentales tuvieran un contacto más cercano con la población, de manera que no se tuviera que ir a tramitar sus demandas hasta las cabeceras municipales o, en el peor de los casos, en la capital del estado. La ARIC U de U había propuesto desde 1994 la creación de módulos destinados a garantizar la procuración de justicia. La propuesta era que estuvieran integrados por un juez de paz, uno del registro civil, un ministerio público y agentes de la procuraduría agraria. Incluso se llegó a proponer la ubicación de estos módulos, que servirían de base para otra propuesta añeja de las organizaciones sociales: la remunicipalización de la zona de Las Cañadas. Se propuso entonces que estas ventanillas se instalaran en Amador Hernández, El Edén, San Quintín, Patihuitz, Ocosingo y La Unión.<sup>361</sup> Después se pensaría en darle una orientación más de desarrollo social a estas instancias. debido a que la orden del presidente Zedillo de que el ejército entrara a las comunidades de la zona de conflicto para ejecutar diversa órdenes de aprehensión contra la dirigencia guerrillera, provocó una nueva oleada de desplazados:

Se da una desbandada, familias enteras se van al monte, tiene mucho miedo de la gente, hay mucho pánico. Estaban los niños, las mujeres y los ancianos en el monte, en cuevas. Nosotros [nos] propusimos poder ubicar en diferentes lugares estratégicos lo que llamábamos Centros Para

la Reconciliación en un principio. La idea era acercar el apoyo a la gente y que se integrara junto con la atención a las cuestiones de comida y de salud sobre todo, cuestiones como los derechos humanos; o sea, que la gente sintiera un poco de confianza y pudiera acercarse a estos lugares. Así le llamamos, algo así como “Espacios Sociales para la Reconciliación”. [...] En una ocasión nos llamó el secretario Carlos Rojas y le interesó la propuesta. Incluso después nos dijo “se lo plantee al presidente y está muy de acuerdo”. Esto fue por marzo-abril del 95. Y ya, se hizo la propuesta y empezaron a ubicar y a prestar la atención. [...] [L]a idea es que se integraran varias instituciones: las de salud, de apoyo a la producción, SAGAR, Secretaría de Salud, todos. Una especie de módulo ahí institucional, para atender toda la gama de la problemática de la gente del campo: producción, salud, seguridad.<sup>362</sup>

Al mismo tiempo, el grupo de Mario Cañedo trabajaba en el diseño de una metodología de planeación participativa, para lo cual discutían textos teóricos como los de Gramsci y compartían sus experiencias en diferentes comunidades indígenas. Paralelamente, trabajaban negociando el retorno de desplazados a sus comunidades, además de darles apoyo para que pudieran reiniciar su vida social y productiva al repartir camas de vivienda, aperos de labranza, utensilios de cocina, despensas, cobertores y otros objetos de primera necesidad.

En ese año fue cuando empezó todo el flujo de retorno de las familias. Recuerdo que en ese año en las comunidades había, cuando uno pasaba por las comunidades por la zona, había banderitas blancas en las casas. Era una señal donde la comunidad permitía el retorno de las familias; que ya no iba a haber ningún acto de violencia ahí.<sup>363</sup>

Conforme avanzaba el diagnóstico, el conocimiento de las formas de organización comunitaria que existían antes del primero de enero de 1994 sería decisivo para el diseño posterior del Programa Cañadas. Como se estableció en el capítulo precedente, las comunidades de Las Cañadas habían vivido un intenso proceso de politización que dio lugar a la creación de

---

<sup>361</sup> Entrevistas 17, con funcionario del CAS Puerto Rico, y 19, con militante de la ARIC I y D, 1999.

<sup>362</sup> Entrevista 4.

canales nuevos de participación social y de lucha organizada. La culminación de dicho proceso fue la creación de la ARIC U de U que pretendía coordinar los esfuerzos en busca de mejores condiciones productivas que realizaban las seis uniones de ejidos y varias sociedades de productores rurales (SPR) de la región. La estructura de esta organización de “tercer nivel” era peculiar: la autoridad máxima era la Asamblea de Delegados, que designaba a los miembros del Consejo Administrativo y de Vigilancia. Esta Asamblea estaba integrada por representantes regionales, que eran electos por consejos regionales y que, a su vez, era producto de designaciones hechas por asambleas comunitarias. Se trataba de un mecanismo en el que las decisiones fundamentales tenían que pasar por toda la cadena de representación para convertirse en política de la organización. Si bien no implicaba un proceso de toma de decisiones “de abajo hacia arriba” todo el tiempo, sí se daba un peso muy importante a la discusión y la creación de consenso entre las comunidades.

---

<sup>363</sup> Entrevista 15, con funcionario del Programa Cañadas, 2000.



nueva identidad abierta en la que también reproducen cotidianamente los elementos culturales propios que han considerado positivos como la lengua, ciertos métodos para participar en las asambleas, cierta autoridad de los principales, los acuerdos comunitarios para el trabajo común entre otros. Asimismo luchan por la superación de sus prácticas culturales autodestructivas, o limitativas, independientemente de que sean de origen prehispánico, colonial o moderno, y finalmente se esfuerzan por acceder a nuevos elementos culturales positivos de la sociedad global. Aquí, la identidad y etnicidad pueden ser vistas como una dinámica construcción social e histórica, en la que no cabe una oposición radical y esquemática entre modernidad y tradición.<sup>364</sup>

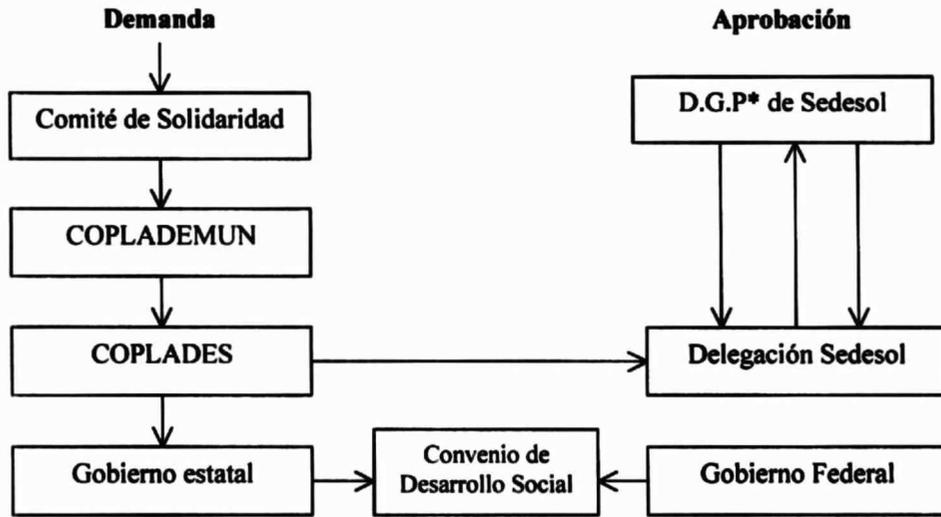
En contraste, el modelo de gestión que el gobierno federal había adoptado hasta entonces para implementar el PRONASOL no requería que los Comités de Solidaridad fueran representativos de la comunidad. El esquema de operación de este programa únicamente exigía que se integrara una petición al gobierno municipal o directamente a la SEDESOL. Estos la turnaban al Comité de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) para su análisis y, si era aprobada, se incluía en el paquete que el gobierno del estado negociaría para ser incluido en el Convenio de Desarrollo Social. Al mismo tiempo, se elaboraba una minuta técnica en las oficinas centrales de la SEDESOL. Sin embargo, debido a la existencia de techos presupuestales y financieros, en muchas ocasiones no se respetaba la priorización que hacían los beneficiarios.<sup>365</sup> De hecho, este esquema centralizaba las decisiones finales en los gobiernos federal y estatal, por lo que en muchos casos los proyectos que se realizaban no eran los decididos en las asambleas comunitarias. Además, la integración de los comités tendía a beneficiar a los grupos más organizados dentro de las comunidades que comúnmente no eran los más pobres.<sup>366</sup>

---

<sup>364</sup> Carmen Legorreta, "Autonomía", art. cit, pp. 146-147,

<sup>365</sup> Nora Lustig, "Solidarity as a Strategy of Poverty Alleviation" en Wayne Cornelius et. Al. (eds.), *Transforming State Society Relations in Mexico*, San Diego, Center of U.S.-Mexican Studies, 1994, p. 94.

DIAGRAMA 3.2.2: ESQUEMA DE GESTIÓN DE PRONASOL



\*Dirección General de Planeación, Sub secretaría de Desarrollo Regional, SEDESOL.

Fuente: *Tomislav Lendo, The Political Implications of the National Solidarity Program of the Mexican Government (1989-1994), tesis, Essex, University of Essex, 2000, p. 25.*

El desprestigio político de Solidaridad y la escasez de comités de ese programa en Las Cañadas desde los años previos a 1994 hacían imposible utilizar su estructura después del 1 de enero de 1994. Sin embargo, lo que se rescataría de ese esquema fue la idea de establecer lazos directos entre la federación y los beneficiarios por medio de un aparato burocrático pequeño, que canalizara, de manera expedita y con bajos costos, los recursos. Además, debido a que al gobierno del estado se le relacionaba con la élite que el EZLN y la organizaciones sociales habían denunciado como causa de la situación de discriminación, pobreza y marginación, esa instancia debía ser obviada en la medida de lo posible para evitar mayor tensión entre los actores políticos.

<sup>366</sup> José Luis Reyna y Adalberto García Rocha (coords.), *Solidaridad en Zacatecas: impacto de una política pública*, México, El Colegio de México, mimeo, 1993, p. 56.

Por esta razón, uno de los lineamientos adoptados fue involucrar al gobierno del estado lo menos posible.<sup>367</sup>

Mira, [el Programa] Cañadas ha sido descrito por muchos funcionarios como un pequeño PRONASOL. Tienen razón en cuanto a que es de los pocos instrumentos federales donde hay un contacto directo con la comunidad, que realmente tiende a ser una excepción en un programa de infraestructura. El gobierno federal todavía mantiene varios instrumentos sobre todo en el ámbito asistencial, donde su relación es directa con los beneficiarios, subsidia la leche, subsidia la tortilla ¿no?. Pero en el esquema de llevar proyectos complementarios, infraestructura, asistencia, servicios básicos, productivos, es una excepción. [...] Se vio que era más fácil que entraran las instituciones federales porque había menos resistencias de parte de las comunidades. Creo que eso fue una cuestión base para haber decidido que estos proyectos se iniciaran, que se percibió que la resistencia a las instituciones federales suele ser menor y eso lo hemos comprobado en innumerables experiencias en casos de desastre: es más fácil que acepten ayuda federal porque desconfían más de las instancias locales. Siempre es más poderoso el gobierno federal, de alguna manera, sienten que tiene más recursos, más capacidad para hacerles frente a las adversidades, se les va a resolver más rápido. Básicamente esos son, se entiende la similitud con Solidaridad.<sup>368</sup>

La idea principal en torno a la cual se diseñó el esquema de operación del Programa Cañadas era crear espacios para restituir la concordia entre las comunidades, al mismo tiempo que se garantizaba la presencia gubernamental en la zona, de manera independiente de los operativos militares. La idea era recuperar la confianza de la población a partir de la canalización de gasto social de la manera más cercana y eficiente posible.

Yo estuve en el 94 y 95, en Cañadas sin que hubiera este proyecto. El INI no tuvo la capacidad o fueron rebasados por las comunidades en una estrategia de desarrollo comunitario. Aquí a lo que le apostábamos era a eso, a retomar la demanda, donde hubiera la demanda social, que se viera que ellos eran los que definieran la estrategia, la priorización. Creo que ese es el meollo de esa situación.<sup>369</sup>

---

<sup>367</sup> Entrevista 14, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 2000.

<sup>368</sup> Entrevista 1, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 1998.

<sup>369</sup> Entrevista 15, con funcionario del Programa Cañadas, 2000.

Para lograrlo, la influencia determinante no fue tanto PRONASOL como la organización interna de la ARIC, es decir, se aprovechó la estructura organizativa que existía en gran parte de las comunidades de Las Cañadas para implementar un programa gubernamental. Por esa razón, se adoptó la idea de crear instancias de planeación y representación microregional, que hasta la fecha son únicos en el país. A continuación se explica con más detalle cómo se pensó que dicho esquema funcionaría.

### ***El diseño del Programa Cañadas***

A partir de mayo de 1995 se empieza a implementar el Programa Integral de Desarrollo de la Región Cañadas 1995-200 (CAÑADAS). El objetivo, según rezan sus documentos, era dar paso a “la reformulación de los mecanismos de coordinación institucional y de concertación social que permitan elevar las condiciones de vida de la población, mediante la satisfacción de los servicios sociales básicos y el impulso de proyectos productivos estratégicos con la participación corresponsable de la comunidad”.<sup>370</sup> Se trataba de un conjunto de líneas de acción de “sentido común orientadas a abrir el acceso de las instituciones a todas las comunidades de la zona”<sup>371</sup>, a partir de criterios flexibles, que no discriminaran a nadie por su orientación política, de manera que se garantizara la presencia del gobierno, paralelamente a la estrategia militar. La intención era dar cercanía y agilidad a la atención de las demandas sociales en la zona, por medio de privilegiar la participación comunitaria y el diálogo entre las diferentes organizaciones sociales para la

---

<sup>370</sup> SEDESOL-Gobierno del Estado de Chiapas, “Programa Integral de Desarrollo para la Región de Las Cañadas”, mimeo, s.l.n.a., p. ii.

<sup>371</sup> Entrevista 1, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 1998.

concertación de acciones y la asignación de los recursos.<sup>372</sup> En el mediano plazo, se pretendía combinar el desarrollo de las capacidades individuales con la creación de mayores oportunidades de progreso y bienestar.<sup>373</sup> Esto, sin embargo, tendría que hacerse en un entorno donde había otras prioridades. Un documento interno de SEDESOL se refiere de la siguiente manera a los programas y acciones de otras organizaciones del gobierno federal y estatal:

Bajo este panorama, la política social desarrollada por las instancias gubernamentales a partir del conflicto, tendió a los objetivos prioritarios de distender políticamente al estado [de Chiapas] y, sobre todo, desactivar el sustento social del grupo armado a partir de la atención inmediata a los reclamos de las diversas organizaciones sociales no integradas al EZLN, intentando paralelamente desalentar y fraccionar la participación de los integrantes del movimiento rebelde. Con base en lo anterior, el gobierno federal dio inicio a la instrumentación de acciones de carácter social, incrementando sustancialmente los recursos destinados a Chiapas. Asimismo, estableció diversos programas especiales encaminados a fortalecer su posición política ante el proceso de negociación.<sup>374</sup>

Los diseñadores de del Programa Cañadas quisieron mantener cierta autonomía frente a ese contexto de la política social en la zona. En primer lugar, planteó la necesidad de un incremento substancial de recursos destinados a la región. Al mismo tiempo, sin embargo, el grupo diseñador se resistía a crear un modelo de gestión que simplemente transfiriera recursos del gobierno a las organizaciones sociales, pues ello podría deteriorar aún más el tejido social además del riesgo de sobrepolitización de este tipo de esquemas implicaban, como lo demostró el fracaso del PBSDES.

---

<sup>372</sup> Coordinación del Programa Cañadas, “Avances de la estrategia del desarrollo integral de Las Cañadas 1995-1998”, documento interno, s.l.n.a., p. 3.

<sup>373</sup> “Por la magnitud del desafío, la tarea del desarrollo social en Las Cañadas no puede resolverse de manera definitiva con el esfuerzo de una sola generación, su superación demanda perseverancia, acuerdos fundamentales entre organizaciones y comunidades, y de nuevos términos de coordinación y concertación con las instituciones de gobierno” (*Ibid.*, p. iii.).

<sup>374</sup> SEDESOL, “Chiapas”, documento interno, s.l., 1996, p. 37.

Una de las circunstancias –dijimos– tenemos que definir una estrategia donde haya presencia del gobierno y de alguna manera era importante y esto no era con otro afán sino simplemente de entrar a las comunidades. [...] Ese era nuestro principal objetivo. No nos importaban religiones, no nos importaban credos, no nos importaban partidos, no nos importaba incluso el propio EZ; sino era entrar y meternos en una concepción de participación comunitaria, de organización: es decir, era fortalecer la organización social. Esto nos llevó mucho trabajo: amarrar, engranar a todo el equipo para que hubiera una sola línea, ¿no? A veces a mí me da mucho gusto porque el equipo sí la tiene actualmente, ¿no? Entonces ese fue uno de los principales [objetivos], y ese fue el eje, yo diría, de poder concretar este proyecto social.<sup>375</sup>

Por esta razón, se decidió dar un enfoque microregional y comunitario a la operación del Programa, evitando el establecimiento de relaciones clientelares con las organizaciones y tratando de hacer llegar de manera expedita y transparente los recursos a la población. Todos los proyectos a realizarse debían ser consensados en asambleas microregionales y luego validados en asambleas comunitarias, como se verá a continuación.

## **Objetivos de CAÑADAS**

A partir de esta idea central, a saber, fortalecer la organización social directamente en las comunidades, el programa ha establecido cinco prioridades, a saber:

1. Ampliar la cobertura de servicios vinculados con el desarrollo de las capacidades individuales de los habitantes: salud, educación y alimentación.
2. Continuar con la dotación de servicios básicos: agua potable, electrificación y vivienda.
3. Mejorar las comunicaciones en la región, mediante la construcción y rehabilitación de caminos vecinales y troncales, aprovechando material y mano de obra existentes en la región.

---

<sup>375</sup> Entrevista 14, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 2000.

4. Aumentar el ingreso de las familias, mediante el aprovechamiento de la vocación productiva de la región: café, explotación forestal, mejoramiento de la agricultura. Esto en conjunto con el Programa de Apoyo al Empleo Temporal.
5. Propiciar la explotación racional de recursos naturales para dar sustentabilidad al desarrollo de las comunidades.<sup>376</sup>

Dentro de los objetivos explícitos de Cañadas no se hacía mención al debilitamiento del EZLN o de minar sus bases de legitimidad. Los propios diseñadores insisten en que ese tampoco era un objetivo implícito. De hecho, no se planteó tampoco como una prioridad lograr acuerdos de paz a partir de este programa:

Realmente era atender a la gente, realmente era resolver los problemas de la gente. Pero, desde mi punto de vista, era involucrar a la gente; era que la gente lo retomara; era que la gente despertara. Es decir, sin necesidad del arma, de la guerra, pudiera ser autogestivo, pudiera apropiarse, pudiera protestar, pudiera manejar, pudiera controlar, pudiera capacitarse y pudiera tener cuadros, pudiera tener liderazgo en la decisión ante gobierno. Eso es una tregua, para mi gusto.<sup>377</sup>

A partir de tales consideraciones, se diseñó un conjunto de criterios o lineamientos operativos, que se refieren a continuación:

- Integralidad: debía impulsarse simultáneamente la dotación de servicios básicos y apoyaría proyectos estratégicos que permitieran la generación de alternativas productivas en las microregiones.
- Promovería un vínculo entre salud-educación-alimentación: debía coordinarse el aumento de las oportunidades individuales con la dotación de servicios básicos, de

---

<sup>376</sup> SEDESOL-Gobierno del Estado de Chiapas, "Programa Integral de Desarrollo para la Región de las Cañadas", doc. cit., pp. 22-23.

manera que se contribuya integralmente a incrementar los niveles de vida. Esto debía concluir con la generación de proyectos productivos que ofrecieran ingresos en el mediano plazo para sostener el desarrollo. El reto era dotar de servicios y de apoyo a proyectos que aceleraran la generación de alternativas productivas en las microrregiones.

- **Participación:** por la situación de Las Cañadas, todo programa debía centrarse en mecanismos efectivos de participación social para que las comunidades canalizaran su energía social hacia proyectos de desarrollo.
- Se daría atención descentralizada a las comunidades para dar fluidez, cercanía y confianza a las relaciones de trabajo entre autoridad y comunidades
- Se puso el acento en el contacto directo y cercano entre los responsables de ejecutar el programa y los beneficiados para lograr una adecuada comunicación de las necesidades y una concertación clara y transparente de los compromisos que corresponderían a cada quién.
- El programa funcionaría sin atentar contra las tradiciones y costumbres de los pueblos indígenas de la región; es decir, se propuso fortalecer su organización, promover su consolidación productiva y económica y elevar sus niveles de vida, respetando las decisiones que al efecto asumieran por sí mismos.
- Los propios pueblos y organizaciones indígenas debían definir los proyectos a realizarse: se promovería que fueran ellos mismos los que ejecutaran las obras y que los servicios fueran prestados por miembros de la misma comunidad.

---

<sup>377</sup> Entrevista 14, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 2000.

- Se establecieron los conceptos de sustentabilidad del desarrollo y explotación racional de los recursos naturales como guía para la toma de decisiones.<sup>378</sup>

## **Estructura**

Para efectos del Programa, Las Cañadas fueron divididas en 9 regiones: Fronteriza, Tojolabal, Tzeltal-tojolabal, Cañada-Avellanal, Cañada-Agua Azul, Cañada-Amador Hernández, Cañada-Patihuitz-Valle de San Quintín, Cañada-La Estrella y Valle de Santo Domingo. Cada una fue fraccionada, a su vez, en microregiones que sumaban en total veintitrés<sup>379</sup>; cada microregión debía contar con un Centro de Atención Social (CAS), que es la instancia básica de operación del esquema que CAÑADAS pretendía establecer en la zona.

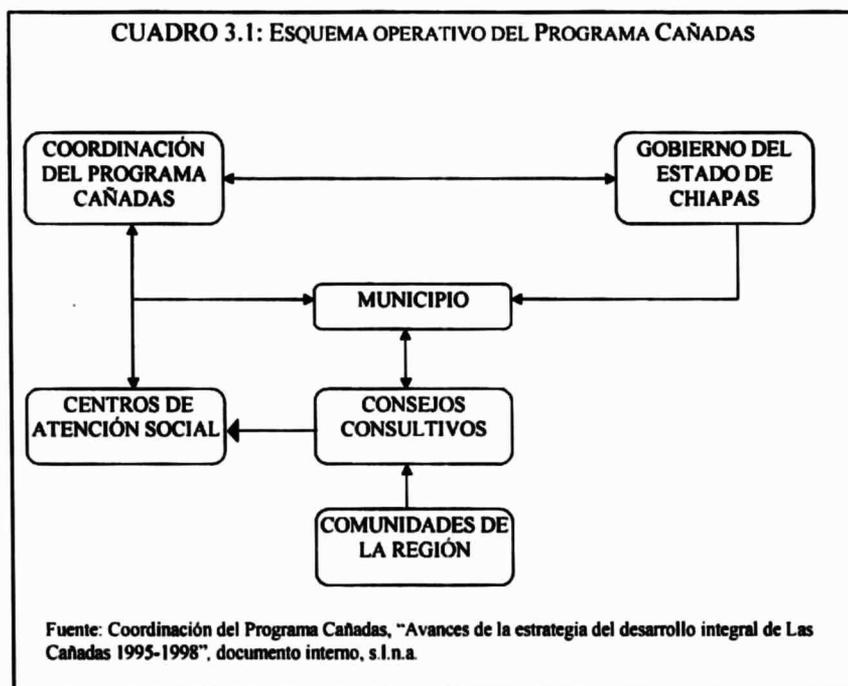
Los CAS se establecerían en las localidades, previo acuerdo con las comunidades de la zona, según criterios geográficos y de comunicación con los poblados a los que daba cobertura, así como por su importancia y estabilidad política, entre otros. A partir de su instalación, el CAS tendría como tarea impulsar el método participativo de trabajo en las diferentes poblaciones de su área de influencia.

Según el esquema operativo del Programa Cañadas, cada CAS debía estar integrado por representantes de las dependencias federales y estatales que ejecutaran programas de desarrollo social en la región. Estos representantes se coordinarían para recolectar las demandas sociales, jerarquizar y ordenar la ejecución de las acciones necesarias para darles respuesta y formular el programa de trabajo de cada micro región. La tarea de los representantes gubernamentales sería gestionar ante sus respectivas dependencias la puesta en práctica de los proyectos comprometidos por medio de CAÑADAS. Asimismo, el CAS, en coordinación con los ayuntamientos y

---

<sup>378</sup> SEDESOL, "Programa Integral..", doc. cit., pp. 23-27.

autoridades ejidales, promovería la creación de canales de comunicación con las organizaciones sociales productivas de la zona, además de que brindaría asesoría técnica y administrativa a los beneficiarios de la realización de las distintas obras.<sup>380</sup> Mantener la presencia de otras secretarías y del gobierno estatal fue uno de los mayores problemas que enfrentó el programa. Si bien en un principio la participación de otras instancias fue muy importante, con el tiempo el esquema de operación sólo fue adoptado de manera permanente por la SEDESOL, la Secretaría de Salud del estado y la Comisión Nacional del Agua (Conagua), como se verá en el siguiente capítulo.



Cada uno de los CAS debía tener un Consejo Consultivo, que es el espacio de comunicación entre las comunidades y el Programa. Dichos Consejos se integrarían por representantes de todas las comunidades de la microregión que desearan participar en CAÑADAS,

<sup>379</sup> SEDESOL, "Propuesta de operación del programa Cañadas", doc. cit., pp. 6-27.

reunidos con el propósito de lograr la concertación comunitaria, la planeación del desarrollo microrregional, el establecimiento de prioridades de obras y demandas sociales y la gestoría ante las dependencias gubernamentales correspondientes.<sup>381</sup> También participarían en los Consejos delegados de organizaciones importantes con presencia en cada micro región. Dentro de dichos consejos se nombrarían encargados de distintas comisiones, como salud, educación, obras, etc.

Tabla 3.2: Localización de los Centros de Atención social en 1998

Municipio	Región	Sede del CAS	Localidades
Ocosingo	Avellanal-Amador Hernández	1.- Amador Hernández	10
	Teztlal-tojolabal Valle de Carranza	2.- Cuxuljá	27
	Agua Azul	3.- Chavarico Las Palmas	23
	Avellanal-Amador Hernández	4.- El Censo	18
	Avellanal-Amador Hernández	5.- La Unión	30
	Avellanal-Amador Hernández	6.- Las Tazas	5
	Agua Azul	7.- Monte Líbano	42
	Patihuitz- San Quintín	8.- Nueva Morelia	40
	Patihuitz- San Quintín	9.- Patihuitz	27
	Valle de Carranza-La Estrella	10.- Pueblo Nuevo	20
	Patihuitz- San Quintín	11.- San Quintín	29
	Valle de Carranza-La Estrella	12.- San Salvador	44
	Avellanal-Amador Hernández	13.- Santa Lucía.	11
	Agua Azul	14.- Santo Domingo	22
Las Margaritas	Fronteriza	15.- Amatitlán	24
	Tojolabal	16.- El Edén	33
	Tojolabal	17.- Guadalupe Tepeyac	52
	Tojolabal	18.- Lucha Campesina	48
	Fronteriza	19.- Maravilla Tenejapa	21
La	Fronteriza	20.- Francisco I. Madero	37

<sup>380</sup> Coordinación del Programa Cañadas, "Avances de la estrategia del desarrollo integral de Las Cañadas 1995-1998", doc. cit., p. 5.

<sup>381</sup> *Loc. cit.*

Independencia	Fronteriza	21.- San Antonio Buena Vista	48
Altamirano	Tzeltal-Tojolabal Tojolabal	22.- Belisario Domínguez	51
		23.- Puerto Rico	22
		TOTAL	684
<i>Fuente:</i> Coordinación del Programa Cañadas, "Avances de la estrategia del desarrollo integral de Las Cañadas 1995-1998", documento interno, s.l.n.a, p. 6.			

Una innovación importante, en comparación con otros modelos de gestión social, se refiere a la orientación estrictamente comunitaria que el programa pretende adoptar. Dadas las condiciones de polarización política en la zona y por consideraciones de eficiencia y eficacia<sup>382</sup>, las organizaciones de cualquier signo político deben llevar sus propuestas ante cada comunidad y someterlas a discusión en su seno: son las Asambleas Comunitarias las instancias donde se analizan y ordenan las demandas de los pobladores y de las organizaciones, con el objeto de despolitizar la asignación final de los recursos. Dichas Asambleas son las que eligen a sus representantes encargados de comunicar a los Consejos Consultivos las resoluciones que se alcanzan colectivamente en cada poblado. En resumen, se evitaría dar recursos de manera directa a cualquier agrupación, teniendo éstas que consensar sus demandas con todos los miembros de la comunidad.

Este esquema de participación comunitaria estuvo influido de manera fundamental por el modelo organizativo de la Asociación Rural de Interés Colectivo Unión de Uniones<sup>383</sup> (ARIC U de U), que se basa en la membresía por comunidad y en la concertación intercomunitaria en el seno de la organización. De esta manera, se pretende orientar la lucha política entre diferentes

<sup>382</sup> Estas consideraciones se refieren a que, cuando se trata con organizaciones, es difícil saber qué porcentaje de la población está integrada a ellas y, por tanto, cuál es su representatividad. Por otra parte, en el pasado se habían registrado varios casos de desvío de fondos y corrupción relacionados con recursos que se ejercerían por medio de algunas agrupaciones sociales. (Entrevista 1).

<sup>383</sup> Entrevista 4.

organizaciones, desplazándola del escenario municipal y estatal hacia las propias comunidades, de manera que sean éstas las que se conviertan en árbitros de la representatividad de las demandas, dotando a éstas últimas de la legitimidad necesaria para ser atendidas por las instancias de gobierno sin que ello sea causa de mayores fricciones.<sup>384</sup>

Así, al utilizar los patrones de toma de decisiones colectivas que existían previamente entre las poblaciones indígenas de la zona y que ya habían sido utilizadas (tanto por la Iglesia católica, como por organizaciones sociales y uniones ejidales) como medio para expresar sus demandas ante instancias extracomunitarias, CAÑADAS pretende aprovechar el capital social<sup>385</sup> preexistente e intenta fortalecerlo y reorientarlo para legitimar la intervención social del gobierno federal en la zona y, al mismo tiempo, evitar que se agraven las tensiones internas entre militantes de diferentes corrientes políticas.

Si bien este enfoque era visto por sus diseñadores como una innovación ventajosa, también era riesgosa:

Estoy de acuerdo en que había gente con experiencia, pero no en esta visión, de poder integrar un programa que realmente permitiera venir de “abajo hacia arriba”, que pudiéramos darle todo el poder a la comunidad, y que eso era un riesgo. Es decir, para el gobierno es un riesgo, un temor, que la comunidad se organice. Esto lo he visto, lo he notado en todo el país. Y aquí el temor del gobierno es que nosotros nos convirtiéramos y fortaleciéramos al EZ. Eso era real. Pero bueno aquí hay equilibrios, de cuál fue la protesta del EZLN y que pudiéramos decir, es una concepción así media rara, esa es la verdad. [...] Teníamos que buscar, valga la palabra, no contrainsurgencia, sino contra-las-circunstancias que ellos habían visto: peones acasillados, explotación de sus recursos, la apropiación de sus bienes, etc. Ese es el motivo, la raíz del problema de las Cañadas. Desde el momento en que le dabas tu la voz y le dabas la confianza de que ellos eran hombres, que valían, que pensaban y que sentían, estabas reconociendo que en esa situación una, yo creo,

<sup>384</sup> Entrevista 3, con el coordinador del Programa Cañadas, 1999.

<sup>385</sup> Entiendo capital social a la manera de Putnam, es decir, como las características de la organización social tales como confianza, normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad al facilitar las acciones que requieren coordinación, *op. cit.*, p. 167.

una importancia como seres humanos, porque eran discriminados, era un racismo cruel, que vivían como animales. En la medida en que tu los consideras, los empiezas a involucrar, pero con una visión no paternalista, ni de compra ni de nada, simplemente. Sino que tienen que asumir una responsabilidad y que tienen que ser los actores y que nadie más que ellos deben transformar, cambiar, mejorar, superar, en esa medida creo yo que estaban en otro proceso.

Eso era lo importante, yo no lo veía otra solución. Y que a lo mejor íbamos a fortalecer al EZ, pues ese era el riesgo, no teníamos una proyección para decir “hasta aquí se puede y aquí ya no se puede”. No se puede, en la sociedad no podemos medir. Yo creo que ese fue el punto medular para decir: “tenemos que hacer algo de esa manera”.<sup>386</sup>

Este esquema diseñado por los funcionarios de SEDESOL se comenzó a implementar en junio de 1995 y, hasta 1998, su aplicación había sido sumamente desigual. En 1995 se instalaron 20 CAS y en 1997 eran 23, constituyéndose en el único espacio de concertación entre las comunidades y el gobierno federal que funciona de manera permanente en la zona de conflicto. Ninguna otra organización gubernamental, quizás con la excepción del ejército mexicano, logró establecer oficinas y mantener a sus funcionarios durante tanto tiempo en la región de Las Cañadas. Este quizás es el logro más importante del Programa, como se verá en el siguiente capítulo.

### ***Resumen y conclusiones: La estructuración de la decisión***

En esta sección se analizan los componentes fundamentales de la decisión que llevó al diseño del Programa de Las Cañadas. Se debe notar que, como bien señala Herbert Simon<sup>387</sup>, una decisión, en el contexto de una organización, es la suma de las decisiones de sus miembros que

---

<sup>386</sup> Entrevista 14, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 2000.

<sup>387</sup> Herbert Simon, *op. cit.*, *passim*.

estructuran un comportamiento organizativo particular. En las secciones precedentes se ha hecho énfasis en los factores que dieron forma a esas pequeñas decisiones de los funcionarios. En las líneas siguientes se da una visión más de conjunto sobre los parámetros fundamentales que orientaron el proceso de toma de decisiones y, posteriormente, el de implementación de CAÑADAS.

### **La definición del problema y el diseño de del Programa Cañadas**

De todo lo anterior podemos entrever algunos de los supuestos principales sobre los que se basa la gestión social en la zona de conflicto. En primer lugar, la cuestión a la que pretende responder CAÑADAS es un problema de gasto público. La hipótesis inmanente parece ser que la forma, o una de las formas para mantener la demanda social dentro de los cauces institucionales y afrontar el problema de la pobreza en la región, es por medio de un modelo adecuado (entendido como eficiente, neutral y transparente) para canalizar el apoyo a proyectos sociales micro regionales: “eficiente” en el sentido de alcanzar a aquellas comunidades que peor se encuentran, “neutral” en términos políticos y “transparente” en cuanto a que se apegue a la normatividad y prevea la rendición de cuentas por parte de los funcionarios ante las comunidades. Toda la estructura de los CAS y de los Consejos Consultivos gira alrededor de la asignación de recursos federales para atender las demandas, priorizadas comunitariamente y luego micro regionalmente. El incentivo que se ofrece es, en última instancia, de tipo monetario, con las limitaciones que ello implica: la motivación derivada de la asignación de presupuestos es, como se sabe, muy atractiva en principio, pero su efectividad tiende a declinar con rapidez si su monto se reduce o desaparece. En el corto plazo, este tipo de beneficio es capaz de lograr la cooperación en la medida en que el flujo presupuestal se mantenga constante o en crecimiento.

En segundo término, y de la mano con lo anterior, CAÑADAS considera como solución al deterioro de la convivencia, la creación de mecanismos de conciliación intra e intercomunitaria. Esto, a su vez, es visto como un problema de procedimientos: la idea central que guía las acciones y actitudes de los encargados de implementar el programa es que los beneficios no deben ser excluyentes, es decir, que los criterios para dar o no apoyo a los diferentes proyectos no deberían basarse en la pertenencia a una organización social o política en particular ni en la voluntad arbitraria de los funcionarios públicos. Se trata de un lineamiento de “puertas abiertas”: todos aquellos que demuestren haber consensado sus demandas en alguna comunidad tienen derecho a presentarlas ante los Consejos Consultivos. Así, la manera en que se asignan los recursos y se vigilan las obras hace de la participación abierta el instrumento fundamental para promover la “regeneración del tejido social”.

En la siguiente sección daremos una mirada más cuidadosa a las premisas de valor y de hecho que guiaron la toma de decisiones de los funcionarios de SEDESOL y que dieron como resultado el diseño particular del Programa Cañadas.

### **Las premisas de la decisión**

Según Herber Simon, toda decisión implica renuncia, es decir, cuando se toma una decisión lo que se hace es eliminar de las posibilidades futuras a un conjunto de cursos de acción factibles.<sup>388</sup> Ahora bien, qué elección se haga depende de las premisas sobre las que esté asentado el razonamiento o juicio que se haga de las alternativas disponibles. Dichas premisas, continúa Simon, son de dos tipos: *premisas de valor*, que determinan los objetivos que se consideran “valiosos” o dignos de ser realizados, mientras que las *premisas de hecho*, se refieren a la

evaluación de los medios disponibles para alcanzar los fines deseados. La combinación de ambos elementos es la que da la forma final a la alternativa elegida por una organización, en el entendido de que ésta es simplemente la mejor solución disponible considerando las circunstancias.<sup>389</sup>

En el caso del Programa Cañadas, como se señaló anteriormente, el perfil de los funcionarios que se involucraron en la creación del método de trabajo de CAÑADAS sería fundamental para establecer qué tipo de premisas de valor serían adoptadas. Se trató de personas ligadas al trabajo con comunidades desde hacía varios años, sobre todo en proyectos autogestivos, es decir, activistas sociales que habían logrado hacer una carrera dentro del gobierno federal. La formación que tenían era, en muchos casos, también fuente de un dilema moral frente a las demandas de EZLN, muchas de las cuales compartían consideraban más que justificadas.

A diferencia de lo que otros sectores del gobierno pudieran pensar<sup>390</sup>, los funcionarios que diseñaron el Programa Cañadas estuvieron de acuerdo en que la solución al conflicto debía encontrarse por medio del diálogo entre todos los actores involucrados. Su preocupación principal era evitar una escalada de violencia como la que se vivió en Guatemala durante la década de 1980. Ahora bien, por su experiencia pasada y sus ligas con el grupo de los “reformadores sociales” dentro del gobierno, estas personas consideraban que el desarrollo social debía poner en el centro de su atención el impulso a la participación social en la asignación del gasto social. Estas serían las consideraciones éticas que guiaron sus acciones en Las Cañadas.

En cuanto a las premisas de hecho, lo primero que se hizo evidente fue la imposibilidad de utilizar el esquema de operación que se había desarrollado en la zona durante los años previos al

---

<sup>388</sup> Simon lo expresa así: “Una decisión es una selección de determinadas acciones, consciente o inconsciente, entre las físicas y técnicamente posibles. Cuando un individuo u organización sigue una determinada línea de acción, renuncia por ello a otras líneas de acción”. Herbert A. Simon, *op. cit.*, p. 3.

<sup>389</sup> *Ibid.*, pp. 4-6.

alzamiento de 1994. Las circunstancias, sin embargo, hacían urgente el establecimiento de un sistema de atención de emergencia: muchas familias se encontraban luchando precariamente por sobrevivir, mientras otras se encontraban completamente aisladas y políticamente divididas. Si bien la entrada del ejército a la región, en febrero de 1995, permitió mayor acceso a la zona, aún quedaba por resolver cuál sería el mejor canal para hacer llegar la ayuda a la población.

Cómo demostraría el fracaso del PBSDS, se requería un esquema que no se basara en la negociación directa entre representantes del gobierno y las organizaciones sociales, pues el clima político impediría avanzar en la solución de los problemas, además de que este método alimentaría relaciones clientelistas que sólo polarizarían aún más el conflicto entre las comunidades. El PBSDS, al carecer de una estructura de gestión y depender de la voluntad de una sola persona, terminó por convertirse en una arena abierta a los grupos de presión, lo que terminó paralizando a sus funcionarios, quienes tuvieron que adoptar un estilo meramente reactivo de atención a las demandas que se les hacían.

Los diseñadores de CAÑADAS recurrieron a su experiencia anterior en trabajo comunitario para establecer los primeros contactos con las comunidades y con los líderes de las organizaciones más importantes, pero pronto se percataron de que sus conocimientos no eran suficientes. Optaron entonces por aprovechar el conocimiento organizativo que ya existía en muchas comunidades, creando una metodología de trabajo que se asemejara a las prácticas propias de la población, que tenían como producto más importante la red de representación que dio lugar a la ARIC en la década anterior. En pocas palabras, consideraron que la mejor vía para lograr acuerdos entre las comunidades y el gobierno, de manera que se evitara la confrontación

---

<sup>390</sup> Una comparación más extensa entre las posturas de los funcionarios SEDESOL que estaban involucrados con el Programa Cañadas y de otras organizaciones gubernamentales se hace en el siguiente capítulo.

permanente, sería restablecer a las asambleas comunitarias como la arena principal para la toma de decisiones.

Estos serían los elementos principales que conducirían a una decisión, el diseño del Programa de Las Cañadas, cuyas características no serían las de un proceso simplemente incremental, que sólo transforma los aspectos menos importantes de la acción pública, reproduciendo la forma de hacer las cosas que se heredó del pasado. Al contrario, se requirió crear una forma innovadora de canalizar el gasto público que fuera a la vez flexible, eficaz y transparente. Se decidió adoptar, en gran medida, las formas de organización utilizadas por la sociedad civil de tiempo atrás en Las Cañadas, para transformarlas en un esquema de gerencia pública. Se trató, por tanto, de un proceso decisorio contingente, donde lo importante no fue establecer objetivos de política muy ambiciosos, sino responder rápidamente a la emergencia suscitada por el levantamiento armado.

## **CAPÍTULO IV**

### **LA IMPLEMENTACIÓN: ADMINISTRAR LA CONTINGENCIA**

El presente capítulo analiza el estilo de gestión que ha adoptado el Programa Cañadas frente a un entorno lleno de conflictos y caracterizado por la incertidumbre. En la primera sección se analiza el gasto ejercido por este programa entre 1995 y 1998, con el objetivo de detectar las principales tendencias en la asignación de los recursos. En seguida, se exploran los efectos que tuvo el proceso de negociación entre el gobierno y el EZLN sobre la gestión cotidiana del programa. La tercera sección tiene como fin analizar las actitudes de las organizaciones de diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) frente a la existencia de CAÑADAS y en la cuarta sección las relaciones entre los funcionarios del Programa y las organizaciones sociales y de la sociedad civil. Finalmente, se revisa la evaluación que del Programa hacían los principales actores de la región.

Lo que argumentaré a lo largo de las siguientes páginas es que, debido al esquema o estilo de gestión<sup>391</sup> adoptado por el Programa con base en los Consejos Consultivos y a la necesidad de guardar un equilibrio entre las demandas hechas por otras instituciones de gobierno y las provenientes de las propias comunidades, los funcionarios del programa optaron por mantener su trabajo poco publicitado y decidieron no intentar adoptar un enfoque de planeación de mediano y

---

<sup>391</sup> Entiendo por “estilo de gestión” la combinación de patrones de relación formales e informales que establecen los funcionarios adscritos a un programa u organización con sus clientes/usuarios/beneficiarios, por un lado, y sus benefactores/superiores/vigilantes por el otro. Dichas relaciones pueden adoptar formas jerárquicas inflexibles, hiperformalizadas y orientadas a los procedimientos, o asemejarse a una red horizontal, basada en el ajuste mutuo y orientada estratégicamente, o diferentes combinaciones de estos elementos.

largo plazo. El resultado fue una asignación del gasto poco consistente al guiarse principalmente por la necesidad de mantener la estabilidad política en la región. Sin embargo, esta estrategia no tuvo un efecto significativo sobre las posiciones políticas de las diferentes organizaciones sociales de la región, quienes mantuvieron sus respectivos discursos y reclamos contra el gobierno, lo que impidió que se aliviaran definitivamente las tensiones existentes en Las Cañadas, debido a que el propio esquema de gestión del programa evitaba la consolidación de compromisos políticos de más largo alcance entre el gobierno y las comunidades. La paradoja que se revela es que, a pesar de que el programa entregaba ciertos beneficios a las comunidades y que la población contaba con un espacio de representación más o menos consolidado, la estrategia seguida por los funcionarios para garantizar la supervivencia del Programa impedía generar más confianza en el gobierno como un todo. Estas cuestiones se tratan a lo largo de este capítulo.

### ***La vida interna del Programa Cañadas***

En mayo de 1995, Carlos Rojas Gutiérrez, secretario de Desarrollo Social, y el gobernador del estado, Julio César Ruiz, anunciaron la canalización de 323 millones de pesos de inversión pública y la instalación de veinte Centros de Atención Social (CAS) para servir a 470 comunidades de la Selva Lacandona y de las Cañadas.<sup>392</sup> Era la respuesta gubernamental a una situación social crítica en la región de Las Cañadas. A quince meses del alzamiento, el deterioro de las condiciones de atención a la población era dramático: 67 niños muertos de cada mil nacidos, 382 escuelas cerradas desde enero de 1994, que dejaron sin educación a más de 17 mil

---

<sup>392</sup> Marco Antonio Bernal Gutiérrez y Miguel Ángel Romero Miranda, *op. cit.*, p. 132.

niños y 35 unidades médicas del IMSS que también dejaron de funcionar.<sup>393</sup> Como respuesta, el día 15 de mayo de 1995 inició formalmente la operación del Programa Integral de Desarrollo de la Región Cañadas 1995-2000 (CAÑADAS), con un presupuesto integrado por transferencias de proyectos que estaban contemplados para realizarse en otras zonas del estado de Chiapas.<sup>394</sup> Después se extrajeron recursos directamente del Convenio de Desarrollo Social y del Programa Normal de Alcance Estatal. Con respecto a su administración, en un primer momento no había unidad responsable, sino que el Programa se manejaba por medio de una coordinación dependiente del secretario de Desarrollo Social y, en términos operativos, se vinculó a la delegación de SEDESOL en Chiapas.<sup>395</sup> Después, con el traslado de Mario Cañedo de la coordinación del Programa a la Dirección General de Organización Social, fue ésta última unidad la que se haría cargo de CAÑADAS.

En la presente sección se muestra el patrón de gasto seguido por el Programa Cañadas entre 1995 y 1998. Se hará énfasis en la inestabilidad que muestra el flujo de recursos presupuestales, por una parte, y la evolución de los criterios de asignación del gasto que pasaron de ser sumamente asistenciales a concentrarse en la promoción de proyectos dirigidos a diversificar y aumentar la producción de las familias residentes de Las Cañadas.

### **El gasto del Programa Cañadas: una visión general**

A partir de 1994, la inversión pública federal en el Estado de Chiapas creció 185% y, en el caso de la región de las Cañadas, también hubo un aumento importante y sobre todo un cambio en

---

<sup>393</sup> *Ibid.*, p. 123.

<sup>394</sup> SEDESOL, "Chiapas. Programa Integral de Desarrollo para la Región Cañadas 1995-2000", documento interno, s.l.n.a., p. 1.

<sup>395</sup> Entrevista 1, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 1998.

lo que se refiere a los criterios con que se llevó a cabo. Entre 1995 y 1998 el gasto social total presupuestado por el gobierno federal para Chiapas fue de 35, 743.6 millones de pesos, de los cuales 78% se destinó a aspectos relacionados con el bienestar social.<sup>396</sup> La política social federal hacia Chiapas ha definido dos vertientes principales:

- a) Acciones de desarrollo social; y
- b) Acciones de apoyo a la reconciliación y restablecimiento de la concordia.<sup>397</sup>

La primera se refiere a los esfuerzos de canalización creciente de recursos para la superación de la pobreza y los que se dirigieron a los grupos de población en condiciones de pobreza extrema. Se trató principalmente de acciones en materia de desarrollo del capital humano (salud, nutrición y educación), desarrollo del capital físico (mejoramiento y ampliación de la infraestructura social básica) y fomento del empleo y creación de oportunidades de ingreso.

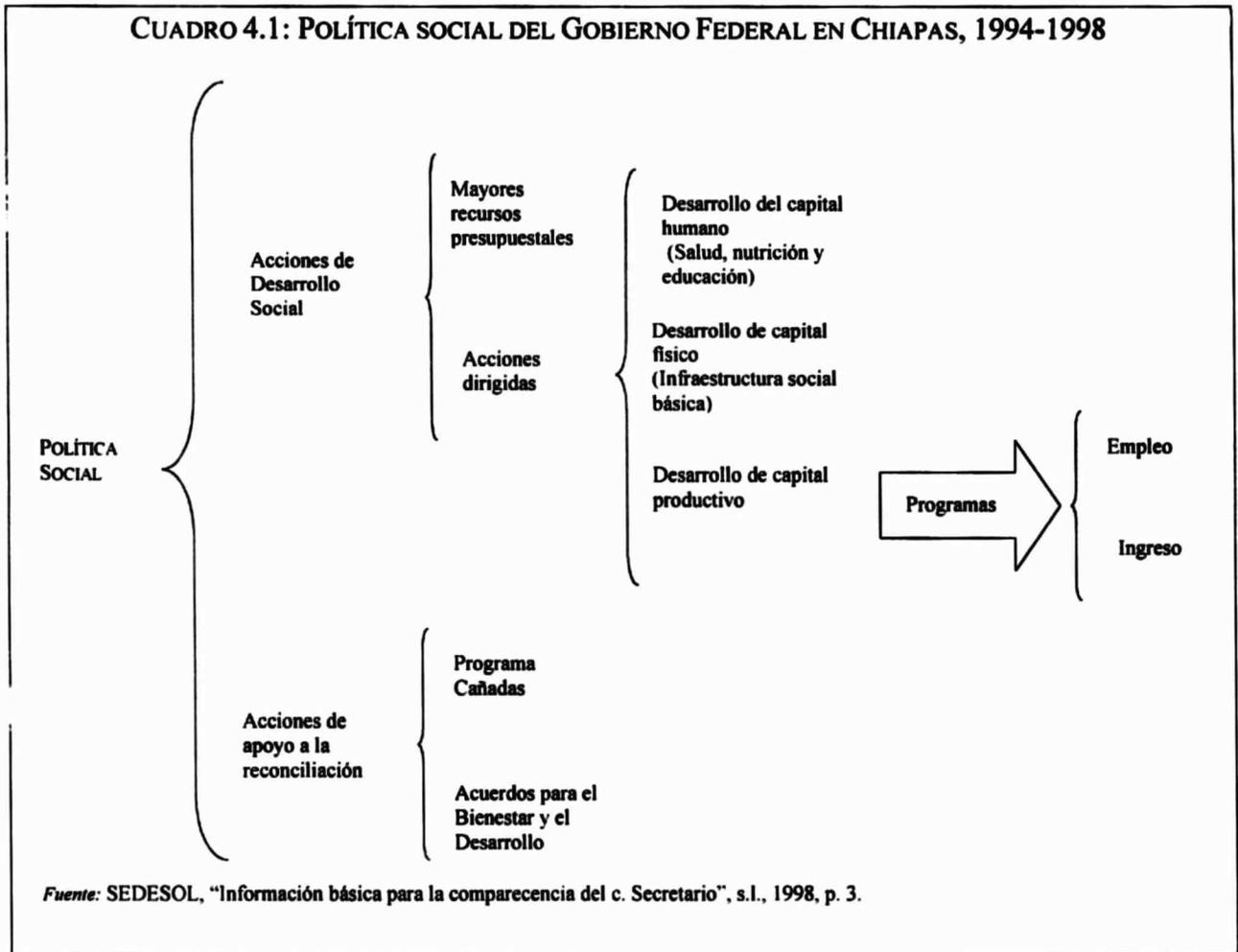
La segunda vertiente concentra las acciones encaminadas a lograr la reconciliación social y el restablecimiento de la paz y la concordia. Instrumentos privilegiados a este respecto han sido los Acuerdos Sociales para el Bienestar y el Desarrollo, firmados en las zonas de Los Altos, Sierra, Chol-Tzeltal y Norte del estado. En la región de Las Cañadas, sin embargo, se optó por un esquema diferente: la creación de una red de ventanillas de recepción de demanda y luego por la creación de Centros de Atención Social, dentro del propio Programa Cañadas. En el siguiente cuadro, se sintetizan las principales líneas estratégicas del gobierno federal para el estado de Chiapas a partir de 1995.

---

<sup>396</sup> De este porcentaje, más de la mitad se destinó a educación y salud. Secretaria de Relaciones Exteriores, *Chiapas. La lucha contra la pobreza 1995-1998*, México, 1998, s.p.

<sup>397</sup> SEDESOL, "Información básica para la comparecencia del c. Secretario", s.l., 1998, pp. 2-4.

CUADRO 4.1: POLÍTICA SOCIAL DEL GOBIERNO FEDERAL EN CHIAPAS, 1994-1998



En el caso de Las Cañadas, entre 1995 y 1997 el gasto se ejerció de manera centralizada, por lo que se pasó de un sistema complejo de planeación conjunta entre el Banco Mundial, las oficinas del PRONASOL y el gobierno estatal, a uno más vertical e inmediato, dirigido por la SEDESOL. Esta dependencia fue la que más inversión canalizó a la región en esos años: en el caso del municipio de Ocosingo, la Secretaría de Desarrollo Social destinó 90.99 millones de pesos, tres veces más que la que le sigue en importancia, esto es, la presidencia municipal (25.89 millones).<sup>398</sup> La orientación general del gasto del gobierno federal en la región ha estado

<sup>398</sup> Gerardo Ávalos y Conrado Márquez, *op. cit.*, p 243.

fuertemente asociada a la construcción de infraestructura básica, principalmente caminos y electrificación de comunidades.<sup>399</sup>

Gran parte de esta inversión se canalizó por medio del Programa Cañadas, cuyos recursos se extrajeron del Ramo 026 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), denominado “Superación de la Pobreza” de 1995 a 1997 y “Desarrollo Social y Productivo de las Regiones de Pobreza” en 1998. El PEF está dividido en “ramos” que clasifican las diferentes grandes áreas del gasto público federal. El Ramo 026 fue creado en 1982, pero fue durante el gobierno del presidente Carlos Salinas que se le dio un carácter social y de combate a la pobreza a los rubros de gasto que incluía; se convirtió en el espacio donde se insertaba el Programa Nacional de Solidaridad dentro del Presupuesto. El gobierno de Ernesto Zedillo, al dar respuesta a las múltiples críticas originadas por el PRONASOL, cambió la forma en que se repartían entre los estados los recursos de dicho ramo presupuestal y decidió descentralizar sus recursos hacia los municipios, a partir de la inclusión del Fondo de Desarrollo Municipal<sup>400</sup> dentro del ramo 026.

Debido a esas transformaciones, generadas al inicio por las modificaciones introducidas por el presidente Zedillo y después por los cambios dispuestos por la Cámara de Diputados (dominada a partir de 1997 por partidos de oposición al gobernante PRI), la operación cotidiana de CAÑADAS ha adoptado características diferentes a lo largo de los años: primero, desde 1996 se impulsó la descentralización de los recursos del ramo 026 hacia los municipios por medio del Fondo de Desarrollo Social Municipal, lo que permitió que alrededor de dos terceras partes del

---

<sup>399</sup> *Ibid.*, p. 247.

<sup>400</sup> El resto de los recursos incluidos dentro del Ramo 026 hasta 1997 estaban agregados en el Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo (que incluía los programas de Fondos Regionales Indígenas, Empresas Sociales, Programa de Empleo Temporal y Jornaleros Agrícolas) que en 1998 cambiaría su denominación a Fondo para el Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, con más o menos los mismos programas. Para un análisis acucioso del proceso de transformación del ramo 026 del PEF, véase Juan Pablo Guerrero, La descentralización de los fondos de aportaciones federales (Ramo 33), México, CIDE, s.l.n.a [Documento de Trabajo].

Ramo 026 fueran manejados directamente por los ayuntamientos.<sup>401</sup> Sin embargo, los objetivos, estrategias y lineamientos para su ejecución se mantuvieron centralizados en el gobierno federal y estatal por medio tanto del Convenio de Desarrollo Social como del Manual Único de Operación del Ramo 026. En el caso del Programa Cañadas, eso le daba cierta flexibilidad de operación, sobre todo porque le permitía contar con recursos directos al ponerse como condición en el Manual de Operación la exigencia de contar con la participación social y comunitaria por medio de Consejos de Desarrollo Municipal y Comités Comunitarios.<sup>402</sup> Los CAS fueron asimilados dentro de estas figuras y, de esa manera, fue posible que se atendiera de manera directa las demandas priorizadas por los Consejos Consultivos, evitando que los presidentes municipales o el gobierno estatal manipularan la asignación del gasto:

Creo que facilitó mucho el ramo 026 para fortalecer el municipio, aunque no lo decidía el presupuesto precisamente, porque había una normatividad que decía que toda obra que se haga tiene que ser con participación comunitaria, tiene que hacerse en consejo, antes se llamaba Consejo de Desarrollo Municipal, que se marcó como norma del ramo 026 para darle candados al recurso, para que el presidente no hiciera y deshiciera con la “lana”.<sup>403</sup>

Sin embargo, el hecho de que el programa no contara con una partida presupuestal propia dentro del PEF, sino que dependiera de los recursos generales del Ramo 026, implicaba que CAÑADAS permaneciera al margen de su institucionalización formal, dependiendo de los acuerdos con las autoridades municipales, estatales y federales para poder ejercer gasto. Es decir, no se le asignaba al Programa Cañadas la misma importancia que otros existentes en la SEDESOL que sí contaban con sus propias partidas presupuestales y lineamientos de operación.

---

<sup>401</sup> SEDESOL, “Proceso de descentralización del Ramo 26 hasta 1997”, mimeo, s.l.n.a., p. 1.

<sup>402</sup> SEDESOL, *Fondo de Desarrollo Social Municipal. Guía para autoridades municipales y comités comunitarios*, México, Subsecretaría de Desarrollo Regional, 1996, p. 11.

<sup>403</sup> Entrevista 14, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 2000.

Por tanto, no se consideraba a CAÑADAS dentro de la estrategia más general de la política de desarrollo social;<sup>404</sup> era, evidentemente, un programa emergente, coyuntural y una herramienta fundamentalmente política<sup>405</sup>. Esta situación se mantuvo a lo largo del periodo aquí estudiado, es decir, de 1995 a 1998.

En 1997, sin embargo, hubo nuevas modificaciones en el Presupuesto de Egresos que vale la pena señalar. La descentralización definitiva de amplias zonas del gasto federal cambiaron de manera importante la forma en que CAÑADAS tuvo que realizar su operación. En primer lugar, el Congreso agrupó dentro del ramo 033 todos aquellos conceptos del ramo 026 que eran trasladados a estados y municipios y otras áreas del presupuesto que ya habían sido descentralizadas (salud y educación). En segundo lugar, se tomó la decisión de que la normatividad de ese ramo ya no estuviera centralizada en el gobierno federal, sino que se trasladaría al ejecutor final del gasto, dando a la Secretaría de Hacienda el papel de mero agente de vigilancia del ejercicio de ese gasto. La delegación de la normatividad del Ramo 033, donde se insertó el gasto social a partir de 1998, hizo más difícil la coordinación centralizada de la SEDESOL por medio del Programa Cañadas. Una vez más, estas complicaciones se debían a que no se contaba con un presupuesto específico. Además, los funcionarios de la SEDESOL consideraban que la pérdida de control de su secretaría sobre el gasto no había sucedido de manera adecuada:

[Por una parte,] hoy ya no pueden hacer una transferencia de una partida a otra partida, por ejemplo. Y antes no lo hacía la Secretaría de Hacienda, era directamente SEDESOL; hoy, por ejemplo, es Hacienda totalmente la que decide, es Hacienda la que le da la “lana”, es Hacienda la

---

<sup>404</sup> Entrevista 1, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 1998.

<sup>405</sup> No entiendo “política” como sinónimo de “estrategia de Guerra de Baja Intensidad”, sino en un sentido más amplio, que incluye establecer mecanismos de “rutinización” (es decir, relaciones institucionales, i.e., predecibles) de la relaciones entre gobierno y comunidades, por un lado, y de mejoramiento de la imagen del gobierno federal, por el otro.

que vigila. Entonces ahí se cierra más, tiene que ajustarse a una normatividad. Esa es una gran diferencia. Por la otra, había presidentes municipales, por ejemplo, que había mucha ingerencia de la SEDESOL, para asesorarlos, ayudarlos a decidir toda la normatividad. Hoy, por ejemplo, esos presidentes municipales son los que definen la norma, es decir, tienen una normatividad, pero ellos son los que la tienen que hacer. Eso crea un problema, o hay un problema, desde mi punto de vista, en que no se ejerce [el presupuesto] por falta de capacidad técnica, administrativa y profesional. Esa es la gran diferencia, creo. Aunque tienen mucha “lana”, no han tenido la capacidad, no fue el momento, debió haber sido un proceso para que el ramo 026 tuviera un impacto muy importante. Yo he conocido presidentes municipales que apenas sabían leer. Entonces, esto fue un problema muy fuerte para ellos. En el caso del ramo 026, era una ayuda muy importante de la SEDESOL, pero con el ramo 033 dejaron todas las dependencias de colaborar con el municipio: es él quien decide. Y hay un problema grave: en la mayor parte de las regiones prioritarias del país existen organizaciones sociales (la CIOAC, la UNORCA, etc.), ellas no pasan por los municipios, ni a mentadas. En el caso nuestro, con el ramo 026 sí había posibilidades de apoyar a organizaciones sociales.<sup>406</sup>

Sin embargo, un efecto imprevisto de dicha descentralización fue que, al acotarse el número de programas que la SEDESOL ejecutaba de manera directa, el Programa Cañadas se convirtió en un elemento sumamente visible, tanto por su importancia política como por la cantidad de recursos que administraba, en comparación con otras áreas de la secretaría. Ésta parece ser la explicación del aumento de los recursos del Programa en 1998, monto que volvería a reducirse en los dos años siguientes:

Fíjate, curiosamente en 98, que es cuando se crea el ramo 033, es cuando la SEDESOL transfiere las dos terceras partes de sus recursos al fondo de aportaciones para acciones sociales, el ramo 033, de donde se había sacado una buena parte de los recursos para financiar muchos programas principales, entre ellos, para Cañadas, pero curiosamente ese año es cuando tiene más recursos Cañadas. El 98 es un año que Cañadas maneja históricamente una mayor cantidad de recursos que salió de lo que quedó del ramo 026. Cómo hemos tratado de explicar eso que en la lógica podría parecer al revés, ¿no? porque la secretaría tiene menos recursos para financiar los programas con

---

<sup>406</sup> Entrevista 14, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 2000.

los que se queda, que se queda con alrededor de 15 programas nada más. Pero curiosamente, al concentrarse la secretaría en esos 15 programas, se manejan cambios muy importantes, o sea, el panorama de la secretaría se reduce y sobresale CAÑADAS. Y sobresale además, porque hubo ese año sobre todo importantes caminos de un alto costo en 98. [Por eso] la inversión fue histórica. No hemos podido recuperar ese nivel de inversión que tuvimos en 98 con recursos federales.<sup>407</sup>

Como se puede ver, el hecho de que no existiera una definición presupuestal del programa, al ser considerado netamente emergente, complicó la institucionalización del mismo. De esta manera, Cañadas se vio sujeto, para bien o para mal, a los cambios introducidos en la operación del presupuesto que seguía una lógica política de carácter nacional, absolutamente desvinculada de las necesidades “en el terreno”. Esto, si bien fue inevitable para todos los programas del Ejecutivo Federal, se acentuó en el caso estudiado precisamente por la falta de formalización de su existencia.

### **Los criterios de asignación del gasto**

El programa CAÑADAS tuvo que sufrir varias transformaciones para adaptarse tanto a cambios en el entorno como a las demandas de las comunidades, que transitaron de exigir ayuda de corte asistencial, a pedir apoyo para su desarrollo productivo. En palabras del coordinador del Programa a partir de 1996 --Alejandro Rojas Colín-- fueron las propias comunidades las que demandaron la creación de los CAS y luego serían sus propias demandas las que transformarían la orientación del gasto de los mismos.<sup>408</sup>

[Al principio], hubo un recurso especial para las Cañadas. El primer año nos dieron 35 millones de pesos, que era para vivienda, para pequeñas cuestiones de las familias, de las casas, no en

---

<sup>407</sup> Entrevista 1, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 1998.

todas, era muy contado. Algunas obritas de agua potable, alguna escuelita, esas cosas que la gente iba diciendo. Algún molinito, el aparato de sonido. Pero en el 96 la gente empezó a presionar y dijo: “así no vamos a resolver nuestros problemas; nuestros problemas son de treinta o cuarenta años sin caminos, sin agua, sin luz, sin proyectos productivos, sin nada. Bueno, pues empecemos con proyectos grandes”.

Yo le llamo tres bases del programa de las cañadas: primero, el haber podido darles los elementos necesarios para poder sobrevivir en una primera etapa, después del movimiento del 94, que fueron los productos básicos. Segundo, fue crear la infraestructura básica de las comunidades, como era la salud, como era la educación, como era la comunicación, tanto eléctrica como caminera, eso era lo básico. Es decir, “o.k., ya tenemos esto, pero ahora necesitamos salir, ahora necesitamos producir” y apuntándole ya un poco a reactivar la vida económica de las comunidades. La tercera fase fue empezar a impulsar programas de desarrollo productivo: ya teniendo camino, ya tendiendo luz, ya teniendo agua, ya teniendo centro de salud, vamos a la actividad productiva. Antes todo lo sacaban en avioneta, que el costo se lo chupaba el transporte, ya hicimos caminos, ya hicimos electrificación, ya hay molino, etcétera.<sup>409</sup>

A partir de estas tres líneas o bases, es posible distinguir cuatro periodos en las prioridades de asignación del gasto por medio del Programa Cañadas, de manera paralela a la consolidación de su esquema de gestión<sup>410</sup>:

1. Desde mayo hasta fines de 1995: se realizaron las primeras acciones de ayuda emergente (asistenciales) que carecían de una base para la promoción del desarrollo. Es el periodo en que se tiene por primera vez comunicación con muchas comunidades establecidas recientemente (un número importante de ellas tienen menos de diez años de existencia) que carecían de un piso mínimo de servicios e infraestructura.<sup>411</sup>

---

<sup>408</sup> Citado en “Comunidades zapatistas se suman al Programa Cañadas de la Sedesol”, en *Crónica*, 17 Marzo 1998.

<sup>409</sup> Entrevista 14, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 2000.

<sup>410</sup> Esta periodización toma como base la que se encuentra en SEDESOL, “Avances de la estrategia de desarrollo integral en las Cañadas, 1995-1998”, doc. cit., pp. 6-7.

<sup>411</sup> Entrevista 1, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 1998.

2. Fines de 1995 y 1996: se construye el modelo de participación y se invita a las comunidades a participar, a partir de una explicación dada por los promotores de respecto a cómo funciona el programa para tratar de involucrarlas. Se realizaban hasta tres visitas a cada comunidad durante esos primeros meses, sobre la base de que la participación era estrictamente voluntaria y por convencimiento, nunca por la fuerza. Algunas organizaciones desplazadas a raíz del conflicto zapatista asimilaron el esquema de trabajo y recibieron apoyo. Así mismo, se realizaron las primeras obras de vivienda ( se introdujeron máquinas que producen ladrillo de arcilla y cemento conocido como “adobloque” y se repartieron láminas acanaladas), obras de agua potable, electrificación (principalmente instalación de fotoceldas) y caminos. Se logró que los municipios de la región aportaran 25 % de los recursos que les correspondían del Fondo de Desarrollo Social Municipal.
3. Fines de 1996 y 1997: se logra consolidar la estructura general del Programa, que ya se encuentra asignado a la Dirección General de Organización Social de la SEDESOL. A partir de las demandas expresadas por las comunidades, se planteó la necesidad de comenzar una etapa que diera respuesta a los problemas más graves y difíciles de resolver, a saber, la ampliación de las actividades productivas con el fin de elevar el ingreso de la población en el largo plazo. Ello sin dejar de realizar acciones en las áreas de infraestructura (social y productiva), alimentación, salud y vivienda.<sup>412</sup> Así, se pretendió dar impulso a proyectos productivos, lo que incluye tanto la asignación de recursos como la capacitación técnica.

4. Para 1998 se intentó lograr que más comunidades se incorporaran al Programa y convencerlas de que tomaran en sus manos la administración de los recursos que se ejercían por medio de CAÑADAS<sup>413</sup>, a partir de, por ejemplo, la consolidación de la organización y funcionamiento del Consejo Productivo Indígena y Campesino de la Selva, A.C., asociación creada en septiembre de 1997, en el seno de los Consejos Consultivos, con el objetivo de gestionar recursos para apoyar proyectos productivos.<sup>414</sup>

A pesar de la importancia estratégica del Programa Cañadas, por ser el único canal de interlocución entre el gobierno federal y muchas de las comunidades de la región durante largo tiempo, el monto de recursos asignados ha sufrido vaivenes importantes, como se muestra en la siguiente tabla:

---

<sup>412</sup> Coordinación del Programa Cañadas, "Avances de la estrategia del desarrollo integral de Las Cañadas 1995-1998", doc. cit., p. 7.

<sup>413</sup> Entrevista 1, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 1998.

<sup>414</sup> "Primer Informe de trabajo del Consejo productivo Indígena y Campesino de la Selva, A.C., en las Cañadas (periodo agosto-diciembre 1997)", s.l.n.a., p. 5.

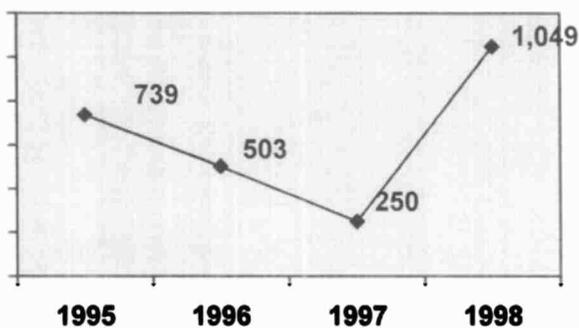
**TABLA 4.1: RECURSOS EJERCIDOS POR CAÑADAS 1995-1998**

<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Federal</b>	<b>Recursos federales como % del total</b>	<b>Estatal</b>	<b>Recursos estatales como % del total</b>
1995	23,817,233.00	23,817,233.00	100	0	0
1996	68,709,554.00	60,694,049.00	88.33	8,015,505.00	11.67
1997	65,613,804.00	50,145,432.00	76.42	15,468,372.00	23.58
1998	95,782,495.00	75,803,093.00	79.14	19,979,402.00	20.86
<b>Total</b>	253,923,086.00	210,459,807.00	82.88	43,463,279.00	17.12

Fuente: SEDESOL, "Programa de Fondos Regionales Compensatorios", Libro Blanco, mimeo, s.l.n.a.

**GRÁFICA 4.1: NÚMERO DE PROYECTOS REALIZADOS EN LA**

**Región Cañadas 1995-2000**



Fuente: SEDESOL, "Programa de Fondos Regionales Compensatorios", Libro Blanco, mimeo, s.l.n.a.

Durante el periodo 1995-1998 se ejercieron recursos por más de 158.1 millones de pesos, repartidos de la siguiente forma: 23.8 millones en 1995, 68.7 en 1996 y 65.6 millones en 1997.<sup>415</sup> Para 1998 se ejerció un gasto total de \$ 95,782,495, de origen federal y estatal.<sup>416</sup> En ese año, el gasto del programa representó aproximadamente uno por ciento del gasto federal total en el estado de Chiapas, cuyo monto fue de 9,560,913,200 pesos. De esa cantidad, el gasto de inversión de la SEDESOL fue de 1,535 millones, de los cuales CAÑADAS representó 4.93%.<sup>417</sup> Sin duda, tanto por su monto y tipo de gasto como por el modelo de aplicación que garantiza su llegada a los beneficiarios finales, es el programa de inversión gubernamental más importante que ha existido en la región de Las Cañadas. Sin embargo, en comparación con el gasto en otras zonas del estado, sigue siendo relativamente pequeño, pues la inversión gubernamental aún mantiene una fuerte concentración urbana en la entidad.

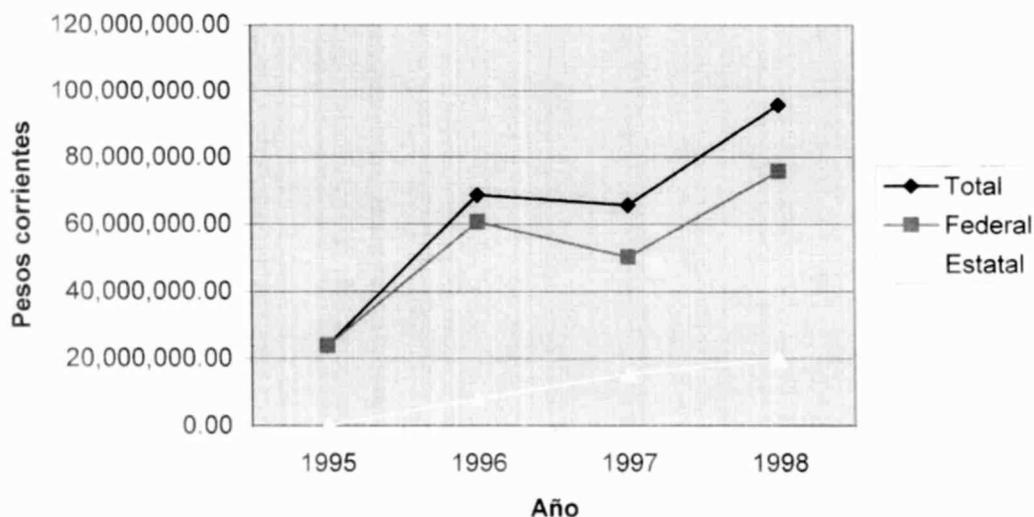
---

<sup>415</sup> Coordinación del Programa Cañadas, “Avances de la estrategia del desarrollo integral de Las Cañadas 1995-1998”, doc. cit., p. 7, y SEDESOL, “Programa de Fondos Regionales Compensatorios”, Libro Blanco, mimeo, s.l.n.a., s.p.

<sup>416</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>417</sup> Monto tomado de “Chiapas. Información básica...”, *op. cit.*, p. 4. El gasto de inversión no incluye 264.7 millones de pesos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal.

**GRÁFICA 4.2: EVOLUCIÓN DEL GASTO EJERCIDO POR EL  
PROGRAMA CAÑADAS 1995-1998**



Fuente: elaboración propia con datos de SEDESOL, "Programa de Fondos Regionales Compensatorios", Libro Blanco, mimeo, s.l.n.a., s.p.

El gasto de CAÑADAS ha reflejado dos características del entorno en que se ha llevado adelante el programa: por un lado, la necesidad de hacer frente a costos unitarios por proyecto más elevados que en otras zonas del país, debido al aislamiento de la región, la dispersión de las comunidades y la falta de medios de transporte eficientes; y, por el otro, la creación de infraestructura caminera básica como base para desarrollar el resto de los proyectos. Estas razones explican que sean justamente los rubros de caminos y electrificación los que tienen el mayor porcentaje del gasto ejercido entre 1995 y 1998.

**TABLA 4.2: INVERSIÓN DEL PROGRAMA CAÑADAS POR TIPO DE PROYECTO****1995-1998**

Tipo de Proyecto	No. De Proy.	Total		
		Total	Federal	Estatad
Agua Potable	103	23,506,243.00	18,873,174.00	4,633,069.00
Alcantarillado	7	1,192,572.00	702,042.00	490,530.00
Caminos Rurales	106	106,359,568.00	96,530,665.00	9,828,903.00
Electrificación Convencional	84	22,401,092.00	20,302,368.00	2,098,724.00
Electrificación No Convencional	134	23,121,196.00	12,112,714.00	11,008,482.00
Vivienda Digna	407	19,979,451.00	18,475,613.00	1,503,838.00
Urbanización	16	3,235,720.00	1,363,936.00	1,871,784.00
Educación	106	6,259,467.00	3,360,839.00	2,898,628.00
Salud	25	322,714.00	281,974.00	40,740.00
Asistencia Social y Servicios Comunitarios	482	5,906,264.00	4,961,695.00	944,569.00
Abasto y Comercialización	15	574,620.00	353,396.00	221,224.00
Proyectos Productivos	687	32,794,635.00	24,871,847.00	7,922,788.00
Fondo de Desarrollo Social Municipal	364	7,979,419.00	7,979,419.00	0
Desarrollo Comunitario	5	290,125.00	290,125.00	0
<b>Total</b>	<b>2,541</b>	<b>253,923,086.00</b>	<b>210,459,807.00</b>	<b>43,463,279.00</b>

Fuente: Programa de Fondos Regionales Compensatorios, Libro Blanco, mimeo, s.l.n.a.

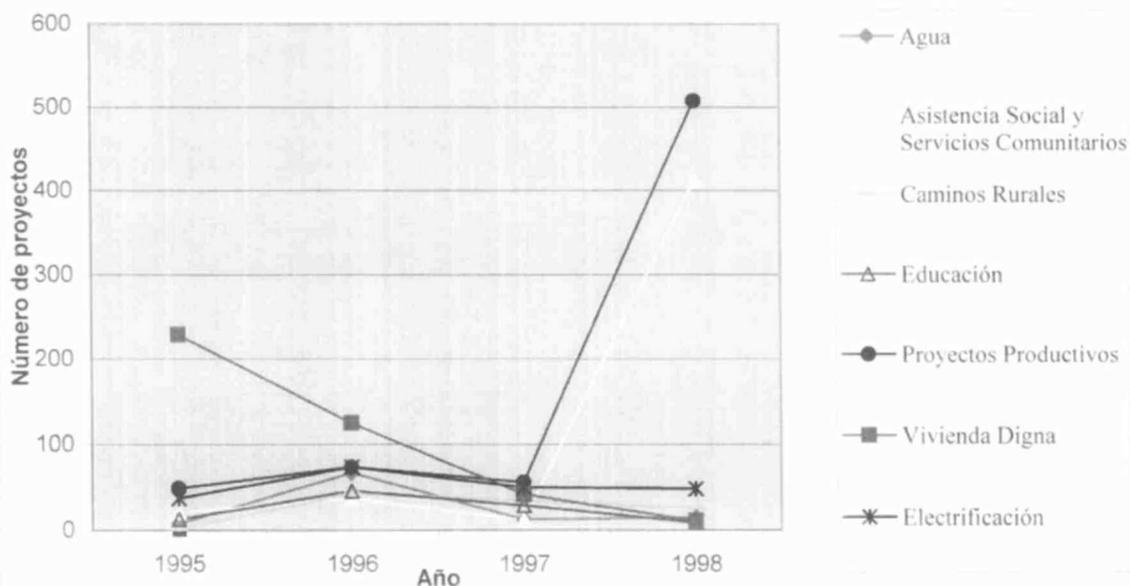
**TABLA 4.3: Inversión Ejercido al Programa Cañadas en el periodo 1995-1998**

Tipo de Proyecto	No. de Proy.	Gasto	% del Gasto Total	Federal	Estatad
Agua Potable	103	23,506,243.00	9.26	18,873,174.00	4,633,069.00
Alcantarillado	7	1,192,572.00	0.47	702,042.00	490,530.00
Caminos Rurales	106	106,359,568.00	41.89	96,530,665.00	9,828,903.00
Electrificación Convencional	84	22,401,092.00	8.82	20,302,368.00	2,098,724.00
Electrificación No Convencional	134	23,121,196.00	9.11	12,112,714.00	11,008,482.00
Vivienda Digna	407	19,979,451.00	7.87	18,475,613.00	1,503,838.00
Urbanización	16	3,235,720.00	1.27	1,363,936.00	1,871,784.00
Educación	106	6,259,467.00	2.47	3,360,839.00	2,898,628.00
Salud	25	322,714.00	0.13	281,974.00	40,740.00
Asistencia Social y Servicios Comunitarios	482	5,906,264.00	2.33	4,961,695.00	944,569.00
Abasto y Comercialización	15	574,620.00	0.23	353,396.00	221,224.00
Proyectos Productivos	687	32,794,635.00	12.92	24,871,847.00	7,922,788.00
Fondo de Desarrollo Social Municipal	364	7,979,419.00	3.14	7,979,419.00	0
Desarrollo Comunitario	5	290,125.00	0.11	290,125.00	0
<b>Total</b>	<b>2,541</b>	<b>253,923,086.00</b>	<b>100</b>	<b>210,459,807.00</b>	<b>43,463,279.00</b>

Fuente: SEDESOL, "Programa de Fondos Regionales Compensatorios", Libro Blanco, mimeo, s.l.n.a., s.p.

A lo largo del periodo estudiado, el número de proyectos relacionados con La construcción y rehabilitación de caminos rebasaron con mucho a los de otro tipo. Otros rubros que destacaron fueron servicios comunitarios (rubro que incluyó obras como construcción de casas comunitarias y canchas deportivas, entre otras), vivienda digna (principalmente dotación de lámina acanalada, construcción de pie de casa, dotación de materiales) y los proyectos productivos y abasto (rubro referido a transferencias de recursos para la producción de básicos, rehabilitación de cafetales y potreros e introducción de nuevas alternativas de producción, etc.), dado que los costos de éstos eran relativamente pequeños (sobre todo si se comparan con los costos de rehabilitar caminos y abrir brechas). Además, la propia demanda de las comunidades hizo que fueran éstos proyectos los que predominaran.

GRÁFICA 4.5: NÚMERO Y TIPO DE PROYECTOS EJECUTADOS 1995-1998



Fuente: elaboración propia con base en SEDESOL, "Programa de Fondos Regionales Compensatorios", Libro Blanco, mimeo, s.l.n.a., s.p. No incluye "otros" y el "Fondo de Desarrollo social Municipal ejercido únicamente en 1995.

De lo anterior se puede decir que el gasto ejercido por el Programa Cañadas entre 1995 y 1998 parece responder a la lógica esbozada al principio, gracias a lo cual pasó de ser un programa netamente asistencial a uno de carácter crecientemente productivo, como resultado del hecho de que CAÑADAS se constituyó como un programa cuyas asignaciones de gasto estaban orientadas por la demanda de las propias comunidades y por las restricciones presupuestales.<sup>418</sup> En principio, si esto fue posible por medio de un proceso de planeación participativa, reflejaría tanto las

<sup>418</sup> Los recursos mencionados se refieren a aquellos que directamente ejerció el Programa a través de los Centros de Atención Social. Éstas instancias participaron también en la programación, concertación, elaboración de expedientes y seguimiento de acciones financiadas con cargo a otros programas de la SEDESOL, tales como el Programa de Empleo Temporal, Mujeres, Servicio Social, Crédito a la Palabra y Maestros Jubilados. Las acciones realizadas por

demandas más sentidas de la población como una serie de criterios estratégicos para ligar las acciones con una imagen o visión de futuro que ofreciera alternativa de largo plazo a las limitaciones estructurales de la zona. Ello sólo sería posible a partir de la institución de los incentivos adecuados para alcanzar ese difícil equilibrio. Veremos en qué medida se logró en las siguientes secciones.

## **El esquema formal de operación de los Consejos Consultivos**

Como ya se hizo referencia en el capítulo anterior, el esquema de operación del Programa Cañadas se basaría en la participación regulada de las comunidades en la toma de decisiones acerca de la orientación del gasto social:

En mayo de 1995 se puso en marcha el Programa de las Cañadas, con el que el Gobierno Federal promovió una estrategia de amplia convocatoria social para generar el desarrollo de la región, teniendo como misión la recuperación de las capacidades productivas de las comunidades mediante una relación franca, honesta y comprometida para trabajar corresponsablemente.

El reto de atender a las comunidades en sus lugares de origen implicó necesariamente la readecuación de instrumentos, políticas, recursos y métodos de trabajo, que nos permitieran mayor eficiencia, pero ante todo recuperar la confianza de las comunidades para edificar con hechos un futuro más justo para todos los chiapanecos.<sup>419</sup>

Como se ilustró en el capítulo anterior, los Consejos Consultivos, como órgano de representación de las comunidades y de priorización de la demanda social, fueron el núcleo de la estrategia de gasto llevada adelante por el Programa Cañadas. Por eso fue fundamental la forma en que estos Consejos funcionaban y canalizaban la participación, pues fueron sus normas

---

estos programas del ramo 026, primero, y después del ramo 020, en la región, recibieron el apoyo y se sustentaron en la concertación lograda por los Centros de Atención Social.

internas las que determinaron quiénes tenían derecho a los apoyos y quiénes fueron excluidos de sus beneficios.

Dichas reglas tuvieron como origen las líneas discursivas que fueron inculcadas a los funcionarios “de campo” durante los meses de preparación del Programa. Estas líneas de discurso serían importantes para poder iniciar los contactos con las comunidades, que se dificultaban por el clima de desconfianza y escepticismo:

[S]e inicia el contacto con las comunidades a partir de políticas de sentido común:

- 1) Abrir a todas las comunidades sin distinción de simpatías políticas;
- 2) Si no deseaban se les invitaba hasta tres veces a participar por medio del convencimiento y no por la fuerza. El ejemplo como forma de convencer;
- 3) El diseño de un discurso que giraba en cuatro ejes:
  - La misión no es acabar con el EZLN, sino quizás todo lo contrario. No se trata de espionaje ni contra insurgencia;
  - Que el programa y sus beneficios crecerán en la medida en que sea aceptado por las comunidades;
  - Las demandas no pueden esperar a que se acabe el conflicto armado para recibir soluciones; y
  - Reglas claras: son los representantes de las comunidades los que pueden gestionar proyectos.<sup>420</sup>

Conforme las comunidades accedían a participar, se concertó la ubicación y construcción de los Centros de Atención Social en localidades que tuvieran características que las hicieran eje de la dinámica microregional. Luego, se comenzó a conformar los primeros Consejos Consultivos con representantes de las comunidades participantes. Los procedimientos fueron paulatinamente

---

<sup>419</sup> “Elementos discursivos del Programa Cañadas”, documento interno, s.l.n.a., s.p.

<sup>420</sup> Entrevista 1, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 1998.

formalizados, hasta dar lugar a reglamentos internos que especificaban los derechos y obligaciones de las comunidades representadas.<sup>421</sup>

---

<sup>421</sup> . A continuación se transcriben fragmentos del reglamento interno del Consejo Consultivo del CAS de El Edén, municipio de Las Margaritas:

## **CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1.-** El presente reglamento tiene como objetivo principal regular el funcionamiento de los Consejos Consultivos de cuyas funciones principales está la participación priorización, validación, operación y seguimiento de los recursos del Programa Cañadas, mismos que son ejecutados por los Centros de Atención Social con la participación y decisión de los delegados comunitarios, teniendo como objetivo fundamental apoyar a disminuir gradualmente los rezagos sociales en la población más desprotegida.

**Artículo 2.-** El funcionamiento del Consejo Consultivo será por tiempo indefinido, en tanto que la duración de los delegados en el cargo será de un período de un año.

**Artículo 3.-** Los integrantes de los Consejos Consultivos serán representantes en el ámbito de su cobertura microregional y serán nombrados mediante asamblea comunitaria, acreditados mediante acta que avala su nombramiento.

## **CAPÍTULO III DE SU ESTRUCTURA E INTEGRACIÓN**

**Artículo 7.-** La asamblea General del Consejo Consultivo tendrá carácter legal con la asistencia del 50% más uno de los delegados, quienes tendrán derecho a voz y voto, siendo la autoridad máxima la encargada de vigilar el estricto cumplimiento de los acuerdos emanados por ella.

## **CAPÍTULO IV DEL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO CONSULTIVO**

**Artículo 12.-** El Consejo Consultivo conjuntamente con el Coordinador del CAS garantizará que el análisis, priorización, definición, ejecución y seguimiento de las acciones contribuyan a mejorar las condiciones de bienestar de la población con mayor rezago.

**Artículo 13.-** Son funciones del Consejo Consultivo:  
 Efectuar la difusión y promoción de los objetivos y estrategias del Consejo Consultivo  
 Recibir, analizar, priorizar e integrar la propuesta de cada una de las comunidades, buscando un mayor equilibrio en la asignación presupuestal y el mayor impacto en las acciones realizadas  
 Definir las obras y acciones a ejecutar por los comités  
 Gestionar apoyos institucionales ante las instancias Federales, Estatales y Municipales  
 Efectuar el control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se ejecuten  
 Vigilar que los recursos orientados a las distintas acciones se ejecuten de manera clara y transparente  
 Vigilar que las distintas comisiones de trabajo realicen oportunamente las tareas de gestión y seguimiento de las obras y acciones que se desarrollen.

## **CAPÍTULO VI LAS SANCIONES Y AMONESTACIONES**

**Artículo 16.-** Será motivo de sanción y amonestación a los integrantes del Consejo Consultivo por:  
 Faltar a las reuniones del Co. Co. tres veces en forma consecutiva.

Ahora bien, la definición de sanciones específicas no se encuentra establecida formalmente, pero, por lo general, se recurrió a la postergación de las solicitudes de apoyo de aquellos representantes faltistas. Es decir, se les colocaba hasta el final de la lista de proyectos priorizados para ser gestionados ante las autoridades. No hubo otro tipo de sanciones, a menos que se incurriera en el desvío de los recursos asignados para la realización de algún proyecto y, en ese caso, generalmente fueron la Contraloría estatal y federal, junto con la propia SEDESOL, las que hicieron las averiguaciones y fincaron responsabilidades.

Estos lineamientos resultaron de gran utilidad para mantener la presencia del programa y de su personal en una zona tan conflictiva, pero también generaron un problema particular: permitieron que, incluso los actores políticos que desacreditaban a CAÑADAS como un espacio legítimo de discusión y resolución de problemas, participaran y obtuvieran beneficios sin cargar con ninguna responsabilidad para con el propio programa más allá de lo directamente relacionado con los recursos recibidos. Ejemplo de este tipo de compromiso hubiera sido el abandono de discursos antisistémicos o emprender una colaboración más amplia y con alto contenido de capital social o *solidaria* (como llaman Arellano y Rivera a la participación que supera aquella meramente instrumental<sup>422</sup>) con una perspectiva de largo plazo, como se explica a continuación.

---

Difundir en su comunidad acciones contrarias que afecten la imagen y objetivos del consejo consultivo.

Incurrir en el desvío de fondos destinados a proyectos de inversión.

<sup>422</sup> *Participación solidaria*: se sustenta sobre una red de pertenencia que involucra y compromete por medio de mecanismos de identidad colectiva en las acciones comunes. Se trata de relaciones de cooperación que tienen un alto contenido de capital social constituido a partir de la experiencia histórica y personal de los miembros de las diferentes colectividades.

*Participación instrumental*: se trata de la participación que responde al llamado de funcionarios públicos, con objetivos definidos de manera estrecha tanto en tiempo como en magnitud. Este tipo de participación tiende a establecerse en un ámbito formal, ritualista, que tiende a excluir a los sectores que no tienen recursos que aportar y que defienden reivindicaciones poco atractivas para los sectores más influyentes. David Arellano Gault y Liliana Rivera Sánchez, "Gobiernos locales: innovación y perspectivas en la gestión de la participación social", *Gestión y política pública*, vol. 7 (1999), pp. 104-114.

En particular, se presentó un problema de incentivos: las sanciones del programa se aplicaron a las comunidades que dejaban de asistir a las sesiones mensuales del Consejo Consultivo respectivo tres veces seguidas; el costo que se le imponía a quién no cumplía con estos criterios mínimos no era su exclusión definitiva de los beneficios, sino su desplazamiento en la “lista de asignación” de gasto del CAS. La razón fue la de permitir que cuando las condiciones políticas impidieran a ciertas comunidades participar con regularidad, no se les marginara del esquema de gestión, permitiendo a CAÑADAS mantener una tasa relativamente constante de cobertura regional, incluso sobre poblados con diferentes orientaciones políticas. Gracias a esto, algunas comunidades pudieron ausentarse y regresar de acuerdo con los vaivenes de la negociación de paz y con la dinámica de conflicto en diferentes microregiones. Sin embargo, este hecho también dificultó el trabajo de diálogo y concertación en los Consejos que a veces tuvieron que enfrentar muchas dificultades para mantener su representatividad de manera estable.<sup>423</sup> Los incentivos a una cooperación más amplia y a la planeación de mediano y largo plazo se vieron de esta manera reducidos y ello explica, en gran medida, las actitudes de los grupos más radicalizados frente al funcionamiento del Programa, como se verá en las secciones siguientes.

### **Análisis de las características de la gestión del Programa Cañadas**

La participación de las comunidades en el esquema de operación del Programa Cañadas ha ido en constante aumento desde 1995. En ese año se crearon 12 Centros de Atención Social y para 1998 se habían instalado 23. Ahora bien, la operación cotidiana de dichos CAS implicó un proceso difícil de aprendizaje, tanto por parte de las comunidades, como de los funcionarios que

---

<sup>423</sup> Entrevista 7, con funcionario del CAS El Edén, 1999.

convirtieron el mantener el equilibrio social en la región en su objetivo más urgente. En esta sección mostraremos como la combinación de una política de “puertas abiertas” para la participación de todos los grupos políticos, combinada con la necesidad de mantener el funcionamiento de los CAS, impidieron que se establecieran criterios de planeación del desarrollo social de las comunidades que permitieran tener un horizonte de mediano y largo plazos. De ahí que el comportamiento en la asignación del gasto haya sido sumamente reactivo a las demandas de las comunidades, como se verá en las siguientes secciones de este capítulo. Por otra parte, la escasez de recursos, analizada en la sección anterior, y el trabajo constante de contención de los conflictos por parte de los funcionarios de los CAS, hicieron imposible que se diera sustento técnico y de capacitación a los proyectos financiados, por lo que el Programa terminó por restringirse casi exclusivamente a la asignación y comprobación de su presupuesto.

### Las obras ejecutadas

Entre 1995 y 1998 el Programa Cañadas realizó más de 1500 proyectos y obras, y ejerció una inversión de más de 200 millones de pesos. Por sus dimensiones y el número de localidades que en él se asientan, al municipio de Ocosingo se canalizó 47.4% de la inversión total en ese periodo, así como 51.7% del número total de proyectos. La distribución del gasto y las acciones realizadas se resumen en la siguiente tabla.

TABLA 4.3: OBRA E INVERSIÓN 1995-1998

	1995		1996		1997		1998		Total	
Municipio	Proyectos	Inversión*								
Altamirano	68	2.3	61	4	21	13.4	94	14.8	244	34.5
La Independencia	66	1	12	2	23	3.7	58	6.3	159	13
Ocosingo	324	13.2	264	42.5	112	20.8	614	44.2	1314	120.7
Las Margaritas	266	6.8	138	17	79	23.9	234	28.7	717	76.4

La Trinitaria	8	0.2	24	2.9	12	3.4	33	1.5	77	8
Cobertura regional	7	0.3	4	0.3	3	0.4	16	0.3	30	1.3
<b>Total</b>	<b>739</b>	<b>23.8</b>	<b>503</b>	<b>68.7</b>	<b>250</b>	<b>65.6</b>	<b>1,049</b>	<b>95.8</b>	<b>2541</b>	<b>253.9</b>

\* Cifras en millones de pesos corrientes.

Fuente: SEDESOL, Libro Blanco, *op. cit.*

Sin lugar a dudas el logro más visible del Programa de las Cañadas fue la construcción y rehabilitación de caminos. Con respecto a la situación que existía en 1994, donde las comunicaciones en la zona se limitaban a caminos troncales y brechas creadas por las compañías madereras invadidos por la maleza e intransitables en tiempo de lluvias (que abarca más de la mitad del año en esta zona), CAÑADAS construyó o dio mantenimiento a 47 caminos rurales, que comunicaban 75 localidades con una población de alrededor de 100 mil personas. Eran 312 km que constituían el eje principal de caminos de la región.<sup>424</sup>

También fue importante la inversión realizada en la electrificación, tanto por medio de tendido eléctrico convencional como de fotoceldas. A este propósito se destinó entre 1995 y 1998 alrededor de 45.5 millones de pesos.<sup>425</sup> Por las condiciones geográficas que hacían inaccesibles muchas áreas de Las Cañadas, este tipo de infraestructura resultaba sumamente costosa sobre todo cuando se realizaba por medio de tendido de cable. Hasta 1994 se prestaba el servicio de electricidad a las comunidades cercanas a las cabeceras municipales. Entre 1995 y 1998 CAÑADAS extendió el servicio a 123 comunidades gracias a obras importantes como la creación de una línea de conducción de 69 kilómetros entre Amparo Aguatinta y Río Blanco, entre otras. Asimismo, se realizaron 11, 305 “acciones” de mejoramiento de vivienda, que en la mayoría de

<sup>424</sup> Coordinación del Programa Cañadas, “Avances de la estrategia de desarrollo integral en Las Cañadas, 1995-1998”, doc. cit, pp.7-8. Incluso personas críticas del Programa aceptaban que la obra carretera fue importante: “No te imaginas cómo eran los caminos antes de 94. Eran intransitables los caminos de Cañadas en algunos tiempos, pero bueno, ahora son “super carreteras”, decimos... Además de que eran muy escasos. Por ejemplo, a principios de 95, hacia La Sultana, las ramas del camino me volaron el espejo de la camioneta. Eso te da una idea de cómo eran bastante estrechos, había que hacerse a un lado cuando venían otros carros, en tiempos de lluvia había unas pantanos

los casos se limitaron a la distribución de láminas, aunque también se apoyó la construcción de 129 pie de casa.<sup>426</sup>

Sin embargo, de manera gradual, los apoyos a proyectos productivos serían los más importantes: mientras en 1995 se invirtieron 1.6 millones de pesos en este tipo de proyectos, en 1998 la suma creció a 27.2 millones.<sup>427</sup> Si bien se logró dar apoyo a un número importante de comunidades, se tuvo que atomizar los recursos. Por ejemplo, se otorgaron apoyos de seiscientos pesos por proyecto de rehabilitación de cafetales o de ganadería, lo que los militantes de la ARIC consideraban insuficiente para incrementar la productividad de la población en el largo plazo. Además, frecuentemente había retrasos importantes en la entrega de los apoyos, lo que acentuaba los problemas:

Ponemos un ejemplo, lo que es la milpa, [...] se supone que eso es en temporada,[es decir,] se puede sembrar por el mes de mayo [pero] el recurso está saliendo en diciembre. Eso así nos pasó. [...] Que no llega en la época que es necesario. Cuando llegan [los recursos] la temporada de trabajo ya pasó, lo dan en diciembre y ya nos piden la comprobación porque, dicen, “ya voy a hacer el cierre de año”. Yo de esto he platicado con ellos. Como le dije alguna vez, que el buen juez empieza por su propia casa.<sup>428</sup>

El problema fundamental que ha tenido la realización de obras del Programa Cañadas ha sido la falta de una planeación y seguimiento de mediano y largo plazos. A pesar de que, dentro de los lineamientos establecidos en el diseño del Programa, se pretendía dar sustentabilidad a las acciones, integralidad a las estrategias, así como impulsar el aprovechamiento de sinergias entre proyectos, esto se ha convertido en una aspiración. Es decir, se ha decidido asignar el presupuesto

---

de lodo que no te la acababas. [...] Realmente la obra en caminos se ve... Ahora, cómo repercute esto en la vida de los pueblos, pues eso es otra cosa.” Entrevista 11, con integrante de Chiltak, A.C., 1999.

<sup>425</sup> Véase el Anexo 1.

<sup>426</sup> Coordinación del Programa Cañadas, “Avances...”, doc. cit., p.11.

<sup>427</sup> Véase el Anexo 1.

al mayor número de peticiones, siempre que éstas sean canalizadas por medio de las asambleas comunitarias y las reuniones de los Consejos Consultivos. Debido a la necesidad de mantener un equilibrio político regional, la priorización no se ha realizado a partir de una definición de mediano y largo plazos sobre una visión de futuro para cada microregión. En muchos casos no hubo el adecuado seguimiento y capacitación para que los proyectos maduraran y fueran sentidos como útiles por parte de los beneficiarios. El resultado ha sido la falta de coherencia entre los proyectos financiados y, con frecuencia, el abandono de los mismos antes de que tuvieran efectos sobre los ingresos de la población, debido a las dificultades de comercialización y organización.

Mario Velasco García, agente municipal de la comunidad Carmen Villaflores, situada a dos horas de Las Margaritas, recuerda que la SEDESOL llegó en 1996, y decidió construir un puente vehicular de 16 metros e impulsó la creación de talleres de panadería, carpintería y costura, así como un semillero para café. [...] Los talleres también fracasaron y están abandonados. Sostiene Mario Velasco: “Somos campesinos. A la gente no le gusta hacer pan ni costuras. El dinero nada más generó problemas entre algunos de nosotros, pues esos proyectos poco los conocíamos. Lo único que conservamos es el semillero de café, porque a ese cultivo nos dedicamos”. A escasos minutos, en la comunidad de Veracruz, la SEDESOL gastó 40,000 pesos en la remodelación de un beneficio de café. [...] Luce impecable, pero está cerrado. La máquina secadora se encuentra arrumbada, inservible, dentro de la bodega. [...] La SEDESOL pretendía que los grandes comerciantes vinieran hasta esta lejana comunidad a comprar el café, “pero nadie vino y tenemos que seguir sacando el producto para que lo compren los coyotes”, dice Alfredo Hernández Gómez, auxiliar del agente municipal de esa comunidad.<sup>429</sup>

Un ejemplo de la asignación desconectada de recursos a proyectos productivos lo encontramos en una comunidad atendida por el CAS de Francisco I. Madero donde las mujeres agrupadas en ISMAM (Indígenas de la Sierra Madre de Motozintla) solicitaron la creación de un

---

<sup>428</sup> Entrevista 20, con líder de la fracción de la ARIC fracción “Vázquez”, 1999.

<sup>429</sup> “El 90 por ciento de los proyectos de-la Secretaría de Desarrollo Social beneficia a los priístas”, *Proceso*, No. 1109, 1 de febrero de 1998.

comedor comunitario. El dinero se asignó e incluso se estaba por recuperar la inversión a sólo unos meses de haber sido instalado. Sin embargo no tenía una clientela definida ni podía operar diariamente por carecer de una forma adecuada de abastecimiento, por lo que era frecuente que no ofreciera servicio.<sup>430</sup> Se podría calificar de exitosa esta experiencia si sólo se considera el hecho de que el comedor era rentable y las mujeres tenían una actividad alternativa que les daba cierta independencia frente a los hombres de su comunidad y de su organización. Sin embargo, en términos de desarrollo microregional, el efecto de este tipo de gasto sería cercano a cero. Incluso puede dudarse que la simple priorización por parte de las comunidades sea un instrumento efectivo para revelar las verdaderas necesidades de las comunidades. Por ejemplo, en el caso del CAS de Lucha Campesina, en 1997 se concertó la dotación de fotoceldas a ciertas comunidades, pero una vez que fueron instaladas los propios beneficiarios decidieron revender dicho equipo, lo que provocó que se terminara beneficiando a otras microregiones.<sup>431</sup>

El origen de estos problemas parece ser doble. Por un lado, la falta de opciones productivas viables en muchas regiones (como es el caso de la microregion de Lucha Campesina donde el tipo de terreno y su aislamiento hace muy difícil emprender algún tipo de cultivo comercializable). Y por el otro, la incapacidad de establecer un diagnóstico<sup>432</sup> que señalara las alternativas con mayores probabilidades de éxito dadas las características sociales, económicas y

---

<sup>430</sup> Información recabada en trabajo de campo. Esto ha dado lugar a opiniones como la siguiente: “Bueno, yo le podría decir dos aspectos. En primer lugar, por lo que los técnicos que trabajan en el CAS no realizan un diagnóstico, o quizás lo realizan, pero no alcanzan a ver cuál es la necesidad más fuerte. (...) Está bien que lo respete la demanda de la gente, pero, por otro lado, no se está dando cuenta de si realmente se necesita”. Entrevista 20, con líder de la fracción de la ARIC fracción “Vázquez”, 1999.

<sup>431</sup> “Reunión de Consejo Consultivo de Lucha Campesina, Municipios de Las Margaritas y Altamirano”, relatoría, 11 de agosto de 1998. Este es un ejemplo claro de la idea de Mauricio Merino (expresada en sesiones de clase y pláticas informales) de que en el ámbito gubernamental, la oferta pública termina generando su propia demanda; es decir, aunque la comunidad no haya nunca incluido en sus prioridades la construcción de una cancha deportiva, si existe una oferta gubernamental para proveerla, se creará su demanda en respuesta. El siguiente paso, es convertir la oferta pública en un beneficio privado, lucrando con el bien o servicio proveído por el gobierno.

<sup>432</sup> Véase nota 377.

del territorio de cada microrregión --pues eso implicaría descartar algunas de las propuestas hechas por las comunidades—lo que podría ser interpretado por la población como “falta de respuesta a sus demandas”.

De esta manera, si bien es cierto que las demandas de las comunidades han experimentado una transformación en la medida en que se ha tomado conciencia de que sólo el aumento de la productividad y la búsqueda de nuevas fuentes de ingreso es lo que en el largo plazo mejorará su condición de vida, dicho cambio no puede ser considerado como el resultado de un ejercicio de planeación participativa consistente, sino quizás más como la continuidad de la experiencia previa de organizaciones como la ARIC, que ya trabajaban en esa dirección.

Los propios funcionarios de CAÑADAS están conscientes de los defectos que ha tenido en la región la promoción de proyectos productivos alternativos y también lo están de la falta de un horizonte de planeación de mediano y largo plazos:

Ese es un problema fuerte pero todavía falta evaluar. Por ejemplo, la vida que tienen los proyectos productivos para financiar solamente los que pueden ser catalogados realmente como proyectos productivos de mediano plazo --que son microempresas sobre todo--, habrá que evaluar realmente el éxito que han tenido, en qué periodos, en qué plazos han sobrevivido. [...] Pero ahí hace falta mejorar bastante todo lo que es el acompañamiento empresarial de estos proyectos y que eso demanda mucho dinero. Bueno, no tanto dinero pero sí mucha organización, presencia de más número de personal y sobre todo de las propias comunidades que creen sus cuadros o, por lo menos, que aprendan a hacer un seguimiento básico de sus proyectos. [...] Se ha hecho un esfuerzo importante por que aprendan un método de trabajo que en el fondo tiene que ver con que aprendan a preocuparse por analizar su entorno y sus perspectivas como comunidad. Esto quiere decir que tengan, por lo menos, nociones sobre los aspectos básicos de su desarrollo. Aún no existen esquemas, digamos, más institucionalizados donde pudiéramos decir que están plasmadas las visiones de cada consejo consultivo, sobre lo que quieren ser a futuro o de

tener estructurado un grupo de propuestas que conduzcan su visión 5 ó 6 ó 10 años, no está hecho eso. [...] Si, la prioridad aquí es que si tu aprobaras todo lo que [la comunidad] solicita, es un proceso complejo porque tienes que hacerles ver por qué no, o tienes que preguntarles todo lo que implica hacer ese proyecto y desarrollarlo para que esto no sea un fracaso y eso normalmente lo entienden, pero las alternativas que te quedan a veces son muy pocas. Entonces llegas a un momento dado en que tienen que [decidir qué hacer] y ahí viene la capacidad para idear recursos, para hacer proyectos más grandes, por ejemplo... Hace falta más complementación de recursos porque muchos de los procesos productivos han sido de reforzar ciertos proyectos que ya se venían trabajando. [...] No es fácil hacer ganadero a un agricultor, y no es fácil transformar a un agricultor de maíz en un agricultor de tomate, en un agricultor de plátanos ¿no?. Son culturas distintas, casi cada producto implica una cultura distinta, son estaciones distintas, son cuidados diferentes, el esfuerzo es distinto, los horarios también son diferentes. Entonces, no es tan fácil reconvertir productivamente una zona, son de los retos importantes. Hace falta más planeación, digamos, para que productivamente tengan salida real y no solamente de fomentar un poco más actividades tan básicas que no generan realmente mejores ingresos.<sup>433</sup>

En el Programa Cañadas ha faltado capacidad para que los funcionarios del Programa y los miembros de los Consejos Consultivos puedan crear una visión consensada de futuro, que sirviera de guía para la toma de decisiones, la asignación del gasto y como parámetro de aprendizaje y evaluación de éxito.<sup>434</sup> Ejemplo de ello es que en gran medida se han abandonado aquellos principios de integralidad y sustentabilidad que en el diseño original debían ser criterios para la asignación del gasto en los CAS. Se decidió que sería suficiente con que una propuesta lograra el consenso en los Consejos Consultivos para que fuera apoyada.

En pocas palabras, los CAS no han logrado convertirse en un espacio de planeación de mediano plazo efectivo (ya no digamos de planeación con una orientación estratégica que se

---

<sup>433</sup> Entrevista 1, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 1998.

<sup>434</sup> SEDESOL, "Construyendo...", doc cit.

orientara menos a los medios y privilegiara la orientación a los resultados).<sup>435</sup> Los funcionarios argumentan que esta situación se debe a que no se ha querido suplantar a las instancias de planeación de los municipios (a pesar de que de hecho eso ha sucedido en el caso de los Ayuntamientos priístas). Una explicación más verosímil del abandono relativo de los lineamientos de integralidad y sustentabilidad, así como del apoyo a la educación y salud en las comunidades, parece proviene del hecho de que se tomó la decisión de no provocar mayores complicaciones políticas en la operación de los CAS, tratando de no parecer insensibles ante la demanda social. Se trató de dar una respuesta pragmática a las condiciones de operación y funcionamiento cotidiano de los Centros de Atención Social, que analizamos en la siguiente sección.

## Funcionamiento de los Centros de Atención Social

El funcionamiento general del Programa tiene en la gerencia cotidiana de los Centros de Atención Social gran parte de su sustento. La forma en que ven su actividad los funcionarios adscritos a estas oficinas, así como su comportamiento real han dado forma a una estrategia particular de acción gubernamental en la zona. En primer lugar y como uno de los aspectos innovadores del diseño del Programa Cañadas, está el hecho de que es el único programa social con un enfoque microregional del desarrollo social comunitario que permite que los “burócratas de contacto” tengan un papel fundamental en la marcha del programa en su conjunto. En segundo lugar, las propias condiciones de conflicto social del entorno bajo el cual CAÑADAS operó entre 1995 y 1998 acentuaron el carácter político de la actuación de dichos funcionarios. Cuando digo

---

<sup>435</sup> La SEDESOL consideró necesario para 1999 “reforzar el papel del CAS en cuanto a la organización comunitaria y microregional, con la finalidad de constituir espacios reales de planeación del desarrollo”. SEDESOL, “Evaluación de los Centros de Atención Social del Programa de Las Cañadas”, documento interno, s.l.n.a., s.p.

político no me refiero a “partidario” o “contrainsurgente”, sino a que interpretaron un papel fundamental de contención del conflicto microregional, por medio de la canalización de las demandas y de la promoción constante de los valores de participación no violenta, reconciliación y trabajo colectivo, entre otros. Es decir, su papel político fue, aunque suene paradójico, evitar la sobrepolitización de la asignación del gasto social en Las Cañadas.

De estas dos condiciones, es decir, del enfoque microregional de gestión y del papel de mediación y contención de las tensiones políticas que de manera cotidiana interpretaron los funcionarios, se derivó la necesidad de mantener un sistema de información y diagnóstico eficiente que permitiera a la coordinación del Programa actuar de manera rápida frente a síntomas de agravamiento de los conflictos en las microregiones. Por esa razón, los funcionarios de los CAS tenían la responsabilidad de informar de manera periódica sobre la situación política y el comportamiento de las principales organizaciones presentes en su área de influencia. Asimismo, se encargaban de notificar sobre cualquier suceso anormal en la zona y de tomar fotografías de las movilizaciones sociales que presenciaran.<sup>436</sup> Toda esta información se concentraba y sistematizaba en las oficinas de la coordinación del Programa, en Comitán, lo que permitía decidir en qué momento era más prudente retirar al personal de la zona, así como responder a los requerimientos de información hechos por otras entidades gubernamentales, como la Secretaría de Gobernación. Así, los CAS eran la base fundamental de un sistema de información necesario pero, al mismo tiempo, políticamente riesgoso, pues despertó en varias ocasiones la suspicacia de algunas organizaciones ligadas al EZLN o al oposición al PRI.<sup>437</sup> Así lo manifiesta una ex asesora

---

<sup>436</sup> Entrevista 17, con funcionario del CAS Puerto Rico, 1999.

<sup>437</sup> Para evitar que este tipo de denuncias se volvieran más frecuentes, la Coordinación del Programa optó por rotar el personal de los CAS, con el objeto adicional de prevenir que se construyeran relaciones informales de clientelismo o lealtades personales. Adicionalmente, se ha ido depurando el equipo operativo de Cañadas para evitar que se ligue a la SEDESOL con organizaciones particulares o con partidos políticos específicos y para evitar fricciones con otras

de la ARIC Independiente quien, ante la pregunta sobre el tipo de actitud adoptada por las comunidades ante los CAS, respondió:

Bueno, tengo yo dos comentarios que hacerte. Una, hay lugares donde las comunidades son mayoritariamente zapatistas, no dejaron instalar los CAS. Si en un principio medio quisieron, pero después dijeron “aquí no”. Y se salieron. Ahora, hay comunidades en donde la mayoría de la gente es como más priísta o sin filiación todavía, si hay instalado un CAS. Y la gente responde bien. Sí, los quieres porque también les resuelven necesidades como muy inmediatas. Pero también me parece... de los CAS te puedo decir que también es una estrategia. Es una estrategia de gobierno, ¿no?, porque tener un CAS y vivir en la comunidad, relacionarse con todos, llevarse bien con todos, te permite contar con información directa: a ver cuántos zapatista, base de apoyo, a ver, quién son de él, y quién es de otros. Y es un medio de cómo el gobierno ha metido sus ojos en todas Las Cañadas y sacando información y ubicando más o menos cuántos son zapatistas, se hace doble trabajo, cuántos son zapatistas, entonces tienen un panorama de cómo están las fuerzas adentro.<sup>438</sup>

Por otra parte, ante la situación de descomposición social y de desconfianza reinante en la región hacia el gobierno en general, sobre todo en los primeros meses de 1995, los funcionarios de los CAS tenían que dedicar buena parte de su tiempo para garantizar que se logaran los acuerdos y que éstos se cumplieran. El problema principal que afrontaban los funcionarios adscritos a los CAS era la dificultad para ejercer su autoridad como medio para asegurar que lo dispuesto por las asambleas comunitarias y los Consejos Consultivos se ejecutara. Era común que, en el caso de la construcción de caminos y otras obras de infraestructura, los pobladores decidieran tomar la maquinaria y evitar la salida de contratistas de la zona hasta que se

---

organizaciones gubernamentales que también pudieran expresar recelo sobre la actuación de los funcionarios del Programa: “Se han hecho movimientos de personas a partir de ese tipo de evoluciones [denuncias de actividad contrainsurgente] desde el 96. En todo el 96 se tuvo que hacer una depuración de personal, y no solamente por estas organizaciones [contestatarias], sino también por quejas, curiosamente, de las propias dependencias del gobierno. Entonces, ha habido un proceso donde el Programa ha tenido que vivir depurando personal, demostrando sus capacidades en función de sus aptitudes en campo. [...] Fueron cosas de grupos aislados y son críticas permanentes que se han venido a sumar, son críticas por todos lados, de periodistas...” [Entrevista 1, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 1998.]

<sup>438</sup> Entrevista 6, con ex funcionaria de SEDESOL, exasesora de la ARIC I y D e integrante de Kinal, A.C., 1999.

cumplieran sus demandas que, en varias ocasiones, eran superiores a aquello que se había especificado en los contratos.<sup>439</sup> Si bien esto no impidió la realización de un número importante de proyectos u obras, sí consumió parte importante del tiempo de los funcionarios de los CAS, en la medida que tenían que hacer recorridos frecuentes por las comunidades para recibir nuevas demandas, explicar una y otra vez la forma de trabajar en los CAS, evitar los conflictos por el retraso ocasional de la entrega de recursos y hablar con la gente para evitar que el hecho de que sus demandas no fueran colocadas entre los primeros lugares de prioridad causara malestar excesivo.<sup>440</sup>

La necesidad de trabajar cotidianamente para asegurar, por ejemplo, el apego a lo pactado impidió que los funcionarios de los CAS dieran un seguimiento adecuado de los proyectos y obras que se financiaban. Las presiones sociales sobre la estructura de los Centros de Atención Social ha aumentado también debido a que, conforme el Programa ha entrado en una fase de institucionalización, los procedimientos para la asignación del gasto se volvieron cada vez más complejos, requiriéndose la anuencia de un número creciente de instancias. Esto ha sido

---

<sup>439</sup> Entre varios ejemplos, tomamos el siguiente: “Respecto a los caminos rurales que se vienen realizando como obras de continuidad 97-98, las comunidades no permitieron el retiro del contratista, ya que amenazaron con tomar la maquinaria”. SEDESOL, “Nota Informativa de Chiapas”, documento interno, 15 de junio de 1998, s.l.n.a., s.p.

<sup>440</sup> Entrevista 10, con funcionario del CAS Francisco I. Madero, 1999. En palabras de otro funcionario: “No era frecuente pero sí llegó a pasar y, como esa hay mil anécdotas que hablan de la complicidad y de la fragilidad de los acuerdos comunitarios cuando están divididas las comunidades y cuando hay tanta pobreza en las comunidades. ¿Qué pasaba? Por ejemplo, tu tenías un convenio con la comunidad donde afectaban los caminos y era parte de las condiciones que ellos aportaban el banco de material y se firmaba el convenio. Sin embargo, una vez que sabían que el recurso ya estaba aprobado, te ponían como condición [los habitantes de la comunidad] que te iban a cobrar el material, entonces aparecían nuevos problemas porque el programa no tenía autorizados recursos para pagar el material... Y ahí tenías que entrar a un proceso de negociación donde incluso se cancelaban fondos. Son problemas de concertación que no logré que se unieran las comunidades y que el grueso de alguna comunidad se inconformó, se inconformó e hizo prevalecer sus opiniones después de que la comunidad había aceptado un convenio. Pero si ya estaba autorizado el recurso, no había manera de sacar dinero extra para pagar ese material que no estaba presupuestado. Y una de dos, o reconvénían y volvían al acuerdo inicial o, en muchos de los casos, se tenían que cancelar obras o hasta que lo aceptaran, hasta que aceptaran dar el material. O sea, esto te lo platico más bien anecdótico, pero sí se presentaron lógicamente, pero no fueron la generalidad. Te puedo decir que en promedio cada año lo que se llama reintegros de los recursos, que son obras que no se pudieron ejecutar, no superaron el 3% del recurso”.

particularmente grave en lo referente a los apoyos a la producción agrícola.<sup>441</sup> Debido a que el cultivo es de temporal, la tardanza en la entrega del dinero afecta gravemente a los productores, pues llega meses después del momento en que es indispensable.<sup>442</sup>

De esta forma, conforme el Programa ha tenido que ajustarse a un proceso más complejo para funcionar<sup>443</sup> y, de manera paralela, el gasto se ha ido destinando al mejoramiento y diversificación de la producción de la población, con la sofisticación que esto implica, se ha perdido la flexibilidad y la habilidad para dar soluciones a los problemas. En otras palabras, la capacidad de dar respuestas directas y expeditas a las demandas ha disminuido, lo que a su vez ha tendido a acentuar el papel político de los funcionarios, que tienen que contener las inconformidades con mayor frecuencia.<sup>444</sup> Esto ha reforzado la falta de exigencias mayores a los beneficiarios, que han terminado por convertirse en meros demandantes antes de asumir un rol más activo de participación. Si bien es cierto que las comunidades están dispuestas a participar de manera amplia en lo referente a los proyectos productivos y también que existe una asistencia constante de representantes ante los Consejos Consultivos que han logrado consolidarse, hasta 1998 había sido difícil mantener el mismo grado de cooperación colectiva más allá de aquella relacionada con la gestión cotidiana de los proyectos.

---

<sup>441</sup> SEDESOL, "Programa Cañadas, 1999", documento interno, s.l.n.a., s.p.

<sup>442</sup> Entrevista 20, con líder de la fracción de la ARIC fracción "Vázquez", 1999.

<sup>443</sup> Por ejemplo, mientras al principio del periodo estudiado, la asignación de contratos para la realización de obra o la compra de insumos era posible por medio de la adjudicación directa, por tratarse de una situación en que "peligra el orden social", figura permitida en la Ley de Adquisiciones y Obra Pública en su artículo 81, conforme el tiempo avanzó, se tuvo que utilizar el procedimiento de licitación, en una situación donde había escasez de proveedores. Esto retardó la realización de muchas obras.

<sup>444</sup> Las quejas se manifiestan en las reuniones de los Consejos Consultivos: "nosotros ya priorizamos las demandas, nos reunimos, aquí discutimos pero hemos visto que las cosas son lentas. Queremos que esto salga adelante, queremos que nos apoyen para salir adelante porque a veces hay un programa y no lo sabemos hasta que uno de arriba nos informa y es cuando ponemos la solicitud y fuera de tiempo. Aunque nosotros tenemos mucho trabajo y mucha necesidad. Tenemos que caminar para ver los beneficios aunque ustedes del gobierno están aquí y no dan la lana, estamos siempre esperando para que tengamos los apoyos". "Reunión de Consejo Consultivo de Lucha Campesina, Municipios de Las Margaritas y Altamirano", doc. cit.

Uno de los logros más importantes en la operación del Programa fue la rotación de representantes comunitarios en los Consejos Consultivos. Existía la preocupación por parte de los funcionarios que implementaban el Programa Cañadas de que se creara un nuevo estrato político en las comunidades, compuesto por aquellas personas designadas como representantes ante los CAS. Si bien en algunas microregiones sí se crearon por algún tiempo “monopolios” en la representación, como en el caso de La Unión (donde un poblador llamado Jorge Jiménez era el único interlocutor del Consejo ante el Programa, lo que provocó inconformidad y suspicacia entre la población que creía que esta persona recibía un sueldo por parte del gobierno<sup>445</sup>), se estableció el compromiso de que los miembros de los Consejos Consultivos difundieran en sus localidades el método de trabajo y las mantuvieran informadas de las acciones realizadas, de manera que fuese más fácil la rotación de los representantes comunitarios ante el Programa Cañadas. El objetivo era permitir que un número mayor de habitantes de las comunidades pudiera entrenarse en el esquema de gestión de CAÑADAS y que, de esa manera, aprendieran a priorizar sus demandas, a hacerlas llegar de manera efectiva a las autoridades y a administrar los recursos relacionados con las obras y proyectos financiados por el Programa.

Sin embargo, para mantener en funcionamiento la red de Centros de Atención Social en la zona, los costos de operación del Programa han tenido que mantenerse elevados. Cincuenta y cuatro personas son las que atendían los 23 CAS establecidos en Las Cañadas, quienes se mantenían viviendo en las comunidades tres semanas del mes y una salían a las oficinas de la coordinación en Comitán.<sup>446</sup> Para que no se interrumpiera este esquema, se tuvo que destinar aproximadamente un millón de dólares al año para gastos administrativos, es decir, cerca de 13%

---

<sup>445</sup> SEDESOL, “Situación Actual de los Centros de Atención Social 1998”, doc. cit.

de la inversión directa realizada por Cañadas. Se justificaba esta cantidad debido a que uno de los objetivos del Programa era restablecer el tejido social por medio de la concertación comunitaria, por lo que los CAS se vieron como una inversión en “capital social” y no sólo como gasto corriente.<sup>447</sup> Se trató de un modelo de gestión relativamente caro y lo hubiera sido más si se hubieran asumido labores de planeación y asesoramiento técnico a las comunidades como se había pensado en el diseño original.<sup>448</sup> Consecuentemente, se ha mantenido con dificultad esta forma de atención en las microregiones, pero no se ha contado con los recursos adicionales para aumentar su potencial de coordinación y capacitación con respecto a los proyectos que financía.

Un aspecto a remarcar es que el esquema de funcionamiento ideado originalmente nunca logró establecerse por completo en toda la región. Muchos Centros de Atención Social nunca funcionaron realmente, adjudicándose el gasto de manera directa desde las oficinas centrales; en otros casos las sesiones de los Consejos Consultivos se realizaban fuera de los poblados originalmente previstos o existía la demanda por parte de las comunidades de crear más de un Consejo en la microregión. En la siguiente tabla se resume la situación existente en los 23 CAS durante 1998.

TABLA 4.4: SITUACIÓN DE LOS CENTROS DE ATENCIÓN SOCIAL EN 1998	
<b>Amador Hernández</b>	No funcionaba formalmente el CAS. Los acuerdos se realizaban directamente entre los funcionarios de SEDESOL y los mandos del EZLN.
<b>Las Tazas</b>	No existían condiciones para la presencia y permanencia de las instituciones por las posturas radicales de las comunidades afiliadas al EZLN, grupos afines a la ARIC Independiente y

<sup>446</sup> En 1999 el Programa Cañadas tenía una plantilla general de 74 personas, de las cuales 3 estaban adscritas a tareas de coordinación; 17 a labores de seguimiento y documentación de proyectos e inversiones; y 54 dedicadas a las labores de atención a la comunidad en cada uno de los Centros de Atención Social (CAS).

<sup>447</sup> Luis Alberto Sánchez, “Estrategias de desarrollo social en las regiones críticas. Las experiencias del Programa Cañadas, ponencia presentada en la Reunión de Especialistas: El Desarrollo Regional y Urbano en México, organizado por el Colegio de Ingenieros Civiles de México, A.C., 2000, p. 8.

<sup>448</sup> Muy probablemente esta también fue una de las razones por las cuales se decidió no extender el esquema de atención de los CAS a otras regiones del estado de Chiapas o del país.

	fracciones del EZLN. Se consideraba conveniente desaparecer la figura del CAS Las Tazas, manteniendo contacto con los grupos menos radicales desde la cabecera municipal de Ocosingo.
<b>Santa Lucía</b>	Había interés en el CAS despertado por la inversión y los recursos económicos, no así por otras formas de participación y organización comunitarias. El CAS no se encontraba consolidado, debido a la presencia de la fracción de Leonardo Vázquez de la ARIC U de U que trataba de mantener su hegemonía y que consideraba al CAS como parte de su organización. Se planteaba la necesidad de evitar que el coordinador y el personal entraran a la microregión hasta que no se lograra un acuerdo de no agresión, así como de formas y tiempos de permanencia con los dirigentes sociales de la zona.
<b>La Unión</b>	El Consejo Consultivo estaba integrado por 21 representantes comunitarios que se reunían en San Jacinto, con una composición plural (ARIC U de U, ARIC Independiente y fracciones del EZLN). Desde hacía un año no funcionaba el CAS en la sede La Unión y no había coordinador. Sin embargo, las comunidades tomaban acuerdos y consensaban sus propuestas.
<b>Nueva Morelia</b>	El Consejo Consultivo contaba con 22 comunidades representadas de las que 18 asistían de manera permanente a las reuniones mensuales. Problema central era que esta representación era básicamente de rancherías y nuevos centros de población, que acudían al CAS sólo por el proyecto. Los ejidos más representativos, como Suschila y Paté, no habían permitido realizar trabajos debido a cambios de posturas. Nuevos poblamientos generaban presión sobre la tierra alrededor de Nueva Morelia. Se consideraba pertinente no realizar reuniones y obtener información a partir de sondeos y pláticas informales.
<b>Patihutz</b>	No existían condiciones para el trabajo comunitario debido a las posiciones del EZLN. La cobertura del CAS era de 23 comunidades de las que en sólo 6 se establecían acuerdos de trabajo (La Sultana, Santa Martha Corozal, La Florida, Ocotál, San Luis Potosí y Luis Espinosa). Se pretendía retirar al coordinador del CAS y reforzar el trabajo en Nueva Morelia y San Quintín.
<b>San Quintín</b>	Las condiciones eran estables para continuar el trabajo con el Coordinador del CAS. En el consejo consultivo participaban 8 comunidades de 19 del área de influencia. De las 11 comunidades restantes en 4 (Campa San Agustín, Tierra y Libertad, La Soledad, El Pradito) se presentaban límites para el trabajo y en 7 no había existido acercamiento por su lejanía y militancia con el EZLN. Se proponía la creación de esquemas de sensibilización y politización.
<b>San Salvador</b>	De 45 comunidades se mantenía presencia en 13. No existía un Consejo Consultivo. Se había evitado el ingreso del Coordinador. Había fuerte presencia del EZLN, ARIC U de U, ARIC I y D y recientemente de la Unión Nacional Lombardista. Las acciones se realizaban a través de una "Comisión de Enlace y Seguimiento" integrada por 13 comunidades, que había sido interlocutor para establecer acuerdos comunitarios. Se pretendía fortalecer tal esquema de gestión con un esquema de capacitación, que incluyera atención a los derechos y cultura indígena y autonomía.
<b>Belisario Domínguez</b>	No existían condiciones para que ingresara el coordinador a la zona por acuerdo del EZLN de detenerlo. En las comunidades de Morelia, La Laguna y San Miguel Chiptic se presentaban fuertes problemas de decisión interna. Este problema se agudizó en Morelia por el desvío de recursos de un proyecto productivo administrado por el EZLN, cuyos miembros fueron acusados por ejidatarios de esta comunidad, lo que provocó la salida de varios ejidatarios del EZLN y su afiliación al PRI. Los mandos del EZLN propagaban información de que SEDESOL financia grupos armados
<b>Puerto Rico</b>	No existían condiciones para la entrada del coordinador a la zona. Por difusión del EZLN de que SEDESOL financiaba grupos armados, el trabajo de concertación del COPICAS empezó a ser cuestionado por los recursos que administraba y autorizaba a proyectos comunitarios.
<b>Guadalupe Tepeyac</b>	En virtud del trabajo del CAS en la zona, las reuniones se habían llevado a cabo en la comunidad de Vicente Guerrero. Se decidió evitar difundir que la cede era Guadalupe Tepeyac, pues ello podía ocasionar problemas con las comunidades del EZLN.

<b>Chavarico LasPalmas</b>	No existían condiciones para ingresar a la zona por la postura radical mostrada por 23 comunidades integradas al EZLN, que no asistían al Consejo Consultivo y que impedían a otras comunidades que aceptaran ayuda gubernamental. Las comunidades participantes en el Consejo Consultivo lo hacían con el interés de obtener recursos inmediatos para sus demandas, lo que imposibilitaba establecer mecanismos diferentes de participación y organización comunitaria.
<b>Cuxuljá</b>	El CAS funcionaba sin problemas. Los miembros del municipio autónomo “Che Guevara”, ubicado en la comunidad de Moisés Gandhi, asistían al Consejo consultivo regularmente para gestionar proyectos.
<b>Lucha Campesina</b>	Existía aceptación, arraigo y confianza de la población hacia el funcionamiento del CAS. La participación en el Consejo Consultivo había sido difícil debido a problemas de comunicación, ya que las reuniones se realizaban en tojolabal.
<b>El Edén</b>	El CAS funcionaba normalmente y se había logrado mantener el funcionamiento del Consejo Consultivo con representantes de todas las comunidades, excepto una. Se había logrado evitar los rumores sobre actividades de contrainsurgencia al informar con transparencia sobre el trabajo realizado.
<b>Monte Líbano</b>	Se podía trabajar en la zona, excepto en tres comunidades radicales del EZLN. El Consejo Consultivo no se encontraba consolidado pues las comunidades asistían sólo para recibir recursos para sus proyectos y veían al CAS como ventanilla única de gestión.
<b>El Censo</b>	Existía acuerdo entre los militantes de la ARIC I y D para que el Programa Cañadas continuara. Pero la existencia de muchas otras organizaciones impedía llegar a consensos en todos los ejidos.
<b>Santo Domingo</b>	No existían dificultades para el acceso de los funcionarios a la zona. Sólo había dos comunidades en la microregión que no aceptaban el apoyo gubernamental.
<b>Amatitlán Maravilla Tenejapa Francisco I. Madero San Antonio Buena Vista</b>	Las condiciones en los cuatro CAS eran favorables para continuar el trabajo con los Consejos Consultivos. Existía un buen grado de participación y consenso entre las comunidades representadas en los Consejos Consultivos. Dichos Consejos se encontraban en etapa de consolidación organizativa, elaboración de sus reglamentos internos y programas de trabajo.
<b>Fuente:</b> elaboración propia con base en “Situación Actual de los Centros de Atención Social 1998”, <i>passim</i> .	

El Programa Cañadas ha tenido que asegurar la supervivencia de la estructura de Centros de Atención Social día con día, por lo que se ha tenido que desplazar la concertación de objetivos de mediano y largo plazo para evitar causar mayores conflictos políticos en la zona. Se trata de una relación entre funcionarios y asistidos que se basa en un intercambio de beneficios limitados: los unos aseguran el acceso a los fondos públicos, siempre que el presupuesto así lo permita y, los otros, consienten en mantener un nivel mínimo de participación dentro de los Consejos Consultivos, pero sin abandonar sus posiciones políticas, frecuentemente antisistémicas, y sin adquirir compromisos mayores. En las siguientes secciones veremos cómo esto se refleja en las

relaciones que establecieron los funcionarios del Programa con los líderes de las diversas organizaciones sociales de la región.

### ***El EZLN y el Programa Cañadas***

En esta sección se analiza la relación entre el proceso de negociación de la paz, la presencia del EZLN entre la población de la región y la implementación del Programa Cañadas. Como se verá, se ha establecido una dinámica peculiar, en la que, por un lado, el EZLN mantiene una estrategia de denuncia de las actividades supuestamente “contrainsurgentes” de las organizaciones gubernamentales, para mantener su posición de cara al proceso de negociación de la paz con el gobierno federal, mientras que desarrolló tácticas diversas ante la presencia gubernamental en las comunidades donde tiene su base de apoyo: en algunas comunidades se rechazaba cualquier ayuda gubernamental, mientras en otras se aceptaba con reservas.<sup>449</sup> CAÑADAS se vio en medio, por decirlo de alguna manera, de estos dos conjuntos de estrategias, lo que ha hecho que el factor político sea el que explica en mayor medida el estilo de gestión de los funcionarios frente a la presencia de las bases sociales de la guerrilla.

Más adelante se mostrará que la aceptación o el rechazo de los militantes del EZLN hacia la participación en el Programa Cañadas depende de tres factores: la estrategia general del mando guerrillero, la relación de fuerzas entre el EZLN y otras organizaciones en cada microregión y la magnitud de las necesidades de las propias comunidades. Ahora bien, estos tres factores

---

<sup>449</sup> “Una variable fundamental para entender la región la constituye la presencia y dinámica interna del EZ. Esta es una organización heterogénea y cambiante que a su interior presenta posiciones que van desde el rechazo y obstaculización a los programas gubernamentales, hasta la exigencia radical en el cumplimiento de sus demandas acordadas en el marco del Programa. El propio proceso de diálogo entre el gobierno y el EZLN ha ocasionado

combinados terminan por configurar una situación de clara ambigüedad de la organización guerrillera frente al Programa. Por un lado, en el discurso público de la guerrilla se rechazaba cualquier tipo de involucramiento en los programas públicos mientras que, por el otro, varias de las comunidades donde tiene sus bases de apoyo participaron de manera constante y recibieron beneficios del Programa. Como se verá a lo largo de esta sección, esta situación de ambigüedad no cambió debido a que el propio funcionamiento del Programa no incentivaba el logro de una actitud más comprometida. Ya que no se limitaba la participación de los militantes del EZLN por razón de sus ideas políticas, ni los funcionarios llevaron adelante una política de comunicación social muy intensa que difundiera el hecho de que se estaba apoyando a los zapatistas por medio de los CAS, era un comportamiento racional mantener una actitud doble o de “dos caras”, como la que ya se había utilizado en varias ocasiones por parte de las organizaciones sociales de la región antes del levantamiento armado.

### **Las negociaciones de paz y sus efectos sobre el Programa Cañadas**

Luego de que se suspendieron las operaciones militares y policíacas tras la ofensiva de febrero de 1995, el Congreso de la Unión aprobó, por iniciativa del presidente Zedillo, una Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. Su propósito era darle un marco legal a los esfuerzos de negociación con el EZLN, de manera que se establecieran las responsabilidades de las partes, los objetivos del proceso, la suspensión de las órdenes de aprehensión contra los

mandos de la guerrilla, además de comprometer al Poder Legislativo con el proceso, mediante la creación de la Comisión de Concordia y Pacificación.<sup>450</sup>

Gracias a la promulgación de esta ley se logró reiniciar los contactos entre el Gobierno Federal y el EZLN; el día 16 de marzo de 1995 la guerrilla anunció su interés en reanudar formalmente las negociaciones de paz, con base en la legislación recién promulgada.<sup>451</sup> Con esta decisión inició un difícil proceso de sucesivos encuentros y alejamientos entre las partes, que tuvieron como principal resultado la firma de una serie de acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena, conocidos como los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. Sin embargo, a mediados de 1996, el EZLN se retiró definitivamente de las negociaciones debido, primero, a las sentencias condenatorias de presuntos militantes de su organización y, luego, a causa de desacuerdos sobre la redacción de la iniciativa de reformas constitucionales que pretendía traducir en iniciativa de ley los acuerdos alcanzados.

El proceso de diálogo de paz sería la arena principal donde el mando supremo del EZLN concentraría sus esfuerzos. Consecuentemente, delineó un discurso de alcance nacional, que hacía referencia a demandas de carácter más abstracto, como la defensa de la “identidad” de los pueblos indígenas, la lucha contra el neoliberalismo y la exigencia de una democracia sustantiva, dejando de lado peticiones más concretas referentes al desarrollo de las comunidades dentro de su zona de influencia. Estas demandas son expresadas por Yvon Le Bot en estos términos:

---

<sup>450</sup> Asimismo, en su artículo 12 disponía: “El Gobierno Federal promoverá la coordinación de acciones con el Gobierno del Estado de Chiapas y de sus ayuntamientos, a fin de que las acciones e inversiones federales, estatales y municipales previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y en sus programas estatal y municipales, apoyen prioritariamente el desarrollo social y económico de las comunidades indígenas y de los campesinos en esa entidad”. En igual forma se promoverá la concertación de acciones con los sectores social y privado, a fin de que contribuyan a establecer y fortalecer el diálogo y cooperación permanentes entre los diversos grupos de la sociedad chiapaneca. Asimismo, se fomentará la creación de fondos mixtos con recursos federales, estatales, municipales y privados para financiar programas específicos destinados a rescatar de la marginación a las citadas comunidades indígenas y de campesinos en el Estado de Chiapas. *Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas.*

<sup>451</sup> Marco Levario Turcott, “Chiapas: una cronología” en *Nexos*, vol. 21, 253 (1999), pp. 54

Los zapatistas, por su parte, preconizan la autonomía de los actores sociales, que deben guiar a los actores políticos y no la inversa. Tal es el sentido de la fórmula: “mandar obedeciendo”. [...] La voluntad de trasladar el debate sobre la democratización de la relación entre el sistema político y el Estado, a la relación entre los actores sociales, por una parte, y el sistema político y el Estado, por el otro, se redobla con la voluntad de reafirmar la diversidad en el interior de la sociedad civil y exigir el reconocimiento de las diferencias y de la pluralidad cultural. Éste es el sentido del aforismo zapatista antes citado: “el mundo que queremos es un mundo donde quepan muchos mundos”. [...] ¿A qué aspira? A un mundo hecho de muchos mundos, de ecos y correspondencias, a “una red de voces que hace resistiendo, reproduciendo su resistencia en otras voces todavía mudas o solitarias”.<sup>452</sup>

De esta manera, el EZLN siempre condicionó la entrega de su armamento y su transformación en una organización civil al cumplimiento de sus exigencias de mayor alcance:

Quando nosotros somos optimistas, estamos pensando en que lo que se está avanzando en la mesa del diálogo aquí (1994), va a resolver no los problemas del Ejército Zapatista, sino los problemas de buena parte del campesino en este estado y de buena parte de los indígenas del país. Si sabemos que la situación es inestable, pero *cuando los compañeros dicen “todo para todos, para nosotros nada”, es esta insistencia de que nosotros no nos vamos a hacer partido político ni organización política porque no estamos pidiendo eso [...] no queremos beneficios personales o de grupo, porque sabemos que no es la solución de la paz, en todo caso calmar a los zapatistas si el resto del país está en problemas.*<sup>453</sup>

Consecuentemente, en un primer momento el mando militar del EZLN prohibió que las comunidades recibieran algún tipo de ayuda gubernamental hasta no haberse concluido definitivamente el proceso de negociación de la paz y algunos de sus milicianos castigaron a aquellas poblaciones que participaran en los programas públicos, como ya se ha hecho referencia en el capítulo anterior. De esta manera, la guerrilla fomentó un clima de rechazo a la labor de las

<sup>452</sup> Yvon Le Bot, “Para entrar al siglo XXI: el paso por el sureste”, en *Foro Internacional*, 154 (1998), pp. 608-609.

<sup>453</sup> Citado en Iván Molina, *El pensamiento del EZLN*, México, Plaza y Valdés, 2000, p.249, cursivas del original.

organizaciones gubernamentales, sobre todo en los poblados que se declararon en “resistencia civil”.<sup>454</sup> La prensa señaló la contradicción entre un discurso justiciero y actitudes que impedían a la población el aprovechamiento del flujo de bienes y servicios que el gobierno volcó hacia el estado.

En Chiapas hay hospitales y enfermos. No siempre los segundos están dispuestos a acudir a los primeros. Ésta es una de las graves contradicciones sociales que no tienen traducción fuera de la entidad, que no son conocidas por la gente que se proclama “zapatista”, “revolucionaria”. [...] En Guadalupe Tepeyac, el presidente Salinas ordenó la construcción inmediata de un hospital del IMSS que después de ser inaugurado a finales de 1993, meses antes del estallido violento, jamás fue utilizado por la población de esa zona. En Ocosingo sucedió algo semejante con otro hospital construido durante el sexenio pasado, justamente porque el diácono responsable de la salud les ordenó no ir. Así como les han ordenado no aceptar ayuda oficial, no inscribirse en el PROCAMPO, no vacunarse, no recibir siquiera desayunos gratuitos para los niños. Nada que venga del gobierno.<sup>455</sup>

Ahora bien, este discurso público de rechazo no siempre tuvo un equivalente entre las comunidades. Esto se debe a la estructura peculiar de la organización del EZLN, que está integrada por una serie de mandos militares pero que se sustenta sobre la base de comunidades simpatizantes que son las que toman decisiones por medio de asambleas. Dichas asambleas son los órganos fundamentales de la toma de decisiones del ala civil del movimiento; en general sus acuerdos son respetados por el mando militar, siempre que no impliquen un debilitamiento de la posición de la organización frente al resto de las fuerzas políticas.<sup>456</sup>

---

<sup>454</sup> Entrevista 14, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 2000.

<sup>455</sup> Isabel Arvide, *op. cit.*, p. 140.

<sup>456</sup> Ejemplo de esto es declaración de Isidro Gómez Velásquez, responsable político del EZLN en Ocosingo y presidente del Parlamento Regional Autónomo, que indica que la comunidad “seguirá independiente. Será la población la que determine si recibimos apoyos oficiales”. Citado en “El 90 por ciento de los proyectos de la Secretaría de Desarrollo Social beneficia a los priístas”, *Proceso*, No. 1109, 1 de febrero de 1998.

Esto de los que mandan obedeciendo, es decir, que la comunidad saca un acuerdo de algo que se va a hacer y nombran a uno y le dice: “tú te vas a encargar de que esto se cumpla”. Entonces a partir de ese momento, esa persona que nombran es un mando que dice vamos a hacerle así y así; ellos dicen manda obedeciendo porque tuvo que hacer lo que le dijo la comunidad, en el momento en que ya no obedece lo que dice la comunidad, lo destituyen sencillamente. Vuelve a juntarse a la comunidad y dice éste no cumplió, te quitamos y ahora va a entrar otro. Esa estructura de gobierno, esa forma de gobierno es la que entra en el Ejército Zapatista.<sup>457</sup>

Como consecuencia, la disposición para aceptar la presencia y apoyos provenientes del gobierno federal no es homogénea en todas las comunidades con presencia zapatista. Es decir, de una microregión a otra cambian las posturas e, incluso, dentro de una misma zona pueden encontrarse comunidades que sí aceptan, otras que rechazan todo tipo de ayuda y otras más que sólo acceden a recibir cierto tipo de apoyos.<sup>458</sup> En todos los casos, sin embargo, el primer acercamiento fue sumamente difícil. A partir de febrero de 1995, la SEDESOL y en particular el equipo que implementaría el Programa Cañadas, inició los primeros contactos con las bases zapatistas para negociar el retorno de cientos de desplazados a sus comunidades. Para julio de ese año, 89% de las familias había regresado a 174 comunidades de los municipios de Ocosingo, Las Margaritas, Altamirano, La Trinitaria e Independencia. A esas personas se les apoyaba con aperos de labranza, utensilios de cocina, despensa para un mes, un apoyo económico de 350 pesos por familia, dotaciones de aves de corral y láminas de zinc para reparar sus viviendas.<sup>459</sup>

Gradualmente, los funcionarios del Programa Cañadas lograron establecer su presencia en casi toda la zona de Las Cañadas, convirtiéndose durante varios años en la única organización gubernamental que mantenía una estructura permanente en la región. Gracia a este hecho, los

---

<sup>457</sup> Citado en Iván Molina, *op. cit.*, p. 216.

<sup>458</sup> Entrevista 11, con integrante de Chiltak, A.C., 1999.

funcionarios de Cañadas pudieron hacer una propuesta de trabajo a las autoridades de las comunidades militantes del EZLN, quienes pusieron a prueba la capacidad de respuesta gubernamental a sus demandas:

[En el caso de Amador Hernández,] el problema ahí fue que ellos nos pusieron un reto ellos: a ver si el gobierno cumple y vamos a pedirles que hagan unos sistemas de agua potable para la población. [...] Nosotros decíamos que “aquí difícil porque, bueno, ni a caballo, ni caminando, ni en avioneta se van a poder meter toneladas de cemento, varilla, para construir cuatro sistemas de agua potable”. Eso fue una especie de reto, porque dijeron “si el gobierno quiere cumplir y dar respuesta a esto, pues les pedimos que hagan el agua potable”. Entonces decidimos por dos cuestiones: primero, que ellos fueran los responsables de la administración del recurso, que el recurso se los dábamos a ellos y ellos decían quienes lo hacían, que ellos contrataran albañiles que contrataran gente. Nosotros íbamos y les entregábamos el recurso. La otra era que, cuando estaba de secretario el ingeniero Carlos, a través de la Comisión Federal de Electricidad, se apoyó con un helicóptero, de los que tienen en todas las zonas petroleras, para que por medio de ese helicóptero se pudiera llevar todo el material. Y se hicieron las cuatro obras en cuatro meses.<sup>460</sup>

A pesar de estos contactos, las autoridades del EZLN, sobre todo aquellas encargadas de la administración de los llamados “municipios autónomos”, mantenían una actitud de rechazo hacia la presencia de la SEDESOL en la región, lo que se mantuvo hasta el final del periodo estudiado. Por ejemplo, en noviembre de 1997, las autoridades del municipio autónomo “Francisco Gómez” denunciaron que la Secretaría llevaba adelante una campaña de contrainsurgencia en las comunidades zapatistas de Ocosingo, además de acusar a sus funcionarios de destinar recursos al financiamiento de grupos paramilitares.<sup>461</sup> Conforme el gasto

---

<sup>459</sup> Marco Antonio Bernal Gutiérrez y Miguel Ángel Romero Miranda, *Chiapas: crónica de una negociación. Tomo I*, México, Rayuela, 1999, pp. 121-122.

<sup>460</sup> Entrevista 15, con funcionario del Programa Cañadas, 2000.

<sup>461</sup> “Diálogo de San Andrés” en *Palabra. Boletín informativo del Centro de Información y Análisis de Chiapas, A.C.*, 27 (1997), pp.6-7.

de Cañadas fue orientándose cada vez más hacia el apoyo de proyectos productivos, aumentaron este tipo de denuncias.

Bases de apoyo zapatistas del municipio autónomo de Amparo Aguatinta denuncian que el gobierno del estado envía funcionarios del PRI que promueven obras de beneficio social y ejecución de proyectos productivos. Señalan que están elaborando listas de los militantes priistas y zapatistas de los municipios de Las Margaritas, La Trinitaria y La Independencia.<sup>462</sup>

Sin embargo, conforme el tiempo avanzaba, un buen número de las comunidades simpatizantes de la guerrilla fueron gradualmente aceptando participar más activamente en el esquema de gestión de CAÑADAS, seguramente impulsadas por el deterioro de su economía y por verse marginadas frente al flujo de recursos hacia otras partes del estado de Chiapas. Así lo asegura una activista social de la región: “[p]orque ellos [CAÑADAS] apoyan a los zapatistas, que quieren pues, los que no quieren no están autorizados a aceptar, pero muchas bases de apoyo, pues la necesidad los aprieta y sí le entran”.<sup>463</sup> Sin embargo, el ritmo en que esto sucedió fue muy variado.

Ahora bien, la integración de los poblados seguramente se facilitó gracias al discurso de los funcionarios del Programa que utilizaba la idea de reconciliación y hermandad entre las personas para intentar ganar la confianza de los habitantes:

El EZLN no interfiere, por lo menos en su zona. Han recibido apoyo y han comprobado bien. Algunas de las comunidades ya están “ya tenemos más de cuatro años luchando y no vemos claro, no vemos nada que nos esté llegando, ¿qué hacemos, nos morimos de hambre o continuamos? Si nos van a dar, pues recibimos apoyo del gobierno, que es por lo que se lucha”. La verdad, como que ya están dando el giro. Y eso es bueno. Como les digo a ellos, bueno nosotros creemos que en realidad si el gobierno ayuda y ustedes están luchando por crear algo para su familia, y hay la

<sup>462</sup> “MIRA agrade a un zapatista” en *Palabra .Boletín informativo del Centro de Información y Análisis de Chiapas, A.C.*, 30 y 40 (1998), p. 7.

<sup>463</sup> Entrevista 6, con ex funcionaria de SEDESOL, exasesora de la ARIC I y D e integrante de Kinal, A.C., 1999.

oportunidad, pues recibámoslo, comprobemos, trabajemos y produzcamos para nuestros hijos, que es lo que viene creciendo. Olvidémonos de los pleitos. Todos somos hermanos, les digo, seamos tojolabales, tzeltales, tzotziles, choles, mames, zoques, somos hermanos todos. Y nos debemos querernos, porque Dios nos manda todos para todo. O que, ¿por qué yo soy del otro partido, a ti no te va a alumbrar el sol, o a mí no? Dios es parejo, porque somos hermanos, y por eso debemos trabajar así, unidos. Y si entiende la gente. Pero es que hay otras gentes que les hablan mal y les dan otras ideas.<sup>464</sup>

En resumen, si bien permanece en el EZLN un discurso de carácter nacional antisistémico, en las localidades la participación en el Programa Cañadas ha aumentado a lo largo del tiempo, a pesar de las fricciones frecuentes originadas, sobre todo, por la suspensión del diálogo de San Andrés Larráinzar.<sup>465</sup>

Si bien lo anterior es cierto, la integración de los representantes de las comunidades en el esquema de gestión de Cañadas no ha sido un proceso lineal y en muchos casos no ha sido permanente. Dos dificultades se mantuvieron de manera casi permanente en la relación entre los funcionarios de SEDESOL y las bases de apoyo del EZLN. La lógica de la negociación de la paz hizo que varias veces las comunidades decidieran cerrarse a la presencia de las organizaciones gubernamentales, como parte de su estrategia de presión para lograr que se satisficieran sus demandas en la mesa del diálogo. Otro factor a considerar fue que la movilización de efectivos del Ejército mexicano por los caminos que atravesaban comunidades, los vuelos rasantes y acciones de intimidación por parte de grupos armados antizapatistas frecuentemente obligaba a

---

<sup>464</sup> Entrevista 17, con funcionario del CAS Puerto Rico, 1999.

<sup>465</sup> Al respecto, los funcionarios del Programa opinan: “de los impedimentos políticos se pueden mencionar las negociaciones que realiza el EZLN y el Gobierno Federal los cuales repercuten de manera directa en los trabajos que realizan los Centros de Atención Social, tal es el caso de lo ocurrido en la región Avellanal, del municipio de Ocosingo, en donde el EZLN al endurecer su postura política impidió la realización del camino San Quintín-Amador Hernández, el cual se tenía concertado con las comunidades... la postura del EZLN se generalizó a otras regiones, de tal manera que el camino de Venustiano Carranza-Los Bambúes del municipio de Altamirano también fuera suspendido por las mismas razones, lo mismo ocurrió con el sistema de agua potable en la comunidad de San Antonio

las poblaciones a huir hacia las montañas o a prohibir el ingreso de foráneos a sus comunidades.<sup>466</sup>

Debido a este tipo de eventos, comunidades simpatizantes con la guerrilla que se habían integrado a los Consejos Consultivos de varios CAS, se ausentaban de los trabajos de manera intermitente. Si bien la mayoría regresaba al poco tiempo, era común en los años 1995 y 1996 que se disculparan y dejaran de asistir a las reuniones. Así describe esta situación un coordinador de CAS: “si se ha dado la situación de que la organización [el EZLN] decide cerrarse. Aunque avisan cuando las condiciones se ponen difíciles. A nosotros nos informan de que hay un acuerdo regional de no asistir a las reuniones del Programa”.<sup>467</sup> Ante este hecho, los coordinadores de CAS se acercaban a las autoridades de los poblados faltistas, para negociar su reingreso a los Consejos Consultivos, recordándoles que ausentarse tres veces seguidas era causa de sanción, es decir, de retraso en la asignación de recursos para financiar sus propuestas. En ningún momento, sin embargo, se obligaba a los representantes a asistir nuevamente.

Recapitulando, el discurso oficial o formal del EZLN sobre la presencia del programa es de denuncia y rechazo, a pesar de que gradualmente muchas de sus comunidades se acercaron y

del Monte del municipio de Ocosingo, en donde los zapatistas impidieron que la comunidad pudiera llevar a cabo su obra”. SEDESOL, “Programa Cañadas 1999”, documento interno, s.l., s.p.

<sup>466</sup> Entrevista 21, con exintegrante de la Coordinación de Organizaciones No Gubernamentales por la Paz, 2000. Ejemplo de lo anterior es la siguiente nota: “El 15 de abril [de 1997], indígenas zapatistas de la comunidad de La Realidad, municipio de Las Margaritas, se declararon en alerta debido a movimientos de soldados en las inmediaciones de la comunidad. Juan Carlos Martínez, integrante de una organización humanitaria, aseguró que los indígenas temen una incursión militar. Además, señaló que en La Realidad se han concentrado comisiones de todos los pueblos que integran el municipio autónomo de “San Pedro de Michoacán”, con el fin de defenderse de cualquier agresión. La comunidad de Roberto Barrios permanece en alerta roja desde el 12 de abril, debido a que sus habitantes detectaron movimientos inusuales dentro del campamento militar que se encuentra a pocos metros de esta comunidad. El día 13, dos vehículos militares llegaron al campamento del ejército y unos 30 soldados se acercaron caminando hasta el río y lo atravesaron. Este hecho causó alarma generalizada en la comunidad. Los indígenas bloquearon el camino con árboles y las mujeres y niños salieron portando con ellos palos para tratar de impedir que el ejército entrara”.

<sup>467</sup> Entrevista 9, con el presidente municipal de Altamirano, 1998.

adoptaron el esquema de trabajo propuesto por SEDESOL, hecho que no disminuyó la virulencia de sus acusaciones:

Todos ellos pertenecen al PRI y, desde que se activaron los grupos paramilitares en la selva Lacandona, entrenan bajo la tutela de mandos del Ejército federal y reciben apoyo económico de la Secretaría de Desarrollo Social. [...] El dinero que supuestamente se invierte en Chiapas no es para mejorar el nivel de vida de los indígenas, es para sostener la campaña de contrainsurgencia. Los proyectos económicos no llegan ni siquiera a los indígenas priístas, porque van dirigidos a tratar de romper la unidad zapatista. Como los zapatistas no se venden y para los priístas no hay nada (porque eso no es noticia), entonces se opta por disfrazar a miembros del PRI como zapatistas y hacerlos participar en las ridículas operetas de Albores Guillén.<sup>468</sup>

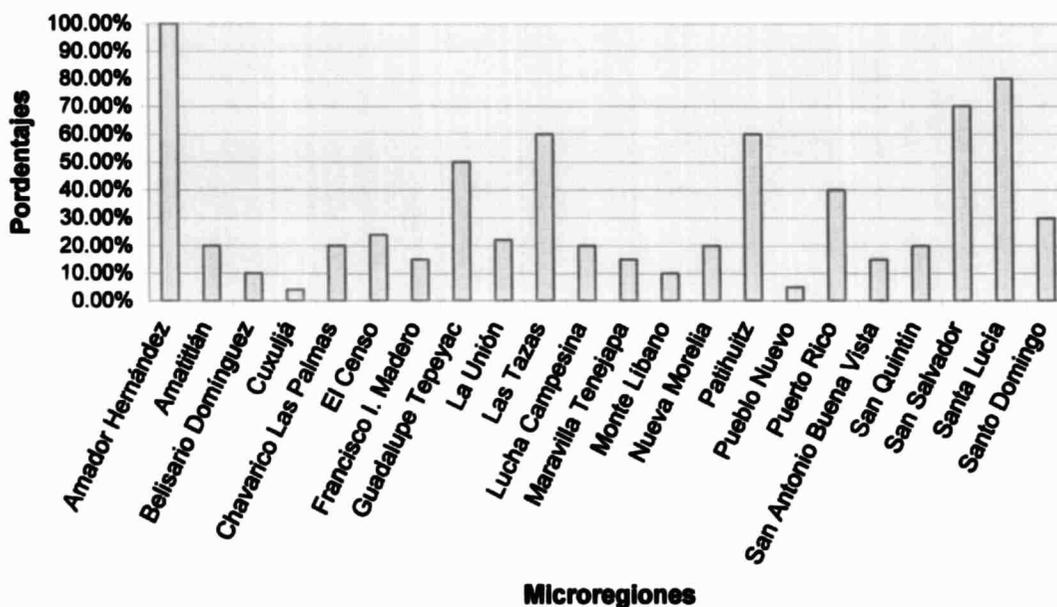
### **El equilibrio microregional del EZLN**

La dinámica que va del rechazo a la aceptación de las acciones del Programa Cañadas adquiere un tinte particularmente complejo al considerar que la mayoría de las microregiones y las comunidades no son políticamente homogéneas. De ahí que sea necesario tener en cuenta la presencia relativa del EZLN en cada microregión para analizar su comportamiento frente a CAÑADAS. En el siguiente cuadro se muestra la estimación del peso de la organización guerrillera en cada zona, hecha por los funcionarios de SEDESOL en “el terreno” durante 1996.

---

<sup>468</sup> “Comunicados del EZLN” en *La Jornada*, 3 de abril de 1999.

GRÁFICA 4.5: PRESENCIA RELATIVA DEL EZLN POR MICROREGIÓN



Fuente: SEDESOL, "Chiapas. Programa Integral de Desarrollo para la Región Cañadas 1995-200", documento interno, s.l.n.a, s.p.

La aceptación de programas sociales gubernamentales por parte de las bases del EZLN conllevaba riesgos desde el punto de vista de los habitantes zapatistas de las comunidades. En primer lugar, la posible utilización política de los recursos, con el objetivo de fomentar la división interna de las comunidades<sup>469</sup> y, en segundo, la posibilidad de ser marginados o castigados por la organización militar del EZLN.<sup>470</sup> Por estas razones, la elección entre participar y no participar

<sup>469</sup> Entrevista 11, con integrante de Chiltak, A.C., 1999.

<sup>470</sup> Con relación a este riesgo, una militante de ONG reportó que las mujeres de algunas comunidades comentaban que: "están ellas diciendo cómo esto ha provocado divisiones al interior de las comunidades. Cómo por tres láminas que les llegan, y lo he visto también en comunidades de bases zapatistas, por algo de lámina que les llegó para hacer una construcción pequeña, que ellos cayeron en la tentación de aceptar, sabiendo que no lo tiene que hacer, pues eso les ha ocasionado problemas. Digamos, castigos, entre comillas, y dentro de su organización, es decir, que son mal vistos, que son recriminados, mínimo. El ser recriminados por acepta... Pero sí recriminaciones, dificultades, dentro de su organización por aceptar cosas. Y los deja peor, en una situación de una vulnerabilidad tal... Porque los deja

dependió en gran medida del equilibrio de fuerzas entre la organización zapatista y otras organizaciones en cada microregión. Como ejemplos de esta situación a continuación se reseñan tres casos: Amador Hernández, una zona aislada, donde la única organización presente es el EZLN, Guadalupe Tepeyac, donde la población se encuentra fuertemente dividida, y Belisario Domínguez, donde la presencia del EZLN es marginal.

En Amador Hernández, debido a que sólo se puede llegar a esa zona por aire o tras muchas horas de caminata, se ha mantenido como una zona encerrada en sí misma. Allí, la presencia de organizaciones gubernamentales fue prácticamente nula hasta 1995, año en que los funcionarios del Programa Cañadas se acercaron a la microregión por primera vez. En el ejido de Amador Hernández, uno de los tres de esta zona, se instaló, a finales de 1995, el municipio autónomo denominado "Maya", cuyos líderes, ligados a la organización del EZLN, se convirtieron en las autoridades principales con las que era necesario tener contacto para ingresar a las comunidades. Desde 1996, los funcionarios de SEDESOL entablaron relación con dichas personas, quienes solicitaron la terminación de un camino hacia la población de Las Tazas (también predominantemente zapatista). A partir de entonces se mantuvo la presencia de los oficiales del CAS, incluso cuando, debido a la suspensión de los diálogos de paz, se rechazó la elaboración de un plan de trabajo con la Secretaría de Desarrollo Social. Si bien en este caso nunca fue posible establecer formalmente el funcionamiento del Programa, pues la validación y priorización eran realizadas por asambleas organizadas por el propio mando zapatista, el hecho fue que se mantuvo la transparencia en la asignación de los recursos, la participación comunitaria en la ejecución de las obras y el respeto a las decisiones de los pobladores. Gracias a esto se

---

sin la protección de alguna manera, de su organización, sin estar en ninguna otra, y sin los apoyos gubernamentales que son así, como cometas. Los deja en una situación más difícil. Las mujeres se quejan mucho de los programas,

generó un clima de trabajo y confianza, que permitió la presencia de la SEDESOL durante todo el periodo estudiado.<sup>471</sup> Al respecto comenta un funcionario del Programa:

Mira, Amador Hernández es un caso donde oficialmente el funcionamiento del (CAS) siempre ha sido más bien... ha sido extraoficial. Teníamos una agencia ahí, pero nunca se ha podido llevar la idea de completa del (CAS), o llevar más funcionarios, de establecer más servicios, y siempre ha habido una negociación, digamos, de apoyos pero no institucionalizada. Ahí ponemos una comunidad donde realmente, en una retórica, el funcionamiento donde no hay una oficina, no hay una presencia de funcionarios de otras dependencias, exclusivamente la persona de SEDESOL entra. Y ahí, digamos, el conflicto se ha manifestado más, tiene un factor donde cuando están bien las relaciones, se trabaja bien; se les lleva, los proyectos caminan, se les lleva mobiliario para escuelas, sobre todo los que han trabajado más ahí. Pero cuando las cosas se ponen tensas no quieren proyectos.<sup>472</sup>

En el caso de Guadalupe Tepeyac, donde, a pesar de que no todos los habitantes militan en el EZLN, se encuentra el cuartel general de la guerrilla --en el ejido de La Realidad-- las dificultades para mantener en funcionamiento el esquema del Programa han sido mayores. En primer lugar, durante todo el periodo estudiado, no fue posible la instalación del Centro de Atención Social en su ubicación planeada, es decir, en la comunidad de Guadalupe Tepeyac, ante la negativa de las bases sociales zapatistas a que se instalara allí la oficina de la SEDESOL.<sup>473</sup> Por esta razón, el Consejo Consultivo de la microregión se reunía en San Vicente, aunque nunca contó con un calendario fijo para la realización de sus juntas. En este caso, eran frecuentes los vaivenes en la participación comunitaria en el esquema de CAÑADAS, sobre todo dependiendo de los mandatos del liderazgo militar del EZLN.<sup>474</sup> Esto, sin embargo, no impidió que incluso en

---

porque evidentemente son programas que ni todos aceptan, ni alcanzarían para toda la población. Y ¿por cuánto tiempo?" Entrevista 11, con integrante de Chiltak, A.C., 1999.

<sup>471</sup> SEDESOL, "Propuesta de operación del Programa Cañadas", documento interno, 1996, p.20.

<sup>472</sup> Entrevista 1, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 1998.

<sup>473</sup> SEDESOL, "Situación actual de los Centros de Atención Social, 1998", documento interno, 1998, s.p.

<sup>474</sup> SEDESOL, "Situación Actual del Programa Cañadas", documento interno, s.l.n.a., s.p.

el propio poblado de La Realidad el Programa haya realizado acciones, como la construcción de aulas, la creación de un centro de piscicultura y el financiamiento de proyectos vinculados al cultivo de arroz.<sup>475</sup>

Mediante los Centros de Atención Social (CAS), la SEDESOL ha conseguido entrar en zonas consideradas zapatistas. Por ejemplo, el 16 de octubre de 1997, en una reunión del Consejo Consultivo del CAS de Guadalupe Tepeyac, el ejido La Realidad, principal bastión zapatista, pidió su incorporación, pues sus integrantes buscan ser beneficiados con los recursos de la dependencia.<sup>476</sup>

[En La Realidad] Hay unas aulas que construimos ahí. Son de esas cosas que nunca salen a la opinión pública, porque nunca hemos hecho ninguna declaración en la prensa. [También] tenemos unos proyectos de crías de peces, de alevines. Un centro reproductor de piscicultura, que será un modelo para desarrollar la piscicultura en toda la zona, en toda la región. Y se está metiendo ahí fomento a la producción de arroz, que lo estamos vinculando, a través de FONAES, que era empresa social para la comercialización de arroz.<sup>477</sup>

De 1996 a 1998, en esta microregión la presencia permanente de los funcionarios del CAS fue imposible debido a las tensiones en la zona, por lo que se optó por que sólo ingresaba a San Vicente de manera temporal para evaluar las condiciones existentes, lo que no fue obstáculo para que se concertaran obras de manera informal, es decir, sin atender al esquema de operación establecido para los CAS.<sup>478</sup> Así, si bien las comunidades zapatistas aceptaban la realización de obra por parte del Programa, no aceptaron que dicha participación se formalizara por medio de la presencia permanente de la oficina de la SEDESOL cerca de esos poblados.

<sup>475</sup> Entrevista 15, con funcionario del Programa Cañadas, 2000.

<sup>476</sup> "El 90 por ciento de los proyectos de la Secretaría de Desarrollo Social beneficia a los priistas", *Proceso*, No. 1109, 1 de febrero de 1998.

<sup>477</sup> Entrevista 14, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 2000.

<sup>478</sup> SEDESOL, "Situación Actual de los Centros de Atención Social", doc., cit.

Finalmente, en el caso de la microregión de Belisario Domínguez, donde la presencia del EZLN era menor, las tensiones entre las bases de apoyo de la guerrilla con otras organizaciones, incluidas las no gubernamentales, eran muy severas. A pesar de que algunas comunidades simpatizantes del EZLN participaban en el Programa de manera esporádica, y sujetas en todo momento a la marcha de las mesas de negociación en San Andrés Larráinzar, las relaciones con los funcionarios del Programa tuvieron varios periodos de crisis. Mientras la mayoría de las comunidades de área (26 de 51) asistían con regularidad a las reuniones del Consejo Consultivo y trabajan de manera armónica dentro del Programa, en 1997 había diez que se mantuvieron al margen, a pesar de que algunas hicieron llegar a los funcionarios de CAÑADAS diversas demandas. Estas comunidades, sin embargo, decidieron no recibir ayuda del gobierno y apoyarse en una red de organizaciones no gubernamentales mexicanas y extranjeras.<sup>479</sup> En otros casos, la representación se dificultó debido a las divisiones internas de las comunidades (como es el caso del ejido Morelia), por lo que se ha hecho imposible hacer asambleas generales entre sus habitantes.<sup>480</sup>

En el caso del ejido Morelia, las malas relaciones con los funcionarios de Cañadas tuvieron su culminación en la denuncia de algunos ejidatarios sobre el desvío de recursos de un proyecto productivo administrado por militantes zapatistas en Morelia. A partir de ese momento, el mando guerrillero acusó al Programa de financiar a grupos paramilitares, especialmente el MIRA, debido a que uno de los integrantes del CAS había sido miembro de una organización “oficialista”. Por esta razón, el coordinador del CAS tuvo que salir de la zona por un tiempo, pues existía la orden de detenerlo.<sup>481</sup> A pesar de este breve episodio sucedido a finales de 1997, el

---

<sup>479</sup> Entrevista 21, con exintegrante de la Coordinación de Organizaciones No Gubernamentales por la Paz, 2000.

<sup>480</sup> SEDESOL, “Situación actual del Programa Cañadas”, doc. cit.

<sup>481</sup> SEDESOL, “Situación actual de los Centros de Atención Social”, doc. cit.

municipio rebelde “17 de noviembre”, con cabecera en Morelia, no impidió la realización de obras por parte del Programa en comunidades no zapatistas.<sup>482</sup>

En resumen, la cooperación de la población militante del EZLN con el Programa dependió mucho del aislamiento de ésta, de la conflictividad de cada microregión y de la radicalidad de los mandos zapatistas en cada poblado. Tenemos entonces una relación complicada entre el discurso de alcance nacional, las condiciones en las localidades y los vaivenes en el proceso de negociación.<sup>483</sup>

## El Programa Cañadas frente al EZLN

Como ya se expuso en el capítulo anterior, los lineamientos del Programa Cañadas no tenían como intención explícita socavar las bases de apoyo social del EZLN, sino crear un

---

<sup>482</sup> Loc. cit.

<sup>483</sup> A este respecto, un funcionario de CAÑADAS señaló: “Mira, yo creo que si influyó [la actitud del mando del EZLN frente al gobierno] en cuando se dio la suspensión de los del diálogo de San Andrés [ocurrida en agosto de 1996]. Si influyó bastante porque en esos meses redujo la asistencia, la participación de las comunidades y las que ya estaban participando en ese año se retrasaron un poco, no firmaron rápidamente los convenios, entonces en ese momento coyunturalmente, en ese año, se volvió más lenta la operación en tanto no vieron que iba a ser un proceso definitivo, que iba a ser a corto plazo, de que esa parte está suspendida, la parte del diálogo, entonces cuando ya vieron de alguna forma las comunidades que eso no se iba a arreglar es que poco a poco empezaron a regresar y a acelerar otra vez, digamos, a entrar a un proceso de normalización del programa, yo creo, duró unos cuantos meses. En el largo plazo, digamos, ya hacia el año siguiente o hacia los demás años, yo creo, que ya dejó de ser un factor relevante para explicar el buen o mal funcionamiento del programa. Las comunidades lo tomaron ya como una situación dada, que no había una línea política y entonces empezaron a trabajar, digamos normalmente. La mayor parte de los prácticamente cuatro años del programa, se ha trabajado en un contexto en donde el diálogo ha estado suspendido, digamos, más bien lo normal ha sido esta situación, a partir de 95 ¿no?. Entonces, realmente el contexto normal ha sido el de la vía política ha estado cancelada, digamos suspendida, y las comunidades han regresado --de hecho hay muchos ejemplos donde algunas comunidades pidieron permiso para poder participar en el programa--, pidieron permiso a la diligencia de los zapatistas. En este caso les dieron permiso, adoptaron esa lógica de que se tomen o entren a los programas, eso no significa que no estén con nosotros, o que en algunos otros casos hubo ciertas fricciones entre ellos porque algunos querían participar, no los dejaban. [...] Es decir, hubo entre ellos altibajos, digamos que no tuvieron una política claramente definida de si participan, pero no participan, más bien una negociación, puramente negociación de las comunidades para entrar o no entrar o para entrar con una facilidad. [...] Entonces, yo creo que no es un factor, en sí, el hecho de decir el tamaño o la dispersión para que se vean dificultadas entrar al programa. Yo creo, más bien, que ha sido la cuestión de cercanía organizativa con los zapatistas. Los que no entraron desde un principio son los que efectivamente hubo una expulsión clara de parte de ellos, de que no podían participar o de que no podían llegar a ellos o establecer una oficina, de que podían recibir promotores, en que las mismas comunidades aceptaron que no iban a recibir apoyos de este programa, son pocas...” Entrevista 1, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 1998.

esquema de gasto público que permitiera la reconciliación comunitaria, al tiempo que se avanzaba en la resolución de las demandas más urgentes de la población de la zona de conflicto. De allí que las reglas de funcionamiento de CAÑADAS marcaran una apertura hacia todas las orientaciones políticas, dirigiendo los apoyos por medio del consenso comunitario. Consecuentemente, frente a la existencia de militantes de la guerrilla, el funcionariado del Programa ha adoptado una actitud de cautela, evitando crear más tensiones en la zona y reforzando el discurso de respeto a las decisiones de las asambleas comunitarias, tal y como el EZLN lo hace.

[El objetivo principal] era involucrar a la gente; era que la gente despertara. Es decir, sin necesidad del arma, de la guerra, pudiera ser autogestivo, pudiera apropiarse, pudiera protestar, pudiera manejar, pudiera controlar, pudiera capacitarse y pudiera tener cuadros, pudiera tener liderazgo, en la decisión ante gobierno. Eso es una tregua, para mi gusto. [...] Es decir, que cambia el escenario. La otra es que se ha mantenido muy discreto el programa. No le hemos dado difusión pública, ni todo este rollo, en lo absoluto. [...] El EZLN es fiel a su posición, es decir, “no recibimos lana”, o.k.[no reciben nada]. [En otros casos dicen:] “hágase, estamos de acuerdo, hágase [determinada obra]”, adelante [la hacemos]. [Si nos cuestionan, respondemos:] “no es decisión mía, es la decisión de la comunidad; respetamos la Asamblea [comunitaria]”, que es lo que nos interesa... “Este grupo de gente sí quiere proyectos”, pues ya vamos [y los atendemos]. Pero son ellos [la gente]. Y precisamente con ese fin lo hacemos, no intervenir para no prestarse a malos entendidos. Es decir, nosotros no decidimos la inversión, la definen las comunidades; y no decidimos a quién, ni a quién sí, ni a quién más y a quién menos. La comunidad decide.<sup>484</sup>

Esta actitud, si bien ha permitido un aumento gradual de la cooperación entre la SEDESOL y las comunidades militantes del EZ, no ha evitado que, de manera esporádica, haya problemas, como el secuestro de maquinaria de construcción<sup>485</sup> y el incumplimiento de acuerdos

<sup>484</sup> Entrevista 14, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 2000.

<sup>485</sup> Un ejemplo de este tipo de situación es relatado por un funcionario del Programa: “En una comunidad que se llama Prado Pacayal, nos secuestraron una camioneta, según ellos era un acuerdo e incluso salió publicada en La Jornada. Tuve que enviar una nota de prensa para aclarar el secuestro de una gente. Nos secuestraron una camioneta y tratamos de que no trascendiera una situación de esa naturaleza. Invité a que nos regresaran el vehículo, supuestamente había sido un acuerdo regional de los mandos zapatistas. Yo mandé el mensaje de que, en primer

previos, entre otros fenómenos que, sin embargo, han sido cada vez menos frecuentes.<sup>486</sup> A pesar de las denuncias del zapatismo sobre el supuesto apoyo del Programa a grupos paramilitares o de la elaboración de “listas negras” en las comunidades, en la mayoría de los casos los funcionarios no dieron respuesta pública en los medios masivos de comunicación o, en todo caso, se limitaron a señalar la transparencia de los procedimientos de asignación del gasto y del manejo de los recursos:

Ante diversos señalamientos que hablan de un uso partidista o “contrainsurgente” del Programa de Las Cañadas, Rojas Colín no se inmuta. Pareciera que la pregunta es recurrente. Aunque defiende con vehemencia la labor de los CAS, de todo su personal y emplaza al reportero a conocer el trabajo de campo; a conocer sus métodos de trabajo, de decisión y las condiciones mismas de operación. Conocedor de las críticas, dice que “es un argumento bastante simplista querer descalificar nuestro trabajo”. [...] “Nos basamos en el respeto y en el consenso de la comunidad. Los representantes comunales llegan al CAS y se integran al Consejo Consultivo donde los propios representantes analizan y deciden qué proyecto es prioritario de gestionar.”<sup>487</sup>

Al mismo tiempo, se adoptó una estrategia tolerante hacia la dinámica interna del EZLN, permitiéndole entrar y salir de las negociaciones con los funcionarios del programa cuando la situación política lo ameritara. Por ejemplo, se accedía a retirar la presencia de la SEDESOL en las comunidades donde el mando zapatista organizaba reuniones con visitantes de otras partes del

---

lugar, el vehículo no era personal, no era mío (si fuera mío yo nunca lo hubiera metido ahí), el vehículo es de una institución, y, como yo tengo que responder por los bienes de una institución; si a mí me roban el vehículo, como me lo roban en cualquier otra parte, yo tengo que declarar que me robaron el vehículo y que se proceda una investigación porque si no me lo iban a cobrar a mí. Entonces yo metí una demanda en la PGR para que yo me pudiera soportar. Cuando se enteran de eso me mandan el aviso de que “ahí les va su camioneta, no procedan porque eso nos va a afectar”. Según esto, los zapatistas tienen por principio no atentar contra los derechos de terceros. Y es entonces cuando uno los empieza a cuestionar: “se supone que ustedes están por otra lógica, de progreso, de justicia, y se contradicen cuando hacen un acto en contra de lo que ustedes están diciendo”. Es entonces, que los empieza a meter en una lógica de reflexión. Si no quieres que te diga que tu aprovechas tu imagen como zapatista, si no quieres que te diga que robas, cuando has criticado a los que roban, pues no me robes a mí”. Entrevista 15, con funcionario del Programa Cañadas, 2000.

<sup>486</sup> Entrevista 1, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 1998.

país o del extranjero (sobre todo en los llamados “Aguascalientes”), de manera que no se pusiera en cuestionamiento el rechazo hecho público de la organización a la acción de gobierno<sup>488</sup>.

Sin embargo, esta misma actitud de los funcionarios de CAÑADAS, si bien permitió el funcionamiento cada vez más regular de los CAS en las zonas con presencia zapatista, también implicó que la cooperación se mantuviera sumamente restringida a la realización de las obras y proyectos productivos acordados, sin extenderse fuera de este ámbito. El discurso anti-sistémico, por lo tanto, no se debilitó y, por el contrario, esta situación permitió que el EZLN obtuviera beneficios para sus bases sociales sin tener que cambiar su estrategia contestataria en el ámbito de la negociación de la paz y en su estrategia de carácter nacional.

En resumen, en las secciones precedentes hemos mostrado cómo el esquema de operación de CAÑADAS, si bien permitió la incorporación gradual de comunidades simpatizantes del EZLN, su táctica basada en no limitar la participación social y de mantener su actividad bajo un velo de discreción en los medios de comunicación, provocó que no hubiera incentivos para que se

<sup>487</sup> Hugo Morales, “Comunidades zapatistas se suman al Programa Cañadas de la Sedesol”, *Crónica*, Martes, 17 Marzo 1998.

<sup>488</sup> En 1999 se realizó en la comunidad de La Realidad una reunión del EZLN con las organizaciones participantes en una consulta sobre los Acuerdos de San Andrés, realizada el 21 de marzo de ese año. En consecuencia, el municipio rebelde de la localidad pidió que se suspendieran las obras de un camino concertado dentro del Programa Cañadas. A continuación se reproduce el documento que se hizo llegar a los funcionarios de CAÑADAS:

Cabecera municipal  
San Pedro de Michoacán  
La Realidad Trinidad  
Chiapas, México.  
A 3 de mayo de 1999  
Al dueño de las máquinas  
P r e s e n t e .

Les mandamos este oficio para decirles en corto que desde este momento suspendan los trabajos y se pueden regresar hoy mismo, porque si siguen trabajando esta autoridad rebelde va a detener estas máquinas por acuerdo de las comunidades y esto se cumplirá, si sigue les damos este día para que saquen sus máquinas y les advertimos con tiempo para que salgan.

Atentamente,

Consejo Autónomo Municipal Rebelde

modificaran las actitudes contestatarias del mando guerrillero. Como se verá en la siguiente sección, un problema muy similar se tuvo en la relación del Programa con las organizaciones sociales radicalizadas y opositoras al gobierno que tenían sus bases de apoyo en Las Cañadas.

### ***El Programa Cañadas y otras organizaciones gubernamentales***

En esta sección, se explica cómo el Programa Cañadas ha sufrido de un aislamiento creciente frente a otras organizaciones de los diferentes estratos de gobierno, debido, por un lado, a que otras entidades de gobierno no compartían la misma definición del problema y no coincidían tampoco con los funcionarios del Programa sobre los medios adecuados para implementar acciones sociales en la zona; y, por el otro, a que el programa era percibido como un intento del gobierno federal para involucrarse en actividades que deberían corresponder a otros niveles de gobierno. En ambos casos, el resultado fue la complicación de la gerencia interorganizativa e intergubernamental del Programa, en la medida en que los miembros del equipo de CAÑADAS tuvieron que mantener una negociación permanente con el resto de las organizaciones públicas para poder mantener su actividad en la región y no perder su capacidad de respuesta frente a las demandas de la población.

Diferentes organizaciones gubernamentales, federales, estatales y municipales, tuvieron que establecer una estrategia frente a la existencia del EZLN. En términos generales, podemos identificar tres actitudes dentro del gobierno a este respecto: la primera considera la solución de fuerza como la mejor, es decir, ante una declaración de guerra, la respuesta debe ser restablecer el

---

orden de manera inmediata y acabar con el grupo armado<sup>489</sup>; la segunda promueve la utilización de medios políticos “duros” o no transparentes para lograr la cooptación y reducción de las bases del movimiento, paralelamente al proceso de “negociación”. En otras palabras, se trata de realizar una política sucia con el objeto de socavar gradualmente a la guerrilla, dentro de una estrategia de Guerra de Baja Intensidad. Finalmente, la tercera considera que la solución de corto plazo es la negociación “sincera” con el EZLN, pero que, además, se debe dar una visión de largo plazo, lo que requiere combatir la pobreza y lograr la reconciliación en la zona sin esperar a que termine el proceso formal de pacificación.

Evidentemente, estas posibles alternativas no son asumidas nunca de manera absoluta o consistente a lo largo del tiempo. Se trata de modelos a los que los funcionarios se acercan o alejan, pero que explican cómo se comportan las diferentes organizaciones públicas frente a la existencia del Programa de las Cañadas, que ha asumido una postura que podemos identificar como muy cercana a la tercera arriba descrita.

### **Las autoridades municipales y el Programa Cañadas**

Dado que el Programa Cañadas es un programa con enfoque microrregional (el único de este tipo del gobierno federal en el periodo), era inevitable que en alguna medida se desplazara a las autoridades municipales al establecerse un canal directo de atención a las comunidades. En esta sección mostraremos cómo este enfoque fue el resultado la desconfianza de los funcionarios federales ante la capacidad de los municipios para implementar de manera eficiente y efectiva programas sociales. El resultado fue que el gobierno municipal fuera, efectivamente, desplazado

---

<sup>489</sup> Véase Isabel Arvide, *La guerra de los espejos, op. cit., passim.*

en sus facultades de autonomía en la asignación de su gasto, lo que provocó el malestar de las autoridades locales cercanas al PRD y una posición ambigua por parte de aquellas ligadas al PRI.

En 1996 se integraron nuevas autoridades locales en la región de Las Cañadas. En los municipios de Las Margaritas, La Independencia y La Trinitaria el presidente municipal provenía del PRI, mientras que en Altamirano lo era del PRD y en Ocosingo se designó un Consejo Municipal plural, liderado simultáneamente por un priísta y un militante de la Coalición de Organizaciones Independientes de Ocosingo (COAO), cercano al PRD y al EZLN. Esta distribución política tuvo gran influencia sobre las posibilidades de cooperación entre los funcionarios del Programa Cañadas y los ayuntamientos de la zona.

En el caso de los municipios con autoridades militantes del PRI, la cooperación se logró de manera relativamente sencilla y se fortaleció gradualmente. El caso opuesto sucedió con el Consejo Municipal de Ocosingo, con el que las dificultades aparecieron al poco tiempo de que tomó posesión y hasta el final de su administración. En el caso de Altamirano, si bien las autoridades locales eran más críticas con respecto al funcionamiento del Programa, se logró coordinar las acciones y las relaciones se mantuvieron en buenos términos. A continuación examinamos estos tres casos.

Las autoridades de origen priísta vieron con buenos ojos al programa, pues resultó una manera eficaz de trabajar en las comunidades de la región de Las Cañadas, donde estos presidentes municipales se habían visto imposibilitados para entrar y trabajar. Además, permitía extender la atención de las demandas sociales sin tener que fortalecer de manera independiente la

estructura municipal, creando subdivisiones del COPLADEMUN<sup>490</sup> por ejemplo, sino que esto lo hacía la red de CAS creada directamente por la SEDESOL:

Creemos que fue una estrategia muy importante, muy acertada del gobierno federal, para la atención de esa zona de Cañadas. En esas comunidades desde hace muchos años no se les había podido atender con sus diferentes demandas en obras de interés social, como la conclusión de su camino de terracería. Siento que había muchos sectores en los que manifestó su inconformidad la gente, hablando del sector caminos, educación, sistemas de agua potable, electrificación, proyectos productivos. De estos sectores se empezó a atacar directamente lo que es sistemas de comunicación, lo que es camino. En cada una de ellas se priorizó, conjuntamente con la comunidad, con sus autoridades municipales, lo que era urgente. [...]El objetivo de Cañadas es el acercamiento para la atención a las comunidades que pertenecen a esta zona. Yo siento que son acciones muy importantes porque nosotros como Ayuntamiento necesitamos tener orden aquí en el municipio, pero, a pesar de que tenemos agentes municipales en cada una de las comunidades, no se puede atender de lleno con ellos. Entonces tener el Centro de Atención Social siento que fue muy importante porque estamos dividiendo esto, este trabajo, en dos partes: nosotros tenemos aquí el municipio de la Independencia, tenemos esto que es zona Cañadas y esto le llamamos nosotros zona de Planar. Entonces, aquí, en el centro de zona de Cañadas aquí está el CAS regional de San Antonio Buenavista para atender todas estas comunidades que están dentro de la zona de cañadas. De esta forma, siento yo, el objetivo primordial es atender esta zona que muchos años estaba, no olvidada, sino que retirada, con falta de atención más que lo otro.<sup>491</sup>

Por lo anterior, estos Ayuntamientos accedieron en 1996 a ceder 25% del Fondo de Desarrollo Social Municipal para que fuera ejercido de acuerdo con lo que los Consejos Consultivos determinaran. Debido a que el Programa Cañadas no contaba con una partida presupuestal propia, se veía limitado en el tipo de obras que tenía autorizado ejecutar

---

<sup>490</sup> El Comité para el Desarrollo Municipal es el espacio por medio del cual se incluye a los municipios dentro de los instrumentos del Sistema de Planeación Democrática. El COPLADEMUN es el mecanismo de coordinación programático-presupuestal entre el gobierno local y el estatal. A veces algunos municipios optan por crear SUBCOMPLADEMUNS, como una forma de ampliar la descentralización de las decisiones de gasto del municipio, al acercar estos órganos de decisión a las comunidades y permitir su participación directa en el diseño del presupuesto y programas municipales.

<sup>491</sup> Entrevista 22, con el presidente municipal de La Independencia, 1998.

directamente. Por esa razón requería que el municipio colaborara para poder realizar obras de infraestructura social, por ejemplo. Para el municipio esto tenía la ventaja de subsanar su escasa capacidad para asignar adecuadamente el gasto entre las comunidades, por lo que resultaba conveniente delegar ese tipo de decisiones en los CAS.

[A] partir de 98, se logra que los municipios en su ramo 33 destinen recursos a obras priorizadas de los consejos consultivos. O sea, lo que se logra es que los consejos consultivos reciban reconocimiento de los presidentes municipales en el sentido de que sus obras, o las obras que estaban proponiendo sean atendidas directamente por un municipio, con sus recursos propios, pero son obras que estaban promoviendo o que estaban demandando los consejos consultivos, las comunidades a través de los consejos consultivos. O sea, no es dinero que haya entrado a Cañadas sino, lo disfrutaban ellos pero que eran obras que habían trabajado los CAS.<sup>492</sup>

Sin embargo, al transformarse la operación del Presupuesto de Egresos --por medio de la descentralización de recursos hacia los municipios y haciendo de éstos órganos de aprobación y control de dichos recursos (por lo menos de manera formal)-- los funcionarios del Programa Cañadas consideraron estas medidas, no como una política de fortalecimiento institucional del nivel local de gobierno, sino como una distorsión en la operación de su programa.<sup>493</sup>

Los funcionarios del Programa, por lo tanto, consideraban más conveniente mantener restringida la capacidad de toma de decisiones de los presidentes municipales con respecto al gasto ejercido en la región. En otras palabras, CAÑADAS sigue con relación a los municipios un camino muy similar al que recorrió PRONASOL, a saber, la descentralización de las decisiones del gasto federal hacia las comunidades, a partir de una estructura paralela a la división territorial de poderes, es decir, substituyendo a las autoridades subnacionales en la planeación del desarrollo microregional. De allí que se intentara centralizar las decisiones de ejercicio del gasto dentro de la

---

<sup>492</sup> Entrevista 1, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 1998.

estructura creada por la SEDESOL, los CAS, por medio de acuerdos con los municipios, dejándoles el papel de testigos que convalidan las decisiones de los Consejos Consultivos auspiciados por las autoridades federales. De esta manera, se argumenta, se logra una atención más rápida, transparente y cercana a las comunidades.<sup>494</sup>

Idealmente, la red de Centros de Atención Social sería gradualmente absorbida por los municipios, por lo que, en el caso de Las Margaritas, La Independencia y la Trinitaria, los Consejos Consultivos contaban con la presencia de algún regidor o del propio presidente municipal y, poco a poco, fueron considerados como subsedes del COMPLADEMUN:

El COMPLADEMUN y los CAS son prácticamente lo mismo[...]. Allá entonces ellos nos dan priorización y lo que podemos atender nosotros con nuestro recurso. En San Vicente se hizo el revestimiento de calles. Fue con recurso social municipal a pesar de que lo priorizaron en el CAS pero para nosotros es como una mesa más del COMPLADEMUN [...] Entonces los COMPLADEMUN que se vienen a formar a raíz de que se forman los Consejos Consultivos del CAS, es una forma justa de cómo distribuir los recursos. Para nosotros fue importantísimo entonces. Desde luego el municipio lo tomó de forma muy aceptable por que se han dado cuenta de que de alguna manera a todos les ha tocado. Antes a las rancherías de 20 a 30 familias no se les atendía. [...] Yo diría que para nosotros ha sido importante porque a través de eso se crean los COMPLADEM y porque eso nos da facilidad de gobernar.<sup>495</sup>

Sin embargo, no en todos los municipios de la zona este mecanismo fue aceptado. En el caso del Ayuntamiento de Ocosingo, el esquema de operación de CAÑADAS enfrentó gran resistencia en el periodo 1996-1998. A pesar de que, tanto los miembros del Consejo Municipal como los funcionarios de la SEDESOL reconocían la importancia de fomentar la reconciliación comunitaria, a partir de generar consensos muy amplios sobre las obras a realizar,

---

<sup>493</sup> Véase entrevista 14 citada en pp. 192-193.

<sup>494</sup> Entrevista 15, con funcionario del Programa Cañadas, 2000.

<sup>495</sup> Entrevista 23, con el presidente municipal de La Trinitaria, 1998.

independientemente de las filiaciones partidistas, el recelo terminó por prevalecer en los encuentros entre los funcionarios municipales y los del Programa.

Nosotros hemos platicado con muchas instituciones para que los programas de gobierno deben ser enfocados a la comunidad y no a grupos. Cuando no se logra un consenso se trata de decirles “saben que señores, si no hay consenso, no se hace la obra”. Nosotros hemos rechazado varios proyectos en varias comunidades por que no llegan a consenso, pero preferible a que los dividan y que al rato se estén matando. [...] Los CAS entiendo más está enfocado a combatir las demandas del 94. [...] Tenemos problemas, mira, ellos su programa lo manejan fuera del municipio, para mí es otra cosa. Han buscado la coordinación con nosotros pero hemos tenido problemas.... No me pareció bien el programa [Cañadas] desde un principio, lo vi muy demagógico, como que quería resolver las cosas aprisa, cuando las cosas tienen que irse con calma, hay que consensarlo muy bien con la gente que lo que uno va a hacer sea lo que pida la gente. Tuvimos problemas en con una obra, que se llama realización de camino Venustiano Carranza, una obra importante, más de cuarenta kilómetros. El gobierno Federal nos anuncia en 1996 para Ocosingo 28 millones de pesos. [...] Entonces cuando nos dice el gobierno del estado dice que son 28 millones pero que de esos 28 millones se les va a quitar ocho millones para el Programa Cañadas, así que nos quitan ese presupuesto a todos los municipios, Margaritas, Comitán, La Trinitaria, Chilón, a todos los municipios de la zona de conflicto les fueron quitando ese presupuesto y crearon un colchón y se lo dan a SEDESOL. Luego nos reúnen y nos dicen, “bueno, de los recursos que a Ocosingo se le quitaron de su presupuesto, SEDESOL va a ejecutar estas y estas y estas obras”, bueno decimos son casi nueve millones. Y les digo “¿y cómo están consensadas esas obras” y me dicen “no, es que ya está consensadas desde 94”. Bueno, yo no sé, no lo he visto, yo necesito ir a una asamblea para saber si eso es lo que tu me estás diciendo es realmente lo que pidió la gente. No nos enteramos ni como concertaron con la gente, no hay actas de acuerdo y bueno estaban los documentos de autorización para los recursos y me dicen “háganlo”. Y lo más feo que yo le dije es que “ellos proponen y te lo avientan y hazte bolas tu municipio, adminístralo”. [...] Eso a mí me molestó porque cuando fuimos a la comunidad a decirles “formen el comité que va a administrar este dinero, porque nosotros no lo vamos a administrar, nosotros autorizamos los cheques pero ustedes lo van a administrar. Se hizo la licitación pública. Se hizo todos los trámites que se tienen que hacer por obra, y resulta que la comunidad dice bueno, después de una serie de broncas que la grava, que no lo vamos a dar, que si quieren agarren la grava pero les cuestan doscientos pesos por camionada, entonces bueno, “que no ustedes pidieron la carretera pues”,

“no, ustedes vinieron a ofrecer aquí, nosotros nunca pedimos ni estamos pidiendo carretera”. Ahí entendí que fue una obra impuesta. Y después, el costo de eso es que nos detuvieran un día, nos quitaran una camioneta y SEDESOL se lavó las manos, “que esa es bronca del municipio, no es bronca mía, yo ya te autoricé”. Fue una obra que fue un pleito de un año y no se concluyó, apenas se pudo sacar una que otra camionada, medio se rascó la carretera, y ahí quedó la obra, porque la gente quería otro tipo de obra. Entonces ahí sentí que la concertación obra de SEDESOL es nada más de grupos.<sup>496</sup>

Los problemas fueron tan severos que se suspendió cualquier tipo de cooperación entre el municipio de Ocosingo y CAÑADAS durante todo 1997 y gran parte de 1998. Los funcionarios de SEDESOL consideraban que el problema era que algunos miembros del Consejo Municipal tenían una postura ideológica anti-gobiernista y que esa era la fuente de los conflictos. Es decir, no consideraban que la forma como el Programa se relacionaba con los municipios fuera el problema, sino que eran los compromisos políticos de las autoridades de Ocosingo, especialmente los pertenecientes a la Coalición de Organizaciones Autónomas de Ocosingo (COAO), los que impedían alcanzar acuerdos.<sup>497</sup>

En el caso del Ayuntamiento de Altamirano, la cooperación fue relativamente exitosa e, incluso, dada la cercanía de las autoridades locales con el PRD y el EZLN, permitió que las autoridades locales se convirtieran en mediadores entre el Programa Cañadas y las comunidades más radicalizadas.<sup>498</sup> A las reuniones de los Consejos Consultivos asistieron de manera constante

---

<sup>496</sup> Entrevista 16, con miembro del Consejo Municipal de Ocosingo, 1998.

<sup>497</sup> Al respecto de esto, un funcionario del Programa Cañadas señaló: “Pero fíjate que eso incluso lo hablamos varias veces con Juan [Vázquez, miembro del Consejo Municipal de Ocosingo]. Le decíamos: “pues tu decide”, vamos a ser respetuosos, sabiendo en las condiciones en que estábamos y de alguna manera, Juan y su equipo tenían bastante fuerza en esa circunstancia, le volteamos la tortilla: te vamos a dar la “lana” para que tu hagas la obra, pero tiene que ser vía asamblea comunitaria. Y no aceptaba, y no aceptaba porque él sentía que el poder, es decir, el tenía otra concepción del poder, y el se sentía un poco radical, no tanto con SEDESOL sino con el Gobierno, o con el PRI, vamos a llamarlo de otra manera.” Entrevista 14, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 2000.

<sup>498</sup> Entrevista 15, con funcionario del Programa Cañadas, 2000.

el presidente municipal o alguno de los regidores, lo que favoreció que se evitara la duplicidad de proyectos y gasto.

Era muy difícil entrar en ese momento a las comunidades por que había mucha desconfianza. Muchas comunidades estaban completamente cerradas. Algunas se abrieron y los funcionarios del gobierno lograron establecer diálogo con ellas, aunque esto fue mínimamente, porque SEDESOL no ha podido entrar a todas. Yo ayudé, por ser en ese momento comisario ejidal, a que algunas se abrieran.<sup>499</sup>

Sin embargo, las autoridades de Altamirano se mantuvieron críticas frente al retraso en algunas obras y en la entrega de recursos para el apoyo a la producción. Además, exigieron que el personal de los CAS mantuviera una presencia permanente pues, en su opinión, “la gente que va a tratar algún asunto encuentra la oficina cerrada, pues se vuelve desconfiada”.<sup>500</sup> A pesar de que consideran que la SEDESOL trata de “desorganizar” a las agrupaciones sociales de la zona para que “se desanimen”, nunca se cerró el diálogo con el Programa Cañadas, incluso después de que el presidente municipal tuvo que renunciar debido a presiones políticas dentro de su propio partido y fue sustituido por el síndico municipal.<sup>501</sup>

En general, el tipo de fricciones reseñados derivó de la falta de una relación institucionalizada entre municipio y Programa: ante cada problema se tenía comúnmente que entrar en un nuevo proceso de negociación de los alcances de la autoridad de cada uno de los actores involucrados. La preocupación por la sustitución del Ayuntamiento por medio de la estructura de CAÑADAS estaba presente tanto en Altamirano como en municipios con autoridades priístas. Éste sería el denominador común de la gestión intergubernamental entre el Programa y los municipios:

---

<sup>499</sup> Entrevista 9, con el presidente municipal de Altamirano, 1998.

<sup>500</sup> *Ibid.*

¿Qué es lo que se puede mejorar? Es tener la comunicación, a pesar de que hay esa comunicación, hay que abundar un poco más esa comunicación, sino, siento que con las comunidades sí es suficiente pero con el Ayuntamiento al principio como que se sentía que eran dos fuerzas dentro del municipio, como que había otra “presidencita” allá en los CAS y aquí como que el Ayuntamiento no tenía mucha injerencia dentro de él. Entonces yo siento que, se ha mejorado bastante, se ha superado mucho, ha habido y esa comunicación ya con los de Cañadas y con el Ayuntamiento, pero empezar a ver que sí se tratara de seguir mejorando esto, que haya la penetración directamente del Ayuntamiento con la coordinación de Cañadas.<sup>502</sup>

## **El gobierno del estado de Chiapas y el Programa Cañadas**

En esta sección se muestra el alejamiento entre las estrategias de atención seguidas por la SEDESOL y por el gobierno del estado de Chiapas en la región de Las Cañadas. Como se señaló en el capítulo anterior, la relación entre el gobierno federal y el del estado había tenido momentos de tensión debido a la exigencia de autonomía en materia política del gobierno estatal frente a una intervención cada vez más profunda y cotidiana de las autoridades nacionales (ésta últimas que buscaban, de manera alternada, aprovechar los recursos naturales del estado, mantener el control de la frontera sur y hacer frente a los riesgos que para la seguridad nacional significó el alzamiento armado de 1994). Esta situación tuvo repercusiones severas en la forma en que se diseñó el Programa y en su gestión cotidiana: la desconfianza mutua entre los funcionarios de la SEDESOL y los del gobierno estatal causó que estos últimos decidieran no involucrar a las autoridades chiapanecas en el manejo de los recursos ni en la ejecución de la obra, limitando sus relaciones a la firma del Convenio de Desarrollo Social. Sin embargo, el gobierno estatal, dentro de su política de utilizar sus propios programas sociales como una forma de propaganda en contra del EZLN, primero creó su propia red de mesas de atención en la región de Las Cañadas y luego

---

<sup>501</sup> Entrevista 14, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 2000.

intentó utilizar la estructura de los CAS para promover su política de remunicipalización. Esto tuvo como consecuencia un mayor alejamiento de los miembros del Programa Cañadas con respecto a las autoridades estatales.

El día 20 mayo de 1995<sup>503</sup>, se realizó un acto en que 54 comunidades indígenas y campesinas chiapanecas recibieron de manos del gobernador estatal, Julio César Ruiz Ferro, y del subsecretario de Desarrollo Regional de la SEDESOL, la cantidad de 3 millones 923 mil 51 pesos, para inversión en proyectos productivos.<sup>504</sup> Sin embargo, como se señaló en el capítulo anterior, el Programa Cañadas nació en gran medida como una forma de evitar la intervención del gobierno del estado en el manejo del gasto social en la región de Las Cañadas. La postura de la clase política local frente a los movimientos sociales independientes siempre causó severas tensiones en todo el estado, pero de manera particular en Las Cañadas. Sin embargo, a partir del alzamiento armado, esta tensión se agravó.

El recelo de la clase política de Chiapas con respecto a CAÑADAS tuvo su origen en la incomodidad que siente por la intromisión del gobierno central en un problema que considera estatal, con la agravante de que se trata de recursos que no puede controlar discrecionalmente.<sup>505</sup> Esto ha evitado que se establezca una colaboración intergubernamental más estrecha e incluso ha retrasado el flujo de recursos estatales para algunos proyectos.<sup>506</sup> Debido al entramado de intereses encarnados en el gobierno del estado, la postura que adoptó frente al EZLN era la de socavar las bases sociales de la guerrilla por medio de la utilización del gasto público como

<sup>502</sup> Entrevista 22, con el presidente municipal de La Independencia, 1998.

<sup>503</sup> Marco Antonio Bernal Gutiérrez y Miguel Ángel Romero Miranda, *op. cit.*, p. 167.

<sup>504</sup> “El mandatario estatal, Julio César Ruiz Ferro, ratificó el compromiso de su gobierno para trabajar con las comunidades en la superación de sus rezagos más apremiantes, y afirmó que los Centros de Atención Social son una buena instancia para que las autoridades y comunidades enfrenten los problemas de rezago social”. “Llama Rojas a mantener el diálogo y el trabajo conjunto”, en *El Nacional*, 26 Julio 1996.

<sup>505</sup> Entrevista 8, con funcionario del INDESOL, 1998.

<sup>506</sup> Entrevista 9, con el presidente municipal de Altamirano, 1998.

medio de cooptación y propaganda. Ante esto, durante la implementación del Programa Cañadas se optó por mantener alejadas a las autoridades estatales de la administración directa de recursos.

Así lo afirma un funcionario de la SEDESOL:

Mira, la relación [con el gobierno estatal] ha sido de colaboración financiera porque el estado siempre ha aportado dinero para la operación de los CAS, o sea, un porcentaje del dinero de las obras viene del gobierno del estado. No podemos decir que no haya habido apoyo financiero, no muy importante, pero si un apoyo promedio de un 10 a 12% [al año]. Pero a nivel operativo se han mantenido más bien distante, es decir, no han obligado a sus dependencias, ni han aceptado el trabajo de los CAS como trabajo guía, o la instancia conductora de los procesos. Y bueno, ahí yo creo que ha aceptado mucho los cambios tan continuos que ha habido en la administración estatal, que realmente nunca permitió desarrollar una relación más sólida de coordinación como se empezaban a desarrollar programas, empezaban a resolver problemas, había cambios de gobernador, de secretario y eso afectó mucho la continuidad de la coordinación.<sup>507</sup>

El aumento de la proporción de inversión estatal en el programa puede explicarse porque CAÑADAS fue incluido dentro del Convenio de Desarrollo Social (CDS), por lo que, si el gobierno estatal deseaba participar de fondos federales adicionales, debía comprometerse a cooperar con programas que no necesariamente se encontraban dentro de sus prioridades. Así, la coordinación intergubernamental se reduce a la firma del Convenio de Desarrollo Social<sup>508</sup>, donde se especifican cada año los recursos que debe aportar el gobierno del estado para acceder a recursos federales. En el CDS se incluyó desde 1996 una partida especial para CAÑADAS, donde el gobierno estatal se veía forzado a dar alrededor de 10% de la inversión total. En estricto

---

<sup>507</sup> Entrevista 1, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 1998.

<sup>508</sup> El Convenio de Desarrollo Social, antes llamado Convenio Único de Coordinación y luego Convenio Único de Desarrollo, es el instrumento fundamental de coordinación de gasto y programática entre el gobierno federal y el estatal. Por medio de este convenio, se establecen las reglas por medio de las cuales se fijan las reglas sobre las que se realizan las obras y proyectos conjuntos. Las normas de operación más específicas se encuentran en la llamada "Apertura Programática del CDS", incluida en el Manual Único de Operación del CDS, que establece los porcentajes en los cuales el gobierno está dispuesto a cooperar para la realización de proyectos de diferentes programas. Con esto

sentido, no se trata de una gestión intergubernamental, sino de un marco normativo que obliga a cooperar con el programa al delegarle recursos, pero esto no se extiende a los aspectos operativos. Se trató de una cooperación formal y obligatoria para el gobierno estatal.

Por su parte, el hecho de que el programa apoya a los miembros de diversas organizaciones que no necesariamente son cercanas al gobierno chiapaneco, introduce un elemento de suspicacia en las relaciones entre funcionarios federales y estatales<sup>509</sup>:

No les gusta porque no sienten que es algo que controlen, los chiapanecos o el gobernador. Es algo que no está en sus manos, que piensan que tiene un sesgo. No creo que tengan otros recursos ahora, no sé exactamente cómo está el monto de los recursos, pero eso también genera ambición, o sea, poder manejar la asignación de esos recursos. Yo creo que eso es básicamente. [...] Creo también que en el fondo sí piensan que es un apoyo al movimiento zapatistas, porque no hay una actitud de intolerancia hacia el movimiento zapatista. A fin de cuentas tienen que aceptarlo por ser un asunto de seguridad nacional, les guste o no. No sé que tanto se pueda sostener el programa. Aunque se fue Carlos Rojas y se fue Esteban Moctezuma<sup>510</sup>, que tiene buena relación con el presidente, y lo siguen sosteniendo. Aunque cada vez se le va bajando el perfil. Pero, las razones [del rechazo del gobierno estatal] son esas: es algo que no controlan, que tiene recursos y que piensan que apoya al movimiento.<sup>511</sup>

En general, la clase política local cuestionaba la legitimidad de un proceso de negociación de paz y la aplicación de programas sociales diseñados desde el centro y sin dar un papel importante a las autoridades estatales.<sup>512</sup> Además de estos cuestionamientos, también hay dificultades en las relaciones cotidianas entre los funcionarios estatales y federales que incrementan las barreras a la cooperación. El hecho de que los funcionarios federales lleguen al

---

el gobierno federal induce la participación estatal en las áreas que considera prioritarias, al establecer un porcentaje mayor de financiamiento a los proyectos que se encuentran en los programas que la federación considera prioritarios.

<sup>509</sup> Entrevista 4.

<sup>510</sup> Carlos Rojas dejó la Secretaría de Desarrollo Social en 1998 para integrarse al Comité Ejecutivo Nacional del PRI y fue sustituido por Esteban Moctezuma, quién, a su vez, dejó el cargo en 1999 para integrarse a la precampaña de Francisco Labastida, que competía por la candidatura presidencial del PRI:

<sup>511</sup> Entrevista 4.

estado con mayores recursos, mejores salarios, viáticos por partida doble (de SEDESOL y a veces también del gobierno estatal<sup>513</sup>), camionetas, etc., hace que los integrantes de las burocracias locales adopten una actitud distante: se percibió como un “insulto” para los que llevan años trabajando en Chiapas la presencia de personal federal.

Por todas estas razones, el gobierno del estado ha optado por establecer su propia estructura de atención regional, con base en el Comité de Planeación del Desarrollo (COPLADE).<sup>514</sup> En primer lugar, creó una Secretaría de Atención a los Pueblos Indígenas y, en segundo, creó sus propias ventanillas de atención integradas al COPLADE y divididas en 8 grupos de “operación política”, instalados en 27 municipios conflictivos, incluyendo los 5 donde operaba el Programa Cañadas<sup>515</sup>. De alguna manera se estableció una especie de competencia por atender a los diferentes sectores demandantes.

De igual manera, el gobierno estatal presionaba a los presidentes municipales a que apoyaran políticamente el proceso de remunicipalización iniciado en 1997 a iniciativa del gobierno estatal, y a que difundieran, por medio de los CAS, su propuesta política de

<sup>512</sup> Entrevista 8, con funcionario del INDESOL, 1998.

<sup>513</sup> *Ibid.*

<sup>514</sup> Los antecedentes de los Comités de Planeación del Desarrollo se pueden establecer en el sexenio de Luis Echeverría, cuando se creó el Comité Promotor del Desarrollo del Estado de Yucatán, que tenía el propósito de acercar el gobierno federal a la periferia del país. Luego se crearían en todo el país los Comités Promotores del Desarrollo, como órganos desconcentrados adscritos a la Secretaría de la Presidencia. Durante el sexenio de José López Portillo, los COPRODES fueron una herramienta fundamental de la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto para relacionarse con los gobernadores; por medio de los COPRODES se redactaron los primeros Convenios Únicos de Coordinación. Durante el mandato de Miguel de la Madrid estos Comités se transforman en Comités de Planeación del Desarrollo, que desde entonces se trasladan al gobierno estatal. Tras las reformas realizadas en 1983 al artículo 26 constitucional, los COPLADES fueron el mecanismo único de coordinación de gasto y programación y gasto entre el nivel estatal y el federal. Era por medio de estos comités que se firmaban el Convenio Único de Desarrollo, que sustituyó al CUC donde se establecían los lineamientos para la ejecución conjunta de programas y gasto del ramo 026 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Durante el gobierno de Carlos Salinas los COPLADES jugarían un papel importante en la operación del PRONASOL, ya que por medio de ellos se establecían las obligaciones de gasto de cada nivel relacionadas con el ramo 026 y que se formalizaban por medio del Convenio de Desarrollo Social.

<sup>515</sup> El objetivo declarado de estos grupos de operación política sería “evitar posibles brotes de violencia por la extrema pobreza, la agitación de grupos armados y la falta de atención por parte de las autoridades”. “Panorama

pacificación.<sup>516</sup> Es decir, se trataba de una estrategia para politizar la estructura de atención social de la SEDESOL. Además, se indicaba que debían dejar de coordinarse tan estrechamente con esta secretaría: “[l]o anterior obedece a que "tienen instrucciones" del gobernador para que la mayor parte de los recursos se destinen a las sedes donde se dará el proceso de remunicipalización y las demandas planteadas en las microregiones del Gobierno del Estado”.<sup>517</sup> Adicionalmente, el gobierno chiapaneco se encargaba de difundir ampliamente las acciones de carácter social que realizaba, sobre todo cuando implicaban supuestas deserciones de las filas del EZLN.

Realmente el gobierno del estado hace proyectos no a través del CAS. Eso nos perjudica mucho, pero lo hace con otra misión, con otro objetivo. Eso nos pega. Por eso, nosotros lo que hemos dicho, y la gente se ha parado con él y le ha dicho, que tiene que ser vía CAS la única forma cómo pueden entrar todos los recursos, del gobierno federal, del gobierno estatal y del gobierno municipal, tienen que pasar por el CAS. Eso nos ha ayudado mucho, eso ya no lo puede romper el gobierno del estado. Ya no puede culpar a la SEDESOL, ni a nadie, al mismo INI, ¿no? a todo el mundo. Creo que esto ha sido un proceso muy importante, es decir, ahí logramos sustentarnos.<sup>518</sup>

Este conflicto no se ha expresado públicamente e, incluso, a las reuniones de evaluación del trabajo de CAÑADAS han asistido funcionarios estatales. Sin embargo, de manera paralela, se reitera un discurso que exige un mayor grado de autonomía para enfrentar las consecuencias del levantamiento armado.

A partir de Albores, tras la caída de Chuayffet y Ferro, viene queriendo poner orden: “aquí los chiapanecos y nada más los chiapanecos decidimos el destino de Chiapas”, etc. Creo que eso ahorita ya ha bajado y está tratando de hacer una reconciliación. No quiero decir que lo logre. Yo creo que tiene un equipo muy atrasado políticamente, con poca visión. De los oligarcas. [...] Digamos que hay una tendencia de priístas de viejo cuño que están implicados en posiciones

---

político”, en *Palabra. Boletín Informativo del Centro de Información y Análisis de Chiapas, AC*, Agosto de 1998, p. 8.

<sup>516</sup> Notimex, “Difundirán entre comunidades acuerdo para la paz en Chiapas”, 27 Febrero 1998.

<sup>517</sup> Entrevista 15, con funcionario del Programa Cañadas, 2000.

<sup>518</sup> Entrevista 14, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 2000.

clave. Es parte de la contradicción entre la política de la federación y la política del gobierno del estado. Ese tipo de políticos chiapanecos sí hacen ese tipo de trabajo: socavamiento de bases, etc. [Los funcionarios federales] tienen una visión de más largo plazo, de un país más democrático y es mucha gente, de una cultura de la tolerancia y del respeto. Nosotros hemos luchado mucho por eso. La ARIC fuimos los primeros que hablamos de reconciliación, de lo que hoy todos hablan. Y eso es sólo posible respetando los derechos. Pero la política de los priístas chiapanecos es “las elecciones del 2000, y vamos a meter a que Robledo se reelija o que Albores se reelija”. Si le entra Albores y entra otro pero mucho en esa visión de jalar gente ahorita para luego. Es muy claro.<sup>519</sup>

En resumen, la dinámica de tensión en las relaciones entre los funcionarios estatales y federales que ya había mostrado síntomas antes de 1994, se acentuó en la medida en que el gobierno chiapaneco trataba de conducir una política autónoma para lidiar con la presencia del EZLN. De allí que los funcionarios adscritos al Programa Cañadas fortalecieran su decisión de mantener al gobierno estatal lo más alejado posible de la operación cotidiana del Programa.

## **El Programa Cañadas y otras organizaciones del gobierno federal**

A pesar de que un problema de seguridad nacional tan grave, como la aparición de un grupo armado, supondría la existencia de cierta homogeneidad en las estrategias seguidas por las organizaciones de un gobierno para lidiar con él, lo que ha sucedido realmente es la gradual fragmentación de los esfuerzos del gobierno federal frente al conflicto chiapaneco. Se puede decir razonablemente que la política del gobierno de Ernesto Zedillo, tras la promulgación de la Ley para el Diálogo, mantuvo dos vertientes: la primera y más importante, el seguimiento de las negociaciones con el EZLN en las mesas de San Miguel y San Andrés, y la segunda, el impulso a acciones diversas de alivio a las condiciones de marginación y pobreza en el Estado. Lo que se

---

<sup>519</sup> Entrevista 18, con líder de la ARIC I y D, 1999.

hace evidente, y que se trata de reflejar a en esta sección, es el hecho de la falta de una política que integrara las diversas facetas de las vertientes señaladas.

En el caso de CAÑADAS esto tuvo como resultado su aislamiento con respecto a otras entidades federales que se fue acentuando a lo largo del periodo estudiado, debido, nuevamente, a que las organizaciones involucradas habían adoptado definiciones diferentes del problema y preferían también medios antagónicos para implementar los programas sociales en la región. En esta sección se muestra este proceso de divergencia creciente dentro del ámbito federal.

El 8 de diciembre de 1994, el Presidente Zedillo afirmó que la decisión gubernamental era no esperar a que concluyera la negociación con el EZLN para dar respuesta a las demandas sociales que dieron origen al conflicto.<sup>520</sup> A partir de esta declaración, varias secretarías iniciaron sus esfuerzos para atender a los municipios más rezagados del estado de Chiapas. Con respecto al Programa Cañadas, el presidente hizo referencia a él en varias de las visitas que realizó al estado desde 1995:

Como ha dicho el señor gobernador, ya son muchas las acciones que desde 1996 se vienen desarrollando en esta región, pero son tareas que todavía no se refieren de manera directa a los planteamientos específicos que ustedes han venido formulando... En este sentido quiero asegurarles que muy pronto estará funcionando el Centro de Atención Social que aquí se ha planteado. [...] Este compromiso que estamos estableciendo hoy con ustedes es serio, que yo personalmente estaré periódicamente revisando que se esté cumpliendo; y, por esto, en respuesta a lo planteado por uno de sus compañeros, digo: que con mucho gusto regresaré pronto a estar con ustedes, y verificar que los compromisos se cumplen.<sup>521</sup>

De manera paralela, la administración del presidente Zedillo estableció lineamientos (que no una estrategia de política integrada) que pretendían unificar los criterios y las acciones de

---

<sup>520</sup> Guillermo Gómez Gómez, "Chiapas en los tiempos del diálogo para la paz", *El Nacional*, 1 Diciembre 1996.

todas las oficinas involucradas en la política federal hacia Chiapas, teniendo a la Secretaría de Gobernación como la entidad coordinadora de todos los esfuerzos. Estos lineamientos eran:

- a. Continua disposición al diálogo.
- b. Promoción de iniciativas de ley tendientes a reconocer los derechos indígenas.
- c. Conciliación comunitaria.
- d. Estado de derecho reestablecido.
- e. Desarrollo social integral.
- f. Remunicipalización.
- g. Promoción de la inversión privada (por ejemplo, el ofrecimiento de inversión por parte del Grupo Pulsar).<sup>522</sup>

Estos compromisos implicaban lograr la cooperación de varias agencias gubernamentales federales, de manera que se creara una red de atención para las comunidades de la región de Las Cañadas. En un principio, es decir en 1995, los Centros de Atención Social reunieron los esfuerzos de un grupo bastante amplio de organizaciones gubernamentales, lo que pareció indicar que podrían convertirse exitosamente en núcleos de prestación de múltiples servicios: consultas médicas, apoyo a proyectos productivos y atención a demandas de infraestructura, entre otros. En un primer momento se logró la participación del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAGAR), la Distribuidora CONASUPO S.A. (DICONSA), el Instituto Nacional Indigenista (INI), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), del Fondo Nacional de Empresas Sociales (FONAES), de la Comisión Nacional del Agua (CNA) y de las secretarías estatales de Atención a los Pueblos Indígenas, Salud y Educación. Posteriormente se incorporó la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

---

<sup>521</sup> Ernesto Zedillo, "Presentación del Programa de Desarrollo Sustentable Regional de la Selva Lacandona", discurso pronunciado en Ocosingo, Chis., 3 de octubre de 1996, México, Presidencia de la República, 1996, p.8.

<sup>522</sup> Entrevista 2, con asesor de la Secretaría de gobernación, 1999.

Para lograr una adecuada coordinación, se realizaron talleres para clarificar los objetivos y para lograr que todas los organismos mencionados aceptaran al Centro de Atención Social como eje para la planeación de las acciones gubernamentales en cada microregión de Las Cañadas.

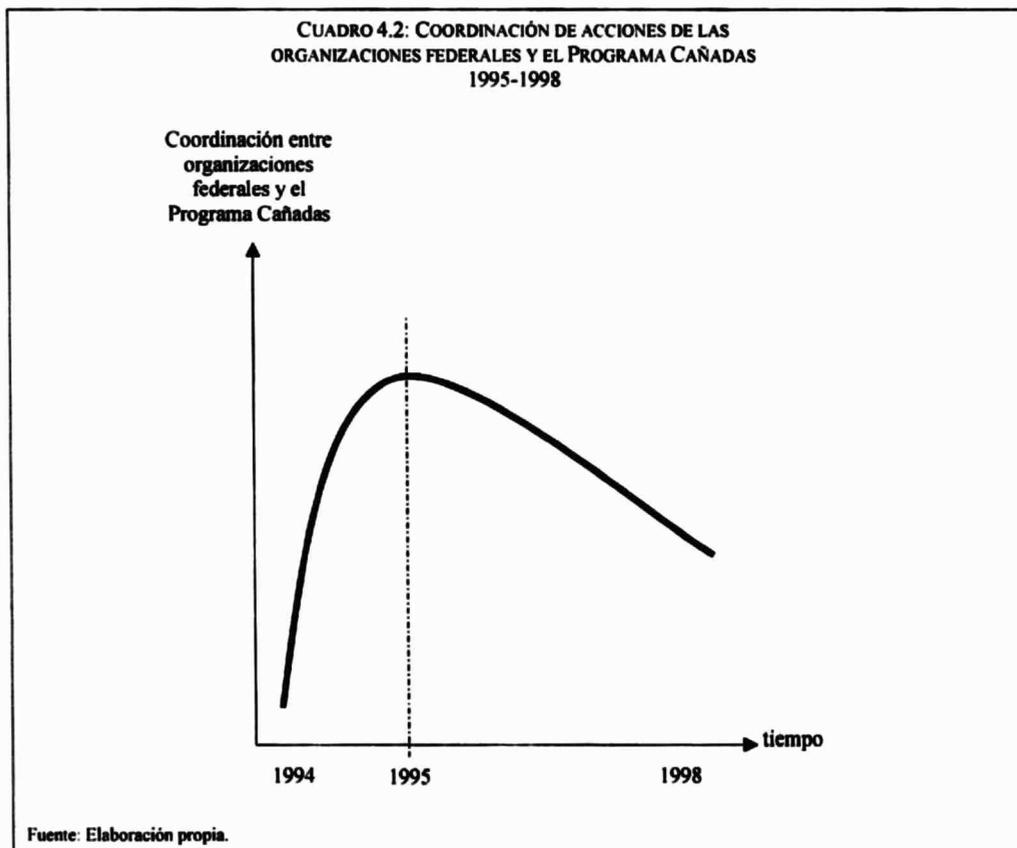
El carácter de emergencia de la situación permitió establecer un procedimiento de asignación de recursos muy flexible y oportuno, lo que permitió ganar la confianza de las comunidades frente al método de trabajo de la SEDESOL. Así, la gestión interorganizativa del Programa logró ser, no sólo relativamente amplia, sino efectiva a lo largo de 1995. Sin embargo, para los años siguientes cada vez menos entidades públicas permanecieron participando dentro de los CAS. Esta es la reseña de este proceso de gradual aislamiento, relatada por un funcionario del Programa Cañadas:

Pero la desgracia es que en el primer año aquí las dependencias le entraron, el segundo quedaron menos, el tercer año menos y hoy estamos solos. Comunicaciones no le entra, la Comisión [Federal de Electricidad] no tiene presupuesto y tenemos que darle presupuesto para que nos haga las obras, CNA hace las obras también, y estamos metidos únicamente con la CNA [Comisión Nacional del Agua]. Por ejemplo, los médicos no están en comunidad, entonces teníamos que hacer un centro de salud, pero capacitar a un promotor que daba servicio a la comunidad, no había de otra.<sup>523</sup>

Conforme la sensación de urgencia disminuyó y el propio Programa Cañadas se fue gradualmente institucionalizando, el resto de las organizaciones perdieron el interés en continuar participando en un modelo dependiente de SEDESOL, prefiriendo tratar directamente con las autoridades municipales y con la población.<sup>524</sup> Sin el apremio de atender cuestiones urgentes en la zona, se perdió gradualmente el sentido de misión compartida y resurgieron los problemas políticos de protección de atribuciones, jurisdicciones y presupuestos.

---

<sup>523</sup> Entrevista 14, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 2000.



Sin embargo, ante sucesos específicos, como la crisis agrícola desatada por las sequías y los incendios ocurridos durante 1998, se logró, de manera temporal, la cooperación entre distintas entidades federales, pero eso sólo fue posible gracias a la participación directa de la Secretaría de Gobernación. De ello se hablará más adelante.

Por otra parte, particularmente compleja ha sido la relación entre el Programa Cañadas y la Secretaría de la Defensa Nacional. Como se ha dicho antes, desde febrero de 1995 los efectivos militares penetraron en lo que se había convertido en una zona “liberada” por la guerrilla después de los combates de enero de 1994. A partir de entonces el ejército instaló varios campamentos en

<sup>524</sup> Entrevista 1, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 1998.

comunidades militantes del EZLN, así como retenes y operativos de patrullaje en toda la región de Las Cañadas. El Programa Cañadas tuvo que adoptar una postura frente a la presencia de los militares en la zona. Así lo relata un alto funcionario de la SEDESOL, encargado del Programa Cañadas:

Bueno, nosotros éramos vigilados, como te comentaba, de todo mundo. Entonces yo decía: “bueno, ¿por quién estamos?” Si dicen que somos del gobierno, y adentro somos del ejército. Afuera somos contra insurgentes. Y bueno, entonces ¿quién nos defiende? Esta inteligencia militar, está el CISEN, está el gobierno del estado, están los caciques y está el ejército. ¿Por quién estamos? Entonces, hubo una negociación política con el ejército, es decir, “a ver, mi papel como gobierno es hacer obra social. Usted tiene otro papel, conforme a la ley, ¿por qué no pactamos políticamente y déjeme hacer mi chamba y yo le dejo hacer su chamba?”. “En este sentido creo que nos conviene, como Estado, es de que las cosas se hagan en el buen plan”. “Y, por favor, yo quiero que usted quite eso de ahí, y yo me encargo de esto”. Y se quitaba. Era un hombre muy inteligente, muy... con una sensibilidad política muy importante y social. “Adelante”. Si quería yo “voy a llevar los pupitres a tal escuela...” “discúlpeme pero no. Yo los voy a llevar. Dígame que se necesita allá y yo lo llevo”. O sea, excelente. Y el presidente me felicitó, el presidente de la República. Y el general que estaba ahí [se refiere al Comandante de la Región Militar, Renán Castillo], este hombre, me he entendido con él a la perfección. Hoy los escenarios han cambiado, mayor vigilancia, mayor control, mayor información, y antes era una relación personal y de confianza incluso.<sup>525</sup>

Así, se estableció un vínculo que tendría que mantener un equilibrio entre la distancia necesaria para no perder la confianza de las comunidades, sobre todo de aquellas que tenían presencia de bases de apoyo del EZLN, y la cooperación indispensable:

Sí tenemos una relación con la Sedena, para el caso de que necesitemos un apoyo, sí lo hacemos, pero no ya directamente aquí, que lo estén viendo las comunidades, porque sí hay comunidades

---

<sup>525</sup> Entrevista 14, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 2000.

zapatistas, y si nos ven con ellos así, tampoco, no nos conviene mucho. Sí negociamos con ellos, pero fuera de la vista de ellos.<sup>526</sup>

Ejemplo de esta situación fue la utilización de maquinaria de la SEDENA en la construcción de algunos caminos entre 1995 y 1996. Debido a la inestabilidad política en la zona y a lo inaccesible del terreno, los contratistas se negaban a realizar las obras acordadas por CAÑADAS. Por esa razón, se hizo un acuerdo con las comunidades afectadas para permitir que fuera equipo del ejército y maquinistas de esa organización los que realizaran la apertura de caminos.

De hecho, la SEDENA tenía equipo. Y esto fue decidido en Asamblea, es decir, no ha sido que la SEDENA se mete y hace el camino. La prioridad, la premura y la angustia de la gente, le poníamos y decíamos “bueno, es que no hay contratistas, no quieren entrar los contratistas”, y era la verdad, si los contratistas no querían entrar por los antecedentes que sucedieron: que se les quedaron maquinaria, que se les quedaron vehículos, que se les quedaron... se los quitaron. Y dijo, “bueno, si voy a entrar para perder, pues no le entro”. [...] Entonces decíamos “bueno, pues hay maquinaria del ejército”. [...] Es decir, si ustedes políticamente protestan y dicen “no queremos que pase el ejército”, no pasa el ejército. “A bueno, pues órale” se levantaban actas y se decía “bueno, que lo haga, pero bajo estas condiciones: únicamente el maquinista, le damos de comer al maquinista, pero en determinado tiempo, y así, etc.”. Sale. Pero sin presencia del ejército, maquinaria del ejército. Incluso les decíamos, “bueno, que nos den la maquinaria y ponemos un maquinista” Y la gente decía: “no, a lo mejor no sabe, a lo mejor nos va a fallar, etc.”. Y bueno, había una gente que se responsabilizaba de vigilancia, de todo. Pero bueno, la gente sabía cómo se llamaba el maquinista, qué hacía el maquinista, dónde dormía, que hacía, todo, es decir, había vigilancia, es decir, al revés.<sup>527</sup>

Otros casos en que el ejército y el Programa Cañadas cooperaron fueron sobre todo en la transportación aérea de materiales y la dotación de plantas de invernaderos para la rehabilitación

---

<sup>526</sup> Entrevista 17, con funcionario del CAS Puerto Rico, 1999.

de cafetales.<sup>528</sup> Sin embargo, estos eran casos excepcionales de cooperación. La mayoría de las veces, el ejército tenía sus propios recursos que ejercía según sus propias prioridades y de manera independiente a las decisiones de los CAS. El hecho de que Cañadas trabajase con comunidades identificadas como zapatistas, nunca permitió que se desarrollara una relación muy cercana entre la SEDENA y la SEDESOL en la región.

Por otra parte, un factor que incidió en la falta de integración de los esfuerzos de atención a las demandas sociales en la zona fue el hecho de que, dentro del propio gobierno, existían visiones divergentes sobre la mejor forma de canalizar el gasto. Esto fue relativamente común entre los funcionarios de la SEDESOL y los de la Secretaría de Gobernación. SEGOB establecía las prioridades del gobierno federal que, en general, estuvieron centradas en mejorar la posición de la representación gubernamental durante las negociaciones de San Andrés Larráinzar y, posteriormente, en demostrar ante la opinión pública que se estaba cumpliendo con lo pactado en esa mesa de negociación (tratando de probar que no se estaba llevando adelante una guerra de exterminio en el estado de Chiapas). Ejemplo de este tipo de propaganda es la siguiente declaración de prensa:

Adicionalmente, el gobierno impulsa la atención de los problemas sociales de Chiapas, relacionados con el origen del conflicto, sin demérito de adoptar determinaciones y programas para atender en todo el territorio nacional los problemas que atañen a las comunidades indígenas. Se han destinado importantes recursos presupuestados para el mejoramiento del bienestar social y la promoción de desarrollo comunitario y regional; se han instalado 20 centros de atención social en la región de Las Cañadas, y 12 centros de atención social regional en la zona norte y de Los Altos de Chiapas; se han pactado con las organizaciones indígenas y campesinas de la entidad la entrega de 236 mil hectáreas, planteadas como demanda en la mesa agraria.

---

<sup>527</sup> Entrevista 14, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 2000.

<sup>528</sup> Entrevista 17

Se ha propiciado un clima favorable para la transformación política y social del EZLN, mediante la participación de sus dirigentes en foros, diálogos, encuentros (Foro Especial Indígena, Foro Especial sobre la Reforma del Estado, Encuentro Continental, Encuentro Intercontinental, Foro Nacional Indígena, eventos culturales de Oventic, entre otros) y entrevistas, algunas con personalidades nacionales y del extranjero. Asimismo, se dieron todas las facilidades para que uno de sus miembros se trasladara a la Ciudad de México con objeto de asistir al Congreso Nacional Indígena. Durante las negociaciones se ha permitido la participación de más de 252 invitados y 279 asesores en las distintas fases de las mesas que se instalaron.

En el estado de Chiapas se han realizado 82 acciones de cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar; se instalaron sendas oficinas para el seguimiento de los acuerdos de paz; se instaló la Comisión de Seguimiento y Verificación y se avanzó sustantivamente en el proyecto de reformas constitucionales derivadas de los acuerdos sobre derechos y cultura indígena. No obstante, como se ha reseñado, en este último tema no se ha logrado el consenso sobre un texto único.<sup>529</sup>

Por esa razón, Gobernación prefería, en general, tratar con organizaciones sociales, para desactivar conflictos potenciales en la región, mientras que el Programa Cañadas evitaba deliberadamente otorgar apoyos directamente a ese tipo de grupos, por considerar que eso podía ocasionar mayores divisiones políticas dentro de las comunidades. La diferencia de enfoques se hizo patente en momentos que requerían hacer llegar ayuda urgente a la población, como sucedió en el verano de 1998, cuando una sequía inusualmente larga y los enormes incendios forestales que le siguieron provocaron que la población de Las Cañadas estuviera en peligro de quedarse sin alimentos. Ante esto, Gobernación estableció una línea de política muy clara: “evitar que la gente se muera de hambre, porque no le conviene al gobierno federal”.<sup>530</sup> Consecuentemente, se decidió crear un Programa Emergente de Apoyo Alimentario y Empleo Productivo para la Región Cañadas, diseñado conjuntamente entre la SEGOB y la SEDESOL y que tuvo como objetivo

---

<sup>529</sup> SEGOB, “Inquebrantable decisión de conciliar en Chiapas en el marco de la Constitución”, en *El Nacional*, 11 Abril 1997.

garantizar el abasto de básicos durante el periodo agosto-diciembre de 1998.<sup>531</sup> Sin embargo, mientras que los funcionarios vinculados al Programa Cañadas exigían que se respetara el esquema de concertación comunitaria, por medio de las Asambleas y los Consejos Consultivos, Gobernación prefería establecer un canal de distribución directo, por medio de las organizaciones de base de la zona.

[Con Gobernación hubo algunos] problemas que tuvieron que ver con las formas de brindar los apoyos, a través de quién brindar los apoyos, dónde realmente es la pugna, ...que yo más bien creo fue en casos muy concretos, uno fue en las emergencias por las sequías, donde Gobernación buscaba que fuera un mecanismo muy expedito, muy rápido para hacer llegar el apoyo básicamente a través de organizaciones y CAÑADAS opinó que no, que esto iba en contra del espíritu del programa. Y pensamos que si el apoyo que brinda, si iba a generar más bien divisiones y que había que irse por la vía normal, por la vía de que fueran los CAS y los consejos consultivos quienes entregaran apoyo para evitar partidizarlo, para evitar politizarlos, para evitar que las organizaciones capitalizaran en diferentes niveles este apoyo que se les dio de manera emergente ¿no? ...y se hizo así finalmente como hizo SEDESOL. Esto es un ejemplo, que te dice más o menos cuál era el tipo de opiniones de unos y otros.<sup>532</sup>

Finalmente, SEGOB aceptó que fuera por medio de los CAS que se distribuyera la ayuda, por medio de listas consensuadas en los Consejos Consultivos y al margen de los líderes sociales de la zona. Esta no sería la única vez que se tuvieron discusiones similares dentro del gobierno, que en general resolvían no interferir con el funcionamiento de los CAS. Sin embargo, este respeto no terminó con las diferencias de puntos de vista dentro del gobierno federal y posiblemente hizo más difícil construir una red interorganizativa permanente. Por esa razón, las organizaciones gubernamentales frecuentemente daban apoyo directo y aislado a las

---

<sup>530</sup> Entrevista 2, con asesor de la Secretaría de gobernación, 1999.

<sup>531</sup> SEDESOL-SEGOB, "Programa Emergente de Apoyo Alimentario y Empleo Productivo para la Región Cañadas", documento interno, 1998, p. 1.

<sup>532</sup> Entrevista 1, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 1998.

organizaciones sociales de la zona<sup>533</sup>, lo que justamente minaba los objetivos de distensión intra e intercomunitaria que eran la prioridad del Programa de las Cañadas. Este tipo de problemas son relatados por un funcionario de la Dirección General de Organización Social (DGOS) encargado del Programa Cañadas:

Es decir, chocamos en análisis y en propuestas, chocamos. Es decir, no nos entendemos, pues. Él [se refiere a Adolfo Orive, coordinador de asesores del secretario de Gobernación en 1998] tiene una posición diferente y yo tengo una posición diferente. Y tiene la posición diferente como gobierno, que en mi opinión ese es el grave error, y yo no la tengo como gobierno, aunque es de gobierno, es un Programa de gobierno, pero yo lo veo con otra visión. Chocamos. En las estrategias chocamos. Por ejemplo, él me quería imponer un programa donde yo no lo acepté, y donde yo lo hice y tuvo resultados. De lo contrario lo hubiéramos hecho y no hubiéramos tenido resultados, precisamente por esa visión que tiene. Él se quedó en los setenta y yo no me quedé los setenta ni en los ochenta, sino que lo hice en el 94. Esa es la gran diferencia. Los escenarios, la gente, la concepción cambió, pero él lo sigue viendo así.<sup>534</sup>

Por otra parte, al concentrarse en el proceso de negociación y en responder a la competencia de posiciones con el EZLN ante la opinión pública, se restó efectividad a la SEGOB para crear un sistema integrado de atención social. Así, no existió realmente una definición de política global hacia Chiapas, especialmente durante la gestión de Emilio Chuayfett.<sup>535</sup> Más bien se salía del paso de los problemas políticos coyunturales.

Ese es un problema grave [la falta de una política unificada hacia Chiapas], yo digo. Es un problema grave. Y nadie ha entendido. El problema es ese, que nadie ha entendido. Es decir, cuál

---

<sup>533</sup> “A pesar de los esfuerzos de Coordinación Institucional, se ha estado dando atención directa y aislada a organizaciones y grupos sociales que lejos de generar condiciones de distensión socio-política, han radicalizado más las posiciones de grupos, agudizándose los conflictos intercomunitarios y al interior de las propias comunidades.” SEDESOL, “Chiapas. Subregión Cañadas. Programa de coordinación interinstitucional subsector agropecuario y forestal”, documento interno, Tuxtla Gutiérrez, 1998, s.p.

<sup>534</sup> Entrevista 14, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 2000.

<sup>535</sup> Entrevista 2, con asesor de la Secretaría de gobernación, 1999.

es el problema del levantamiento armado, cuál es el problema de los indígenas y cuál sería la solución del problema indígena en este país, no lo han entendido. Ese es el problema realmente.<sup>536</sup>

Problemas como los expuestos no sólo se presentaron entre diferentes entidades del gobierno federal, sino incluso dentro de la propia SEDESOL. La diferencia de criterios entre las diferentes direcciones de la Secretaría puede ser, junto a otros elementos, una explicación de la reducción presupuestal que sufrió el programa entre 1996 y 1997, así como de que no se crearan más Centros de Atención Social fuera de Las Cañadas, a pesar de que existía el compromiso por parte del secretario Rojas de ampliar su cobertura a otras regiones del estado y del país.<sup>537</sup> Si bien los sucesivos secretarios de SEDESOL<sup>538</sup> decidieron no alterar el funcionamiento del Programa, sobre todo para no crear problemas políticos adicionales en la región, se mantuvo limitado su alcance (sobre todo en términos presupuestales). Adicionalmente, el gran flujo de recursos hacia Chiapas fomentó la competencia entre diferentes ramas de la SEDESOL para acapararlos y aumentó tanto las oportunidades de establecer relaciones clientelares entre funcionarios y beneficiarios, como la corrupción (que el esquema de CAÑADAS dificultaba), por lo que en otras zonas del estado hubo resistencia a adoptar esta forma de operación.<sup>539</sup>

En resumen, las relaciones difíciles entre el Programa Cañadas y las organizaciones de gobierno terminaron por minar la coordinación entre las diferentes oficinas públicas:

---

<sup>536</sup> Entrevista 14, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 2000.

<sup>537</sup> En diciembre de 1997 Carlos Rojas declaró: "La Secretaría de Desarrollo Social consideró también 91 regiones prioritarias para aplicar recursos el año venidero, donde empezará la instrumentación de los "centros de atención social", que son programas aplicados por vez primera en las regiones de los Altos, las Cañadas y norte de Chiapas. "Son zonas que tienen problemas estructurales de pobreza y que revisten una complejidad mayor en su atención", reconoció el funcionario. Dijo finalmente que ya se está preparando, junto con los gobiernos estatales, su puesta en práctica en lugares como la Sierra Gorda, en el estado de Querétaro, y en las Huastecas." Jesusa Cervantes, "Ninguna autoridad podrá desviar recursos con fines políticos: SEDESOL", *La Jornada*, Viernes, 19 Diciembre 1997.

<sup>538</sup> Carlos Rojas Gutiérrez dejó la SEDESOL en 1998 en manos de Esteban Moctezuma, para incorporarse como Secretario General del PRI. Se dice que su salida se debió a diferencias muy profundas entre él y el subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda, Santiago Levy. Ambos tenían concepciones muy diferentes sobre la forma de conducir la política social en el país.

Una de las principales limitaciones del programa era que descansaba en la voluntad de una Secretaría [de Desarrollo Social]. Hubo desinterés de la estructura institucional de los tres niveles de gobierno hacia la aplicación del programa. En su evolución ha perdido eficiencia en su capacidad de respuesta, sobre todo porque se ha burocratizado, al institucionalizarse, saliendo de la esfera de la emergencia que había permitido actuar con gran agilidad en los procedimientos.<sup>540</sup>

La falta de una misión compartida entre las entidades del gobierno dio como resultado que incluso algún funcionario de SEDESOL tuviera la idea de utilizar la estructura de los CAS y a los Consejos Consultivos como medio de movilización social para presionar a otras ramas gubernamentales a “cumplir los acuerdos de San Andrés Larráinzar”. Ante la advertencia de que eso conllevaba un serio peligro, la idea fue desechada. Es entonces evidente que el Programa se concebía a sí mismo como un agente contrario a la postura adoptada por otras organizaciones del gobierno federal, como una vía alternativa y no como parte de una estrategia unificada.

Yo diría que si, por ejemplo, y sólo estoy pensando pero puede ser, con una presión de CAÑADAS al gobierno, en un movimiento, diciendo “háganse los acuerdos de Larráinzar”, cambia el escenario. ¡Cambia el escenario en todos los niveles, en todos los sentidos! Aquí entre nos yo te diría, moviéndose, ¿qué serán?, treinta mil gentes, donde digan “háganse los Acuerdos de Larráinzar, bajo estas condiciones”, es decir, cambia el escenario. ¿Esto qué provocaría? A lo mejor el gobierno lo ve de otra manera, pero esto es ya una solución. Viéndolo en otro sentido, en apostarle a que sí se resuelva, y no por nosotros sino por ellos, eso podría ser un buen... Lo pensábamos hacer en Amador Hernández, pero alguien me decía “no, te puedes meter en una bronca”. Es decir, una protesta por el camino de Amador Hernández, de plano, donde los campesinos se mueven y dicen “nosotros arreglamos el camino, nosotros tenemos decisión del camino”, y lo hacen y se resuelve, pero habría sido una evidencia real [de la opinión de las comunidades sobre los Acuerdos de San Andrés] para el gobierno o para el ejército, o para el Presidente [de la República].<sup>541</sup>

---

<sup>539</sup> Información obtenida en el trabajo en el campo.

<sup>540</sup> SEDESOL, “Construyendo desarrollo con la comunidad. La experiencia del Programa Cañadas en Chiapas”, Dirección General de Organización Social, s.l.n.a., s.p.

<sup>541</sup> Por ser una declaración confidencial de un funcionario de SEDESOL, me reservo la fuente.

De todo lo anterior se confirma que, frente al resto del gobierno, los funcionarios del Programa experimentaban una sensación de aislamiento. Sobre todo, existía una conciencia muy clara de que CAÑADAS era un instrumento creado para afrontar rápidamente una contingencia política y que, en el futuro, si se lograban acuerdos de pacificación, desaparecería sin importar que se alcanzaran algunos de sus objetivos de manera exitosa:

Primer punto, el Programa, querámoslo o no, está muy amarrado a la actitud política al tratamiento o a la actitud que el gobierno federal se plantea frente al conflicto y ese es un buen punto que no hay que perder de vista. Dos, creemos que realmente, en el mediano plazo y en la medida que se resuelva el primer punto [el conflicto con el EZLN], el programa va a tener que descentralizarse y convertirse en varios programas municipales o en un programa estatal que se transfiera o se convierta en programas municipales. Finalmente el programa tendrá que ser absorbido por los municipios, no hay otra salida. Los CAS tendrán que ser parte de la administración municipal. [...] El programa Cañada no va a poder mantenerse por mucho tiempo como un programa federal, no con esas características [de atención microregional directa]. A lo mejor lo que sí habrá que cuidar que el gobierno federal mantenga algún tipo de evaluación, monitoreo, como el gobierno del estado, pero no para esta región sino para otras regiones. Ahora, ¿cuándo va a suceder esto?, depende del tiempo, el contexto durará otros seis años, el programa seguramente considerará otros seis años... y también ahí depende de lo que se plantee como salida al problema [de la rebelión del EZLN].<sup>542</sup>

Un funcionario, asignado a un C.A.S., opinaba acerca de las posibilidades de que el Programa continuara sus trabajos en caso de que las negociaciones de paz avanzaran exitosamente:

Según creo que no. Porque va a pasar lo de Guatemala, que llegó un tratado de paz también, la firma, tanto guerrilleros y gobierno, y al hacer eso, las instituciones se retiraron también de la zona guerrillera. [...] Según se rumoraba por ahí que el día que hubiera un tratado de paz las

---

<sup>542</sup> Entrevista 1, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 1998.

instituciones de gobierno se iban a retirar para que ahora sí ellos ya trabajen por su cuenta. ¿No quieren militares? Bueno, fuera los militares, pero SEDESOL fuera también.<sup>543</sup>

En resumen, las líneas precedentes han mostrado que en el gobierno federal no existía una definición única del problema que representaba el EZLN y que tampoco había acuerdo sobre los mejores medios para canalizar la atención social en la Región de Las Cañadas. Esto provocó que la gestión conjunta de CAÑADAS con otras organizaciones de gobierno fuera cada vez más esporádica y coyuntural: conforme la sensación de urgencia se diluyó, reaparecieron los recelos burocráticos por resguardar la jurisdicción propia de cada organismo. La consecuencia más importante fue la dispersión de los esfuerzos de atención social en la región y, aun más grave, que los propios funcionarios de la SEDESOL no llegaran a sentirse como parte de un mismo gobierno respecto al resto de las entidades federales.

El personal relacionado con el Programa Cañadas se vió inmerso en una situación paradójica: si bien se les dotó de cierta autonomía para establecer el esquema de trabajo propuesto por ellos mismos, que tenía como eje central la concertación comunitaria y microregional por medio de los CAS, gracias a ser la única instancia federal con presencia permanente en la región y a que contaban con experiencia en el desarrollo de proyectos comunitarios, su actividad se vió restringida por dos vías: por un lado, por la relativa escasez de los recursos presupuestales que le fueron asignados a lo largo del período 1995-1998 y., por el otro, por la cada vez más profunda falta de coordinación entre el Programa y el resto de las dependencias del gobierno federal. Su actividad era aceptada sólo en la medida en que mantenía cierta estabilidad política en la región y en la medida en que resolvía problemas concretos que podrían debilitar la posición del gobierno en las mesas de negociación con el EZLN.

---

<sup>543</sup> Entrevista 17, con funcionario del CAS Puerto Rico, 1999.

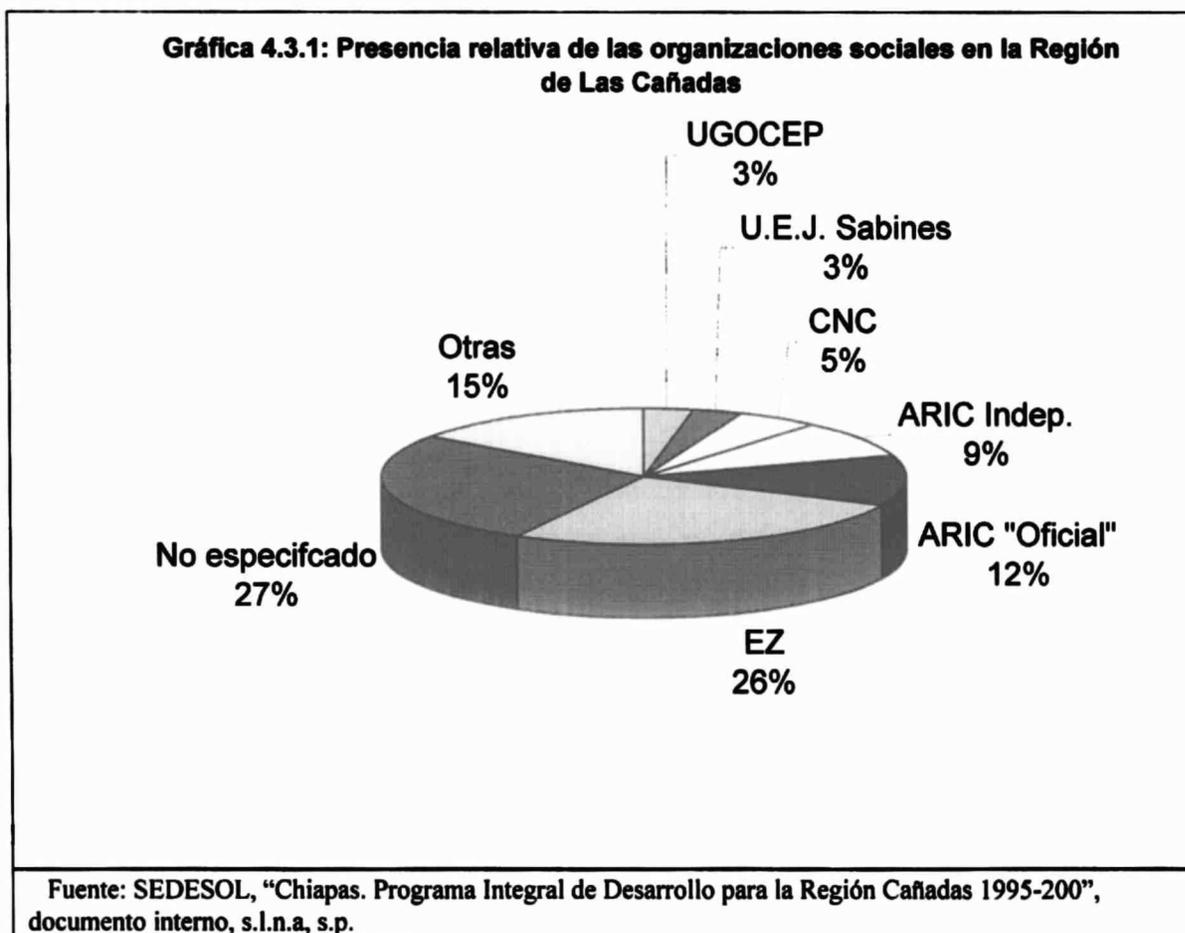
## ***Cañadas y otras organizaciones sociales***

En la presente sección se ilustra la forma en que el esquema de operación del Programa Cañadas (que se basó fundamentalmente en la red de CAS, en los Consejos Consultivos, en los lineamientos que impiden apoyar directamente a las organizaciones sociales y en la política de “puertas abiertas” a comunidades de todas las orientaciones políticas), generó incentivos para la modificación substancial de sus estrategias políticas ni de su discurso anti gubernamental en el nivel supra regional. Por el contrario, lo hizo para una participación las organizaciones sociales de la región en busca de beneficios de corto plazo. En el caso de las llamadas Organizaciones no Gubernamentales (ONG), se estableció una competencia entre dichos organismos y la SEDESOL por “ganar” la oportunidad de atender las necesidades de la población. Esto dificultó la implementación del Programa Cañadas, en la medida en que era difícil planear adecuadamente y prestar de manera oportuna los servicios que, por su magnitud, no podían ser proveídos por los militantes de la “sociedad civil”. La consecuencia de todo lo anterior, además de una confrontación intermitente entre funcionarios y líderes sociales, fue el intento de los miembros de la SEDESOL de impulsar la creación de una organización con una actitud más amigable, que adoptara las formas de organización de los CAS para el manejo de sus recursos.

### **Las organizaciones sociales y el Programa Cañadas**

Chiapas es, junto con Oaxaca, el estado que cuenta con un mayor número de organizaciones sociales de base: existen alrededor de 250 de ellas, con muy diversos orígenes y objetivos. En la región de Las Cañadas también se tiene un número importante de estas

agrupaciones. Entre las más importantes, sin contar al EZLN, están las dos grandes fracciones de la ARIC, la Unión General de Obreros y Campesinos Populares (UGOCEP,) la Unión de Ejidos Juan Sabines y la CNC. La influencia relativa de estas organizaciones se muestra en la siguiente gráfica.



Como se expuso en el capítulo anterior, la aparición pública del EZLN provocó una intensa movilización de las organizaciones de base en la región, pero también ocasionó la fragmentación de las más importantes, sobre todo por diferencias sobre la postura a asumir frente al conflicto entre los zapatistas y el gobierno. En las comunidades, las divisiones entre

organizaciones, si bien no tenían, frecuentemente, su origen en un enfrentamiento ideológico preciso, sí afectaron la capacidad de la población para trabajar conjuntamente.<sup>544</sup>

La actitud de las diferentes organizaciones frente al Programa Cañadas estuvo determinada en gran medida por su cercanía con el discurso de la dirigencia del EZLN. Así, en el extremo de un continuo podríamos colocar a aquellas proclives a la negociación de demandas con el gobierno, sobre todo aquellas ligadas al PRI (como la CNC y la Unión de Ejidos Juan Sabines), y, en el otro, a un conjunto muy amplio de organizaciones que han decidido realizar una serie de proyectos comunitarios de diversa índole (productivos, de infraestructura, de educación, salud y defensa de los derechos humanos, entre otros) no sólo de manera paralela a las instancias del gobierno, sino en franco enfrentamiento con ellas (por ejemplo, la Organización Campesina Emiliano Zapata, OCEZ). En medio de estos dos extremos podemos ubicar a las fracciones de la ARIC: la comúnmente llamada “oficial”<sup>545</sup> y la Independiente y Democrática.

En este entorno tuvo que iniciar y consolidar su funcionamiento el Programa de Las Cañadas. Sin embargo, dadas las experiencias de los esquemas de operación del pasado, que ocasionaron corrupción y clientelismo, CAÑADAS optó por crear un procedimiento de asignación del gasto que evitara ser secuestrado por las organizaciones sociales y los liderazgos locales. Sin embargo, esta intención se ha topado con grandes dificultades. A continuación se

---

<sup>544</sup> En ocasiones, la adscripción a uno u otro grupo responde a consideraciones estratégicas de coyuntura, es decir, se busca sacar la mayor ventaja particular con arreglo a un equilibrio local de fuerzas entre los diferentes liderazgos sociales y políticos: “Nada nuevo bajo el sol tropical: por su propia supervivencia, los pequeños campesinos fingen estar siempre del lado del más fuerte, de aquel que puede alterar su vida cotidiana y volverla infernal al punto de obligarles a buscar refugio en un lugar más seguro, como les ocurrió a miles de ellos después de la insurrección de 1994”. Bertrand de la Grange y Maite Rico, *op. cit.*, p. 434.

<sup>545</sup> Aunque hemos adoptado esta nomenclatura común en la prensa, es cuestionable que esta fracción sea necesariamente aliada al PRI o al gobierno. De hecho, este grupo ha sido constantemente atacado por el gobierno del estado, por considerarlo aliado de la guerrilla zapatista. Un dirigente de la ARIC “Oficial” me dijo en una entrevista: “yo te aclaraba que con el hecho de que somos ariqueros, y que los zapatistas son zapatistas y tomaron las armas, no nos hace sentir diferentes, y no podemos decirnos sus enemigos, porque también luchaban por una causa, (...) pero que demandaban la misma cosa que nosotros demandábamos, en eso tienen razón. Pero, el gobierno a nosotros no nos entiende”. Entrevista 18, con líder de la ARIC I y D, 1999.

analizan alguna de ellas, con énfasis en el caso de las diferentes fracciones en que se dividió la ARIC<sup>546</sup> al ser las que mayor presencia tienen en las comunidades, aunque se reconoce que no son las únicas agrupaciones existentes.

Desde el primer momento, a pesar de que idealmente el programa no daría recursos a las organizaciones sociales de manera directa, los funcionarios de la SEDESOL establecieron comunicación permanente con los líderes de las organizaciones sociales más importantes, sobre todo por medio de la Coordinación General, e incluso por esa vía se les asesoró para que pudieran gestionar exitosamente sus demandas en los CAS. Conforme el componente productivo se fortaleció, también se buscó integrar de manera más activa a las organizaciones que el EZLN denominaba “economicistas”, como la ARIC.

Mira, en general, al principio, la participación [de las organizaciones] fue menor por dos razones: uno, porque no había tantos proyectos productivos en el programa y eso de alguna manera no se acercaba a donde ellas querían, es decir, a tener más apoyos era en esta parte del proceso productivo; y dos, se creyó que al principio era importante no trabajar tan estrechamente con las organizaciones como parte de la estrategia, porque eso hubiera provocado mayor división al interior [de las comunidades]... Entonces, trabajar con las organizaciones implicaba, digamos, asumir compromisos que dividían a las comunidades. Por eso se pensó en crear algún tipo de instancia donde participaran todos, independientemente de su afiliación o no a la fracción ARIC independiente o a la fracción oficial o la otra fracción de la ARIC (que no es la única organización, es una de las muchas que hay). Entonces, esos dos factores llevaron a que al principio el programa no se preocupara tanto por incluir la participación directa de estas organizaciones. Esto cambió, de hecho, en todo el 98 cuando el programa destina más dinero a

---

<sup>546</sup> Cabe recordar que, como se señaló en el capítulo anterior, la ARIC Unión de Uniones fue por muchos años la organización social con mayor presencia en las comunidades de Las Cañadas. Muchos de sus militantes, sin embargo, decidieron ingresar a las filas del EZLN durante los años de trabajo clandestino. Tras el alzamiento de enero de 1994, dentro de la organización se vivió un intenso debate que terminó por convertirse en enfrentamiento entre aquellos militantes que decidieron apoyar de manera activa y cercana las demandas hechas por el grupo guerrillero, y aquellos que privilegiaban una actitud más conciliadora y de rechazo a la vía armada. Por esa razón sucedió la división entre la llamada comúnmente ARIC “oficial”, encabezada por asesores históricos de la organización como René Gómez Orantes y Martha Orantes, y la ARIC Independiente y Democrática, cercana a la Diócesis de San Cristóbal y al PRD. Un tercer grupo, dirigido por Leonardo Vázquez, aseguraba tener el mando legítimo de la ARIC “oficial”, constituyéndose en una tercera fracción, aunque minoritaria, de la antigua ARIC Unión de Uniones.

proyectos productivos y cuando también de alguna manera las organizaciones empiezan a gestionar, tanto a nivel central [directamente con la SEDESOL] como estatal, demandas de más apoyo, se ve al Programa Cañadas como una vía para atenderlas. Entonces, hay una preocupación por tratar de incorporar proyectos de estas organizaciones dentro de las demandas de los Consejos Consultivos. Entonces las demandas de éstas organizaciones se atienden, respetando las instancias comunitarias.

Así, en muchos Consejos Consultivos se incluyeron representantes de diferentes agrupaciones, con voz pero sin voto, que de manera permanente participaron en los debates de esos órganos de representación. De esta forma se han integrado las fracciones de la ARIC, ISMAM y las Uniones de Ejidos de la zona, entre otras. Consecuentemente, los dirigentes de la ARIC “oficial” consideraban que el Programa Cañadas era de gran ayuda para las comunidades y se mantienen abiertos a seguir participando por medio de los Consejos Consultivos:

Mira, creo que vino a reforzar un poco la tarea de la reconciliación. Incluso, para algunos ya se conoce el CAS y platican con unos y platican con los otros [de diferentes organizaciones]. [...] Ha tenido éxito. Creo que ha dado generación de empleos. No ha dado lo que se pretende, pero creo que sí, sobre todo ahora que participa SEDESOL.<sup>547</sup>

Con respecto al efecto del Programa sobre la reconciliación comunitaria, un asesor de la ARIC “oficial” expresó:

Pero yo lo que digo es que hay que evaluarlo, no tanto por lo que ha hecho, sino por lo que ha evitado. Si tu quieres decir que se iba a llevar a cabo tanto y lo quieres medir en qué tanto ha impactado en pacificar la región, pues es que puede ser muy subjetivo. Pero lo que sí es real es que ha jugado un papel importante para evitar mayores conflictos intercomunitarios. Ha tenido esa cualidad digamos el proyecto CAÑADAS.<sup>548</sup>

<sup>547</sup> Entrevista 18, con líder de la ARIC I y D, 1999.

<sup>548</sup> Entrevista 4.

Sin embargo, a pesar de la participación de militantes de muchas organizaciones, aquellas con un discurso público más radicalizado no dejaron de hacer denuncias de una supuesta campaña contrainsurgente realizada por la SEDESOL<sup>549</sup>:

Al concluir hoy el Encuentro por la Reconciliación y la Paz, organizaciones indígenas y campesinas hicieron un llamado a los rebeldes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) a dialogar, para abrir un camino de entendimiento, con el propósito de encontrar un método adecuado para lograr la reconciliación verdadera, “de tal forma que nos sentemos todos los actores”. [...] En las conclusiones de la mesa número tres, denominada “Conflicto de guerra y sus efectos en la vida política y social del estado”, los participantes exhortaron a sus bases a no dejarse engañar por el dinero que ofrece el gobierno federal, porque esta es una estrategia de contrainsurgencia para dividir las comunidades. [...] Los participantes reconocieron que los principales motivos que han generado conflictos entre las comunidades son la disputa por la tierra, la guerra de baja intensidad promovida desde el gobierno federal, la presencia de policías y militares que traen la drogadicción, alcoholismo y prostitución a los pueblos. También la falta de programas de desarrollo propio de las comunidades y la imposición de proyectos a través de los Centros de Atención Social de la Secretaría de Desarrollo Social.<sup>550</sup>

En algunos casos, las organizaciones se han acercado al Programa Cañadas para intentar aumentar su propio capital político. Un ejemplo fue el caso del CAS de Santa Lucía, donde durante el periodo 1995-1998, la “fracción Vázquez” intentó mantener bajo su control al Consejo Consultivo, al considerarlo parte de su organización. Este intento de “secuestrar” el esquema del Programa provocó que se dieran fricciones entre este grupo y los funcionarios de CAS, quienes se vieron en medio de las disputas derivadas de la división interna de la ARIC. Debido a la presencia

---

<sup>549</sup> A este respecto cabe señalar que mi investigación no arrojó elementos concluyentes que me permitieran verificar que realmente los funcionarios de CAÑADAS realizaban un trabajo de socavamiento de las bases de la guerrilla. En todo caso, parece que si esa era la intención, los resultados fueron muy negativos pues la presencia del EZLN no parece haberse debilitado demasiado desde 1996.

del Programa de Educación Básica de la Selva, del Consejo Nacional de Fomento Educativo (PEBSEL-CONAFE), que estaba bajo el control de la ARIC “oficial”, la fracción “Vázquez” y su grupo manifestaron su incoformidad y exigieron que el CAS se deslindara de las actividades de educación de ese programa. La tensión creció tanto que en 1998 se tuvo que trasladar al coordinador y secretarios del CAS de Santa Lucía a otra microregión fuera del municipio de Ocosingo.<sup>551</sup>

Por otra parte, de manera similar a lo que sucedía con el EZLN, la ARIC Independiente aceptó que las comunidades donde tenía militantes participaron de manera activa en el Programa Cañadas pero, al mismo tiempo, mantuvo un discurso anti-gubernamental. Esto le permitió que sus miembros recibieran apoyos y simultáneamente presionar para que la SEDESOL le entregara recursos directamente, para poder mantener una relación clientelar con sus bases de apoyo. Esta posición ambivalente era incluso evidente para algunos asesores de dicha organización:

Ahora si nos acabaron de joder, pues porque el gobierno y las instituciones reportan “de qué se quejan los zapatistas, si estamos fomentando el desarrollo. Miren a la ARIC [Independiente y Democrática], con tantas comunidades de base [apoyadas]”, porque lo contabilizan muy bien lo que dan, y pues si era un montón de dinero, por ese programa especial para Las Cañadas. En ese entonces vino como coordinador Mario Cañedo, y era muy buena onda, pues, con la ARIC Independiente, pues para la negociación. Bueno, para la dirigencia, y ahí se cobijaron los “ariqueros”. Pero siguen haciendo sus pronunciamientos en contra del gobierno, entonces, como que no hay mucha claridad: bueno, ¿cómo tu comes de la mano de estos cabrones y luego les estás tirando pedradas? Y lo decía Mario Cañedo, decía: “no me golpeen, cómo se quejan y miren cuanto les hemos dado”. Y en efecto, sí, ¿por qué?, porque ellos atendieron las solicitudes de la

---

<sup>550</sup> Fredy Martín Pérez, “Convocan al diálogo agrupaciones indígenas y campesinas, al EZLN” en *El Universal*, 10 noviembre 1997.

<sup>551</sup> SEDESOL, “Situación actual de los Centros de Atención Social 1998”, doc. cit.

ARIC Independiente de carreteras, allá adentro en Las Cañadas, a todo, lo de luz, donde había posibilidades de tener luz y, donde no, se cubrió yo creo como en 80% con fotoceldas solares, por comunidad, donde no había posibilidades, como la zona de Amador Hernández que ahora le llaman Candelaria.<sup>552</sup>

De esta forma, mientras sus bases sociales aceptaban el método de trabajo del Programa, la dirigencia de la ARIC I y D (y de otras organizaciones también) consideraba que Cañadas no respondía a sus demandas y que tenía el objetivo de dividir a las comunidades:

Entonces utilizó, formó un programa que se llama Cañadas. Programa Cañadas empezó a implementar en las comunidades, en las regiones, lo que se llaman Centros de Atención Social, que supuestamente es para tratar de resolver el problema que surgió en el 94. Pero bueno, nosotros como organización, nuestro punto de vista es que no nos favorece en nada este programa. [...] Porque nosotros bien sabemos que el surgimiento armado de 1994 es porque todas las comunidades de Las Cañadas están totalmente marginadas, hay mucho índice de pobreza. Pero bueno, el gobierno dijo: “voy a poner Centros de Atención Social para que ahí nada más pueden llegar las comunidades a plantear sus necesidades”. Y luego lo llevan [la demanda] a Comitán y elaboran los proyectos. Pero nosotros estamos viendo que no resuelve, no resolvió y nunca va a resolver los problemas de las comunidades. Lo que hizo Centro de Atención Social es nada más ir a tratar a dividir más a las comunidades, porque empezó a apoyar grupo por grupo. Por interés del Gobierno Federal de mantener su poder dentro de las comunidades. Nosotros como organización ARIC Independiente en el 94-95, dijimos, “nosotros no vamos a recibir ningún apoyo por parte de Programa Cañadas, porque no nos resuelve los problemas de nuestras demandas”. [...] Pero ese Programa Cañadas... nada más está muy enfocado a proyectos productivos como rehabilitación de potreros, de cafetales. Pero también vemos que es una migaja lo que nos están dando. [...]

---

<sup>552</sup> Entrevista 6, con ex funcionaria de SEDESOL, exasesora de la ARIC I y D e integrante de Kinal, A.C., 1999.

Entonces, actualmente, como organización, seguimos esa conducta de rechazar totalmente los Centros de Atención Social que existen en Las Cañadas. Sí estamos de acuerdo, vamos a tratar de gestionar nuestro proyecto, nuestra demanda, pero a nivel federal, porque eso está bien, porque nosotros vamos a presentar una demanda de mayor impacto.<sup>553</sup>

Otras agrupaciones, como la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), igualmente hicieron público su desacuerdo, incluso en términos más radicales que los utilizados por el propio EZLN:

Arturo Luna Luján, líder estatal de la CIOAC, señala que la SEDESOL “es la punta de lanza en la estrategia de contrainsurgencia. Con millones busca comprar mentes y corazones para neutralizar y dividir a las organizaciones campesinas e indígenas con muchos años de trabajo productivo autosuficiente”. [...] Luna Luján establece: “El gobierno se enorgullece de sus cifras, pero no reconoce que lo hace ante el desastre de anteriores gobiernos. Lo que debe ser un beneficio, lo están politizando. Eso es parte de su estrategia de guerra, por ejemplo, los caminos utilizados por el Ejército”. [...] “Los CAS... fueron armados por un viejo comunista, Rodolfo Echeverría, apoyado por Ricardo Paniagua, Ignacio García, Pedro Roque y Mario Cañedo Solares. No son aprendices, son los muchachos de Carlos Rojas, que sustentan la política contrainsurgente con miras hacia el 2000”. Considera que “la estrategia está debidamente afinada, pues los recursos son canalizados a través de las presidencias municipales gobernadas mayoritariamente por el PRI, y los CAS funcionan como un sistema de cooptación. Pero las obras se ven en pocos lados. Ese dinero sólo se destina para comprar más armas, eso se comprueba con los apoyos otorgados a Paz y Justicia<sup>554</sup>, que no ha podido justificar los supuestos proyectos productivos”.<sup>555</sup>

<sup>553</sup> Entrevista 5, con líder de la ARIC I y D, 1999.

<sup>554</sup> Desarrollo, Paz y Justicia, conocida simplemente como Paz y Justicia, es una organización ligada al PRI que ha sido acusada de organizar fuerzas de choque y grupos armados para intimidar a las bases de apoyo del EZLN y de otras organizaciones independientes. Su zona de influencia se concentra en Los Altos y el Norte de Chiapas.

<sup>555</sup> “El 90 por ciento de los proyectos de la Secretaría de Desarrollo Social beneficia a los priistas”, *Proceso*, No. 1109, 1 de febrero de 1998. En cuanto a las sospechas por desvío de recursos, se realizaron tres auditorías al Programa entre 1995 y 1998: “En septiembre de 1995 se practicó la primera auditoría al Programa de la cual se generaron cinco observaciones sobre el primer semestre de operación del Programa. Todas han sido atendidas y resueltas. En mayo de 1997 se practicó una segunda auditoría sobre los recursos ejercidos en 1996. De ella se desprendieron 17 observaciones que fueron subsanadas en tiempo y forma. En abril de 1998 se practicó una tercera auditoría sobre los recursos ejercidos en 1997. Se generaron 8 observaciones de tipo interno que han sido solventadas en tiempo y forma, no encontrándose a la fecha ningún pendiente”. SEDESOL, “Libro blanco”, doc. cit.

La ARIC Independiente<sup>556</sup> y otras organizaciones radicalizadas se han vinculado a su vez al PRD, por lo que la estrategia de denuncia de las actividades de CAÑADAS está estrechamente vinculada a los ciclos electorales local y nacional. Por ejemplo, durante el proceso electoral municipal de 1998 se acusó al programa de apoyar a los candidatos del PRI.<sup>557</sup> Esto mantiene a los funcionarios del programa bajo una sospecha constante y dificulta su trabajo de acercamiento y diálogo por algún tiempo en ciertas comunidades. A veces se ha llegado a prohibir temporalmente la entrada de coordinadores de CAS a algunas zonas debido a este tipo de señalamientos.

A veces despiertan la división con un poco de recurso y con mal entendido. Además, hay coordinadores técnicos también que, por ejemplo, como pasó en la elección de este año [1998], Programa Cañadas también se movió, apoyó, tuvo hasta rondas de prensa, para que voten a favor del PRI. Sobre todo lo hicieron en Altamirano, creo que en el CAS de Morelia. Todo esto lo comunicamos, levantamos un oficio. (...) Fueron los coordinadores del CAS, ellos fueron a repartir y a decir, “si van a votar por el PRI, aquí está su despensa y si no vana votar por el PRI, pues no hay nada, no hay apoyo”. (...) Luego de la elección se hizo la publicidad de todo lo que había hecho el Programa Cañadas y el PRI. Me tocó ver a Alejandro Rojas<sup>558</sup> [entonces coordinador del Programa Cañadas]... Nos dijo “me están partiendo la madre”. Pues tu merecido, le digo, porque de verdad hubo fraude, hubo ese problema en Altamirano, bien fuerte (...) No nos dijo nada, se quedó con la boca cerrada, pero nosotros nos dimos cuenta. Fue en Belisario Domínguez.<sup>559</sup>

---

<sup>556</sup> En el caso de la ARIC I y D, un ejemplo del apoyo de la SEDESOL fue la entrega de maquinaria agrícola: “En 1995, la ARIC Independiente y Democrática, recibió cuatro tractores. A la fecha tiene tres, porque uno de ellos “nos lo quitaron los hermanos zapatistas”. También los indígenas de San Miguel, municipio de Ocosingo, recibieron un tractor en 1996”. “El 90 por ciento de los proyectos de la Secretaría de Desarrollo Social beneficia a los priístas”, *Proceso*, No. 1109, 1 de febrero de 1998.

<sup>557</sup> Entrevista 5, con líder de la ARIC I y D, 1999.

<sup>558</sup> Alejandro Rojas Colín substituyó a Mario Cañedo como coordinador del Programa cuando el último fue nombrado Director General de Organización Social de SEDESOL en 1996.

<sup>559</sup> Entrevista 19, con militante de la ARIC I y D, 1999.

Este doble discurso de aceptación en las comunidades de la ayuda y rechazo rotundo de la dirigencia a reconocer el apoyo gubernamental, puede explicarse por los incentivos que genera el propio esquema de operación del Programa. Por un lado, al tratar de evitar dar recursos directamente a las organizaciones, pues provoca enemistad con dichos grupos, pero sus militantes continúan recibiendo apoyo a pesar de que sus líderes adoptan una estrategia de golpeteo continuo en contra de los funcionarios de CAÑADAS. Así, los beneficiarios tienen acceso al gasto público, sin tener que ceder en sus posturas políticas ni renunciar a las acciones de presión directa encabezadas por sus dirigentes.

Sí, pero, al final de cuentas es contradictorio. Por ejemplo, señalan que el programa o la acción de gobierno es de contrainsurgencia, esa es una declaración pública, y los periodistas la retoman, pero, por otra parte, esas mismas organizaciones piden audiencia con el secretario para hacer planteamientos de propuestas de desarrollo comunitario, y proyectos de inversión. Entonces, es contradictorio porque, en el discurso público señala una independencia completa con el régimen, con el gobierno, cualquiera que sea su forma o las gentes que estén gobernando, pero, por otra parte, te plantean un requerimiento y si no lo atiendes te dicen que “tu no estás cumpliendo con lo estipulado en la Constitución: que toda la gente tiene que tener salud, educación, vivienda”.<sup>560</sup>

Para las organizaciones es el mejor de los mundos: logran beneficios sin tener que adquirir compromiso político alguno. Al final del día, los funcionarios de SEDESOL tienen que optar por mantener buenas relaciones con todos los actores políticos para evitar una escalada en el conflicto político regional:

La ARIC Independiente ha jugado un papel protagónico, político, porque no lo acepta ni el EZ, ni lo acepta, la mayoría de la “sociedad civil”, porque han jugado en un esquema político, antes que otra cosa. Yo creo que jugaron un papel de coyuntura esencial: sí creo que debía de haber una organización autónoma, es positivo, pero han caído en una situación muy clientelar. Clientelar porque sí reciben recursos del gobierno, sí le apoyamos como gobierno, y más a ellos, y que va en

---

<sup>560</sup> Entrevista 15, con funcionario del Programa Cañadas, 2000.

contra del EZ, porque no consensan, porque no [lo hacen] en Asamblea, porque es la cúpula. Dos, porque tienen mas tintes partidistas, más tintes del PRD. Eso no se vale, desde mi punto de vista. Entonces ya ni es autónoma, ni es social, ni es del EZ. Si fuera del EZLN no estaría ahí, en ese papel protagónico. Entonces, creo que ese uno de los fallos de la ARIC I. Ahora, somos *cuatísimos*, precisamente para equilibrar las fuerzas... Pero ellos, la mayor parte de la ARIC, de la base del ejido, están en los CAS, la cúpula es el problema. Por ejemplo, ellos dicen “no queremos que nos entreguen los recursos en los CAS, sino queremos que se reúna toda la dirigencia en Ocosingo y que ahí nos entreguen los cheques, y nosotros vamos y le entregamos los cheques en la comunidad”. Bueno, ¿no estamos en la dinámica de “la pluralidad”, de “la democracia”? Pues no es cierto. [...] Están con nosotros y al mismo tiempo no están con nosotros. Recibe y presiona, y no está conforme con ello. Es un problema.<sup>561</sup>

De esta manera, cuando algún grupo ha decidido bloquear la realización de alguna obra de infraestructura, por ejemplo electrificación, la Coordinación del Programa entra en negociaciones directas con los líderes; en muchas ocasiones se ha aceptado apoyar proyectos de organizaciones particulares con tal de que no se impida la ejecución de aquellos consensados por medios de los Consejos Consultivos. A pesar de esto, de los más de dos mil proyectos realizados, pocos han sufrido de una paralización definitiva por causa de su politización excesiva y menos aún han tenido que ser cancelados por la misma razón, gracias a la labor política de los funcionarios de los CAS.

Ante la compleja situación descrita, los funcionarios requirieron establecer una relación más estable con las comunidades. Por esa razón, decidieron promover la creación de una Asociación Civil que, utilizando la estructura de representación de los Consejos Consultivos, pudiera facilitar el acceso de las comunidades a recursos que ellas mismas administraran. Consecuentemente, en el verano de 1997 se creó el Consejo Productivo Indígena y Campesino de

---

<sup>561</sup> Entrevista 14, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 2000.

la Selva, A.C. (COPICAS). En septiembre de ese año se logró que el Fondo Nacional de Empresas Sociales (FONAES) le asignara un fondo de inversión de un millón de pesos.<sup>562</sup> Por medio del COPICAS se han financiado proyectos como tiendas rurales, talleres de carpintería, viveros, entre otros. El objetivo explícito era generar una organización que pudiera trabajar de manera independiente a la lógica presupuestal del gobierno:

Dentro del proyecto productivo, que es lo que nos preocupa más, se ha creado una asociación civil, donde SEDESOL ya no tiene ingerencia, el COPICAS, donde nosotros le apostamos precisamente a que los recursos que demos, ya no paternalismo, ya no fondo perdido, ya no clientelar, ya no fragmentado, etc., que estos recursos que da la Federación lleguen a las comunidades y que la estructura de ellos, que son los mismos, la recupere el COPICAS y que en el corto plazo, yo te apuesto, formemos un fondo comunitario, *comunitario*, ya no regional ni microregional, comunitario para el desarrollo. Donde efectivamente pidamos, digamos, el 30% o el 20% para infraestructura, el 30% es para “x”, pero, el 50% de esas recuperaciones es para proyectos productivos y, a partir de esto, empecemos a recapitalizar a la propia comunidad, pero que lo hagamos con cuatro ejes que son: el café, la madera, productos básicos y, finalmente, la de mujeres y jóvenes. Que en esto giren los proyectos de desarrollo comunitario. Y creo que ya esta estructura va a permitir que, aunque desaparezca SEDESOL, esto ya lo van a hacer. Por eso ellos, lo que quieren es que, si se dan los acuerdos de Larráinzar, ellos están fortalecidos.<sup>563</sup>

De esta forma, los funcionarios de SEDESOL impulsaron un proceso de organización que fuera más “amigable” a la acción del gobierno, además de garantizar la supervivencia en el mediano plazo del esquema de concertación creado dentro de los Consejos Consultivos. De alguna manera podemos decir que, en este caso, el gobierno “exportó” un proceso de operación hacia la sociedad civil, de manera que fuera en ese sector donde continuara el aprendizaje de las comunidades para trabajar conjuntamente con los funcionarios, independientemente de los

<sup>562</sup> COPICAS, “Primer informe de trabajo del Consejo Productivo Indígena y Campesino de la Selva, A.C. en Las Cañadas. Periodo agosto-diciembre, 1997”, documento interno, s.l.n.a, s/p.

<sup>563</sup> Entrevista 14, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 2000.

vaivenes de la política oficial. Como ya se señaló, una preocupación importante de los funcionarios era la incertidumbre acerca de la permanencia del esquema de operación creado por CAÑADAS. El COPICAS fue visto como una manera de asegurar que se continuara trabajando de la misma manera aún si las organizaciones gubernamentales cambiaban de estrategia de atención social.

## **Las organizaciones no gubernamentales, la Diócesis de San Cristóbal y CAÑADAS**

En la presente sección se indaga acerca de cómo fue la convivencia de los funcionarios adscritos al Programa de Las Cañadas con la Iglesia católica y las organizaciones no gubernamentales cercanas a ella. Lo que se encontró en este caso fue que la red de organizaciones de la sociedad intentó establecer una especie de competencia en la captación y atención de las demandas de las comunidades. Sin embargo, esta competencia realmente resultó, en realidad, muy limitada, en la medida en que los problemas a resolver eran de una escala que escapaba a la actuación atomizada de las ONG (de igual manera que la acción individual de una sola organización pública). De allí que CAÑADAS tuviera, en algunos casos, que hacerse cargo de proyectos que las ONG no pudieron desarrollar. Finalmente, con la Iglesia, se mantuvo una buena relación, gracias a que, en alguna medida, compartían un discurso de reconciliación comunitaria, pero cada una realizó sus actividades de manera independiente.

A partir del cese al fuego en enero de 1994 en la región Cañadas se vivió una explosión de actividad por parte de organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales, vinculadas, algunas de ellas, a la iglesia católica local. Estas agrupaciones se dieron a la tarea de

desarrollar proyectos de tipo comunitario, en muchos casos a petición del mando guerrillero, que abarcaron áreas como la construcción de infraestructura (creación de redes de agua potable), salud (promotores comunitarios), educación (formación de maestros comunitarios), derechos humanos (asistencia legal y perspectiva de género), entre otros. Gracias a esta red de apoyos muchas comunidades con presencia zapatista pudieron mantener su postura de rechazo a la ayuda gubernamental. Por ejemplo en el municipio de La Independencia, los poblados dominados por el EZLN decidieron no participar con el Ayuntamiento en ningún programa hasta 1998:

Se abstuvieron de toda clase de apoyo que se les proponía. No querían aceptar nada ellos, hasta que creo que ellos [las bases del EZLN], después de que se diluyó el municipio de Tierra y Libertad en Agua Tinta, tuvieron otra reacción: ya aceptaron obra, ya aceptaron proyectos y se empezó a trabajar. Pero esto fue apenas este año. Anteriormente no querían porque según ellos recibían dinero de otros países.<sup>564</sup>

Dentro de la estrategia política del movimiento social vertebrado alrededor de las demandas de la guerrilla, estas organizaciones fueron vistas como una alternativa a los partidos políticos para encauzar la “transición democrática” en el país.<sup>565</sup> Paralelamente, la diócesis de San Cristóbal de Las Casas y los organismos a ella vinculados, como el Centro de Derechos Humanos “Fray Bartolomé de las Casas”, aseguraban que los enfrentamientos entre campesinos que habían sucedido en varias regiones del estado eran el resultado de una estrategia deliberada de las autoridades en el marco de la guerra de baja intensidad.<sup>566</sup> En concordancia, la gran mayoría de las ONG en la zona se abocaron a una intensa actividad a favor de la desmilitarización de la zona,

<sup>564</sup> Entrevista 22, con el presidente municipal de La Independencia, 1998.

<sup>565</sup> María del Carmen García Aguilar, “Las organizaciones no gubernamentales en Chiapas: algunas reflexiones en torno a su actuación política” en Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica, *Anuario 1997*, Universidad de Ciencias y Artes del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, 1997, p. 71.

<sup>566</sup> Guillermo Correa, “La guerra de baja intensidad en Chiapas abarca proyectos económicos, efectos psicológicos y manipulación de masas: CDHFBC” en *Proceso*, 4 de enero de 1998.

la denuncia de violaciones a los derechos humanos y del trastorno que la situación conlleva para la vida cotidiana de las comunidades.<sup>567</sup>

Los militantes de estos grupos respondían a las solicitudes de ayuda de las comunidades de base del zapatismo al mismo tiempo que incitaban a la población a abstenerse de recibir cualquier tipo de apoyo gubernamental. Se estableció una franca competencia entre los militantes de las ONG ligadas al EZLN y los funcionarios de la SEDESOL por llenar el vacío en que el gobierno había dejado a la región por años. La sustitución del gobierno por las asociaciones voluntarias fue exitosa dependiendo del tipo y escala de los proyectos desarrollados por ellas. En el caso de la educación, por ejemplo, dicha sustitución logró sostenerse por varios años. El caso contrario fue cuando se pretendían realizar obras de infraestructura como electrificación o redes de agua. La competencia entre gobierno y los miembros de las ONG ocasionaba que unos y otros se entorpecieran, lo que al final de cuentas afectaba a la población en la medida en que no se satisfacían de manera expedita y adecuada sus demandas. Un funcionario de CAÑADAS retrata así esta situación:

Una vez en el ejido de Morelia en Altamirano, platicaba yo con los dirigentes de la comunidad: ellos nos habían solicitado un apoyo para que pudiera yo mandar unos técnicos para que hicieran un levantamiento [del terreno] para... una red del sistema de agua potable: tuberías, una fuente de abastecimiento. “A bueno pues, pongámonos de acuerdo, ustedes nos dan la anuencia para que yo mande los técnicos y se presenten con ustedes y los ayudan, es decir, les dan protección para que no les pase nada”. Y a la semana me buscan y me dicen que no quieren absolutamente nada del gobierno, porque van a llegar unos extranjeros y que esos extranjeros les van a hacer su proyecto. [Yo les dije] “si yo iba a mandar a los topógrafos a esa comunidad, pues los voy a mandar a otra, necesidades hay en todas las comunidades”. A los dos meses volvieron a llegar, [y me dijeron] “oiga ingeniero sabe que nos quedaron mal”. [Entonces yo les respondí] “pues ahorita a los

---

<sup>567</sup> Muchas de las organizaciones que hacían este tipo de denuncia sufrieron del hostigamiento por parte de grupos vinculados a la élite política local y a las fuerzas de seguridad del estado. En el caso de CONPAZ, sus oficinas fueron

topógrafos los tengo con trabajo. Denme oportunidad de que se desocupen y los mando con mucho gusto”. De esas cosas que ha sucedido y que muestran hasta dónde influye una opinión [de gente] externa en las decisiones comunitarias, cuando bien pueden seguir una lógica de desarrollo, [es decir,] sin poner en riesgo el desarrollo mismo de la gente que vive en la comunidad, por un discurso [antigubernamental] que traen ellos.<sup>568</sup>

Al mismo tiempo la Iglesia católica mantuvo su denuncia de los programas públicos por dividir políticamente a la población, pero siempre en un tono general y sin hacer señalamientos particulares. En lo referente al Programa Cañadas, la Diócesis no realizó un esfuerzo particular para impedir su operación e, incluso, sirvió en algunas ocasiones como intermediaria entre el mando zapatista de algunas comunidades y los funcionarios de la SEDESOL.<sup>569</sup> Esto fue posible gracias a que los funcionarios de CAÑADAS justificaban sus acciones argumentando que respondían siempre a la voluntad de las propias comunidades:

Pero, por ejemplo, la Iglesia nunca se metió ni nunca bloqueó, sino al contrario, creo que consideraron que era importante el Programa de las Cañadas. Había ONG que compartían con [La Diócesis de] San Cristóbal, pero eso no nos limitaba, porque no estábamos por una decisión institucional, sino que era una decisión comunitaria. El argumento nuestro era: “si las comunidades dice que nos vamos, nos vamos. No hay problema”. Si las comunidades dicen que no quieren apoyo, pues no les damos apoyo. Pero si las comunidades dicen que “hagamos esto”, les damos eso. Ahí dejamos un poco, valga la palabra, dejamos a la Iglesia entre la espada y la pared, porque es la SEDESOL, no es la SEDESOL, son las comunidades. Creo que ahí no hubo ese roce, ni con la Iglesia ni con el EZ. Éramos los únicos que entrábamos a las comunidades. Habían ocasiones en que el EZLN corría a la gente del gobierno, pero a nosotros nos respetaba.

---

incendiadas y parte de su personal secuestrado durante 1997. Entrevista 21, con exintegrante de la Coordinación de Organizaciones No Gubernamentales por la Paz, 2000.

<sup>568</sup> Entrevista 15, con funcionario del Programa Cañadas, 2000.

<sup>569</sup> “[La Iglesia no hacía] ninguna referencia [negativa hacia el Programa Cañadas]. Lo que nosotros llegamos a notar es que en los mismos acuerdos comunitarios destacaba un aspecto que nosotros habíamos manejado mucho, que era la reconciliación comunitaria. Que ellos en el mismo lenguaje religioso manejaban también el aspecto de la reconciliación, de la convivencia comunitaria, el respeto a los derechos humanos. Pero nunca hubo una opinión acerca de la acción institucional, ni a favor ni en contra. Nosotros lo que hacíamos a veces era que la misma gente fuera a buscar al obispo para que resolviera problemas con el EZ”. Entrevista 15, con funcionario del Programa Cañadas, 2000.

[...] Con nosotros no hubo ningún problema. Fue una relación de respeto [de parte del EZLN y de la Iglesia].<sup>570</sup>

La presencia de las ONG ligadas al EZLN y a la diócesis de San Cristóbal supuso una dificultad política adicional para la aceptación de la presencia de la SEDESOL en varias comunidades. Sin embargo, con el paso del tiempo se ha hecho evidente que la magnitud de las necesidades de la población de la región hace imposible que fueran resueltas satisfactoriamente sólo por medio de asociaciones voluntarias. Quizás eso fue posible por la convergencia en el tipo de lenguaje que utilizaban tanto los funcionarios como los activistas sociales que reconocía el valor de la reconciliación.

### **Evaluación del Programa Cañadas por los actores involucrados**

La evaluación que una persona u organización hace de un programa social es una variable dependiente de tres elementos: en primer lugar, si el programa se apega o no a los valores que deben guiar la acción pública (igualdad de trato, eficiencia en el manejo de los recursos y transparencia, entre otros); en segundo, las características objetivas de los bienes y servicios que el programa entrega a sus beneficiarios (calidad, eficacia, oportunidad, entre otros); y, finalmente, las percepciones que de los dos elementos anteriores tiene cada uno de los actores involucrados en la política o programa. Así, para mejorar la imagen que la sociedad tiene de un programa se podrían emprender tres estrategias: garantizar un mayor apego del comportamiento de los funcionarios a los valores públicos, mejorar la calidad de los bienes y servicios entregados a la sociedad o tratar de influir en las percepciones del público sobre el programa.

---

<sup>570</sup> Entrevista 14, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 2000.

En el caso del Programa Cañadas, se encontró que, si bien la participación creciente de las comunidades en los Consejos consultivos parece revelar una buena evaluación del apego de los funcionarios a los valores de cercanía con la población, respeto a las decisiones de los representantes comunitarios y transparencia en la asignación de recursos, esto no influyó en una calificación más positiva de mismo programa por parte de los líderes sociales de la región. En esta sección mostramos cómo las percepciones de dichos líderes se mantuvieron muy ligadas a sus posiciones ideológico-políticas previas, por lo no fue posible alcanzar ni un grado mayor de consenso para establecer metas de mediano y largo plazo para el trabajo conjunto entre gobierno y sociedad, ni que dicho consenso fuese suficientemente sólido como para considerar que se había restituido el tejido social entre las comunidades de Las Cañadas.

Desde el punto de vista de los funcionarios de la SEDESOL, el Programa de Las Cañadas ha tenido importantes logros sobre todo en los siguientes aspectos:

- Elevación de indicadores de bienestar básico
- Generación de oportunidades productivas
- Construcción de espacios de trabajo comunitario
- Fortalecimiento del papel de los municipios como ejes de la acción social.<sup>571</sup>

Para demostrar lo anterior se citan las cifras de cobertura de servicios existentes en 1990 y aquellas registradas en el año 2000<sup>572</sup>. Concluyen que, gracias a las acciones de CAÑADAS, se logró equipar e incluso superar los promedios existentes en el estado en 1990. Esta situación se observa sobre todo para los servicios de electrificación y agua potable como lo señala el siguiente cuadro.

---

<sup>571</sup> SEDESOL, “Libro blanco”, s.l.n.a, s.p.

**TABLA 4.5: COMPARATIVO DE LOS INDICADORES DE COBERTURA DE SERVICIOS BÁSICOS ALCANZADOS EN LA REGIÓN CAÑADAS RESPECTO AL PROMEDIO ESTATAL Y NACIONAL 1990-2000 (Porcentajes)**

Indicadores	Nacional	Chiapas	Cañadas	Cañadas
	1990	1990	1995	2000
Viviendas con Electricidad	87.5	66.9	42.8	73.3
Viviendas con Agua Potable	79.4	58.4	44.6	65.8

Fuente: SEDESOL, "Libro blanco", s.l.n.a, s.p.

Asimismo, consideran relevante el indicador de que en 1994 sólo 44.5% de las localidades y 57% de la población contaban con algún camino transitable durante la mayor parte del año, mientras que para fines de 1999 esta cifra se elevó a 53.5% de las comunidades y a 69.7% de la población.<sup>573</sup> En pocas palabras, para los encargados de implementar este programa se trató de un esfuerzo que permitió mejorar el bienestar en la región, a pesar del estancamiento en las negociaciones de paz entre el EZLN y el gobierno federal:

De hecho los indicadores que se han mejorado en estos censo son, creo, el número de beneficios del proyecto Cañadas... no sólo se mantuvo la lucha contra la pobreza en la zona, sino que logró revertir. Desgraciadamente no hay datos de censo del conteo de 95, pero si hay del censo de 90 y del censo del 2000 donde se va a apreciar alguna mejoría en indicadores. Claramente ahí esos 5 años no han sido perdidos, al contrario, yo creo francamente que se ha progresado.<sup>574</sup>

A pesar de este balance general, los propios miembros del Programa reconocen que el efecto sobre el bienestar no ha logrado ser homogéneo. Evidentemente, aquellas comunidades que

<sup>572</sup> Las cifras de los censos de 1990 y 2000, así como las del conteo de población de 1995, son proyecciones, pues en muchas regiones no fue posible realizar el cuestionario del INEGI.

<sup>573</sup> SEDESOL, "Libro blanco", *op. cit.*

se integraron con mayor rapidez a los CAS tuvieron mejores oportunidades de recibir beneficios. Por esa razón, las que lograron mayores resultados fueron aquellas más cercanas a las cabeceras municipales y las que se ubican en el área más “exterior” de Las Cañadas, es decir, en la orilla de la selva y cercanas a las vías de comunicación como la carretera panamericana. En cuanto a los apoyos a proyectos productivos, la experiencia fue mejor en aquellas localidades cuya población estuvo más abierta a participar en esquemas de organización más complejos que, en general, eran aquellas que ya tenían experiencia de trabajo en organizaciones de corte económico y productivo. Podría decirse que fueron las poblaciones del municipio de Las Margaritas las que mejor supieron aprovechar las acciones de Cañadas, aunque en eso también influyó que allí se contaba con mejor infraestructura de comunicaciones desde un inicio.<sup>575</sup>

En lo que se refiere a la creación de vínculos cooperativos entre los pobladores, los funcionarios del Programa consideraron que la promoción de la planeación participativa había sido un elemento efectivo para fortalecer a las comunidades:

Se está cerrando un ciclo muy importante. Quizás en este proceso electoral a lo mejor no tienen todavía, no van a tener la oportunidad ni la capacidad para hacerlo, no es momento apto para hacerlo [impulsar a sus líderes para gobernar sus municipios]. Pero en los próximos, los nuevos cuadros que hay, los nuevos liderazgos que se han creado, esos van a ser creo yo los actores sociales (con una nueva visión, con un nuevo método, con una estrategia diferente), de un funcionario u autoridad tradicional. Por eso digo que el método es lo más importante que ha dado como resultado [el Programa Cañadas].<sup>576</sup>

---

<sup>574</sup> Entrevista 1, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 1998.

<sup>575</sup> *Loc. cit.*

<sup>576</sup> Entrevista 14, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 2000.

En esta posición concuerdan los presidentes municipales de origen priísta, pues ven al programa como una manera de fortalecer la presencia gubernamental en la región de Las Cañadas, que ellos mismos no habían tenido capacidad de atender:

Yo siento que lo que ha hecho CAÑADAS ha sido un paso muy importante en cuanto que ha tenido la comunicación directa con las comunidades, en que haya sido un auxiliar más de la presidencia, del Ayuntamiento, directamente con la comunidad, que priorizan ellos su obra o proyecto allá en el CAS.<sup>577</sup>

Ahora bien, esta conclusión no fue compartida por otros actores sociales involucrados. Por ejemplo, se cuestionó que por medio del Programa Cañadas se lograra establecer un orden de prioridades que sea consistente con la búsqueda de mejores niveles de bienestar en el largo plazo.<sup>578</sup> A estas consideraciones de tipo operativo, se suman las de carácter político, que cuestionaban la intencionalidad política del Programa. Además de las acusaciones de contrainsurgencia ya referidas, se duda de la “voluntad política” del gobierno para conducir un proceso de desarrollo social de largo plazo. En general, podemos decir que las consideraciones menos favorables hacia el Programa vienen de las organizaciones más cercanas al PRD como, por ejemplo, la ARIC I y D y la COAO. La siguiente cita resume el tipo de argumentos esgrimidos por estos grupos sociales:

Yo no soy partidario de las cosas negativas, yo siempre pienso las cosas positivas, en mi perspectiva siempre veo es que sí puede funcionar. Yo creo que tiene mucho que ver la cuestión política que maneja el gobierno federal para que los programas realmente funcionen en las comunidades. Yo no te puedo decir ahorita que el Programa Cañadas sea exitoso, porque no lo es, siendo realistas. No lo es porque ni siquiera, en términos generales, ningún programa puede ser exitoso si no tienes el consenso de la población: si la gente no se está sintiendo satisfecha, ¿para qué diseñas programas de escritorio? Depende mucho de la voluntad política de los gobernantes, llámese federal, ejecutivo estatal, municipal, depende mucho de tu voluntad política, del

---

<sup>577</sup> Entrevista 22, con el presidente municipal de La Independencia, 1999.

acercamiento, del diálogo con las comunidades, independientemente de cualquier grupo. [...] Yo creo que el Programa Cañadas puede funcionar, siempre y cuando haya consenso de todos. Yo no te puedo decir ahorita que el programa Cañadas es un fracaso, porque tampoco es un gran fracaso, pero tampoco te puedo decir que es exitoso, porque tampoco es exitoso. Entonces puede ser que sí funcione Programa Cañadas y puede ser que funcione el COPLADEM, bien, pero depende mucho de la voluntad política de los gobernantes. Si un presidente municipal o un regidor, o cualquier autoridad municipal, tiene voluntad política de resolver las cosas, ahí puede ser exitoso el programa. Yo no quiero pensar negativo, no me gusta ser una persona negativa, yo siento que cualquier tipo de programa puede funcionar siempre y cuando tengamos el soporte de una buena autoridad, que es la sociedad.<sup>579</sup>

El Programa Cañadas se vio imposibilitado para romper la línea anti-gubernamental de las organizaciones cercanas a la oposición al PRI o ligadas al EZLN, a pesar de que los militantes de muchas de ellas participaban regularmente en los Consejos Consultivos de los CAS, recibiendo apoyo y de que se trató de informar con transparencia sobre el destino de los recursos en cada microregión. La causa tanto de esta situación como de la incapacidad de los CAS para convertirse en verdaderos centros de planeación de mediano y largo plazos ha sido, paradójicamente, la posición de tolerancia hacia las diferentes opiniones políticas en las comunidades y el esfuerzo por disminuir las tensiones y conflictos en la región. Esto ha colocado al Programa y a sus funcionarios en una posición de vulnerabilidad política constante.<sup>580</sup>

Lo anterior ha permitido a los pobladores, como hicieron durante algunos años antes de que estallara la rebelión armada en 1994<sup>581</sup>, llevar adelante una política de “dos caras” frente al gobierno:

---

<sup>578</sup> Entrevista 20, con líder de la fracción de la ARIC fracción “Vázquez”, 1999.

<sup>579</sup> Entrevista 16, con miembro del Consejo Municipal de Ocosingo, 1998.

<sup>580</sup> SEDESOL, “Minuta de la reunión de coordinación para la integración del POA'98 de Las Cañadas”, documento interno, s.l.n.a., s.p.

<sup>581</sup> Véase el capítulo II.

Ahora, que es lo que veo: a veces se puede ser un poco ingenuo; como servidor público encargado de un programa como estos, se enamoran mucho de sus ideas y de verle demasiadas virtudes que no tiene. Por ejemplo, eso de los Consejos Consultivos, yo digo que es bueno, o sea, tratan de ser más plurales, más integrados, pero la gente ya les tomó la medida, el indígena es muy inteligente también y, aunque dizque no hablan muy bien el español, son muy abusados, ya le toman la medida y le empiezan a sacar recursos con el discurso que les gusta escuchar a los funcionarios, a los servidores. Lo que pasa es que sacaron lana, apoyo.<sup>582</sup>

Con respecto al que era el objetivo fundamental, la reconstrucción del tejido social, tampoco se notaba mucho optimismo entre los funcionarios de la SEDESOL que trabajaban en Las Cañadas:

No hay que ser muy optimistas. No se puede decir que se ha reconstruido el tejido social. Se ha contribuido en poquito con este procedimiento [la aprobación del gasto por medio de los Consejos Consultivos de los CAS] en que las comunidades definen el destino de los recursos y su futuro. Los verdaderos agentes del cambio están en las comunidades. Ellos ya saben priorizar, gestionar y administrar, y ya no dependen de una sola institución. Pero aún hay muchas tensiones y conflictos que no se han podido solucionar.<sup>583</sup>

La tolerancia política y la consecuente falta de compromiso de los actores políticos del conflicto tuvieron como resultado que la estrategia llevada adelante por el Programa no pudiera servir como base de un acuerdo de pacificación en la región. Nuevamente, de manera paradójica, las medidas adoptadas para que CAÑADAS lograra trabajar con relativa calma con grupos sociales de distinto signo político impidió, al mismo tiempo, que existiera la voluntad por parte de los dirigentes políticos de las comunidades para apostar definitivamente por la vía institucional, tanto en los hechos como en el discurso. Al contrario, se mantuvieron las mismas fracturas políticas a pesar de que se daba solución a sus demandas por medio de los CAS.

---

<sup>582</sup> Entrevista 4.

Prefiero no llamarle fracaso, pues eso parece decir que lo que se ha hecho no sirve o no ha importado. Creo que hay una situación que yo hubiera querido que fuera distinta creo que esta generación ha tenido que cargar con la herencia del olvido del gobierno hacia las comunidades marginadas, hacia las zona de Cañadas en particular, pero en todo el país en general. Ese reclamo constante y difícil de responder cotidianamente en las comunidades, a sido una carga muy pesada. Considero que, sin embargo, era importante haber empezado a dar una respuesta.

Con respecto a Cañadas, el mayor fracaso derivado de esta herencia fue el que no se lograra un acuerdo político de estabilidad y de concordia a partir de la estructura y organización regional y microregional de diálogo y distensión que ha logrado establecer CAÑADAS. Lo que me gustaría es que se hubiera tomado en cuenta este esquema, no sólo para la distensión en la zona, sino para llevarlo a otras zonas del país que viven en la marginación y en la pobreza. Esta podría ser una política alternativa a PROGRESA, que no se limitara a entregar cheques, con un impacto de más largo alcance.<sup>584</sup>

## ***Resumen y conclusiones***

Henry Mintzberg ha definido la estrategia ejecutada por una organización como “norma de acción, como congruencia en el comportamiento a través del tiempo”, es decir, “un sistema tiene estrategia cuando se comporta con congruencia, ya sea intencional o no”.<sup>585</sup> Dicha estrategia es el resultado de la compleja interacción entre el plan o diseño original de un programa o política y las estrategias emergentes a las que se recurre para hacer frente a un entorno cambiante o a las consecuencias imprevistas de las propias acciones. Así, la estrategia es simplemente el patrón de acción que adopta una organización frente al medio ambiente en el que actúa, lo que puede acercarse o no al diseño original. ¿Podemos identificar entonces la estrategia ejecutada del

---

<sup>583</sup> Entrevista 15, con funcionario del Programa Cañadas, 2000.

<sup>584</sup> *Ibid.*

<sup>585</sup> Henry Mintzberg y Jan Jørgensen, “Una estrategia emergente para la política pública”, en *Gestión y política pública*, vol. 4 (1995), p. 32.

Programa Cañadas? En esta sección se identifican los patrones que se considera fueron las características fundamentales de la implementación de dicho Programa.

## **La estrategia de Cañadas para la coordinación entre organizaciones de gobierno**

La primera característica que parece pertinente apuntar es que la capacidad para brindar respuestas cercanas y oportunas a la población, que era uno de los componentes fundamentales del diseño original del Programa Cañadas, y el grado de cooperación que éste logró con otras organizaciones públicas fue directamente proporcional a la sensación de urgencia que existía entre los miembros del gobierno. Así, mientras CAÑADAS se mantuvo operando en un esquema poco regulado por normas formales e impulsado directamente por el secretario de la SEDESOL, la gestión horizontal entre varias secretarías y organismos se facilitó gracias a que se logró establecer un sentido de misión compartida que eliminó, en gran medida, las resistencias burocráticas a proteger las fronteras de la propia organización. Sin embargo, y en la medida en que el tipo de emergencia a que se respondía no tuvo un punto que indicara que había terminado, poco a poco los organismos federales y estatales fueron retomando una dinámica independiente y de escasa cooperación. Así, parece que la cercanía con las demandas de las comunidades y la capacidad para darles respuestas que integraran a varias organizaciones dependió de que las formas de vinculación informales prevalecieran sobre las formales. Conforme la situación de conflicto se estabilizó y se fue convirtiendo en una nueva situación estructurada, reaparecieron las dinámicas de competencia y conflicto entre organismos y niveles de gobierno.

Ahora bien, con respecto a los gobiernos subnacionales, el Programa adoptó una estrategia muy similar a la que se había intentado en el pasado con PRONASOL, evitando ligarse con el

gobierno del estado y acercándose directamente a las comunidades. Las autoridades municipales, si bien consideraron la instalación de los CAS como una forma de “saltarse” a los municipios en la implementación de la atención social, en general decidieron participar para tener mayor capacidad de gobierno sobre su demarcación y tener acceso a un flujo mayor de recursos. Así, las relaciones intergubernamentales que se establecieron (es decir, la estrategia adoptada por los funcionarios de la SEDESOL en el caso estudiado) pusieron el acento en limitar la gerencia intergubernamental de las acciones al mínimo necesario, circunscribiéndola a la firma del Convenio de Desarrollo Social (CDS) con el gobierno estatal, a la coordinación de los planes de operación anual y a la cesión del 25% de los recursos del ramo 026 y 033 de los ayuntamientos involucrados, en el peor de los casos, y, en el mejor, a la presencia de funcionarios municipales en las juntas de los Consejos Consultivos. Este patrón denota el uso de herramientas de coordinación de alcance limitado: se prefirió un enfoque de planeación muy legalista e hiperformalizado (como lo es el CDS) o poco formalizado (como sucedió con los funcionarios municipales), lo que no supone una implementación negociada o a través de una red intergubernamental donde la interlocución desplazara a la jerarquía como método para asegurar la cooperación.

Finalmente, ante la falta de un enfoque integrado de política social hacia Chiapas en el gobierno federal, la estrategia adoptada fue respetar el funcionamiento de los CAS en la medida en que resultaban un medio relativamente poco conflictivo, pero limitando la asignación de recursos al Programa Cañadas, en la medida en que se hizo énfasis en el aspecto de la reconciliación comunitaria y se desplazó el de desarrollo social.

## **La estrategia de Cañadas frente al entorno de la región**

Como se ha dicho en innumerables ocasiones a lo largo del capítulo, la tensión política existente en la zona y las estrategias adoptadas por los diversos actores de la región obligaron al Programa Cañadas a acentuar el aspecto de negociación política para garantizar la supervivencia del esquema de operación del Programa. Así, se mantuvo la estrategia intencional de ampliar la participación social en los CAS, por medio de la consolidación de los Consejos Consultivos. Ante la amenaza constante de agravamiento de los enfrenamientos o debido al peligro de que se impidiera el trabajo de los funcionarios de la SEDESOL en Las Cañadas, el Programa decidió mantener un bajo perfil en los medios de comunicación, al mismo tiempo que reducía sus exigencias, para aprobar la canalización de los recursos, a la concertación comunitaria en los Consejos Consultivos, además de la elaboración de un expediente técnico mínimamente viable. En pocas palabras, la estrategia ejecutada consistió en mantener la participación a costa de reducir el procedimiento de asignación del gasto del Programa y de distribución de sus beneficios a un mínimo de exigencias a cumplir por parte de los beneficiarios.

Esta combinación de lineamientos de actuación tuvo tres efectos :

1. Dificultades para lograr una legitimación más general de la presencia del gobierno federal en Las Cañadas;
2. Incapacidad para realizar una reorientación económica y social de la zona, por la falta de una visión estratégica consensada y consistente, que incluyera metas de mediano y largo plazos.
3. Dificultades para lograr un compromiso de participación social que fuera más allá de aquella ligada con la administración de los proyectos financiados y su priorización.

En resumen, la estrategia ejecutada por CAÑADAS presenta una paradoja interesante: para sobrevivir en un entorno sumamente hostil, se tuvo que autolimitar en los objetivos de desarrollo social que pretendía alcanzar, lo que llevó a los actores con un discurso anti sistémico a cuestionar su utilidad como un mecanismo eficaz de política social. Consecuentemente, esta estrategia acentuó los aspectos procedimentales de la relación con las comunidades y desplazó el establecimiento de objetivos y metas de mediano y largo plazos, a favor de mantener un perfil discreto que garantizara la continuidad de su existencia.

## **CONCLUSIONES**

### **ENTRE LA CONTINGENCIA Y LA AUTONOMÍA**

Esta tesis se ha centrado en indagar cómo una organización pública reacciona ante entornos contingentes, donde las estructuras de poder y de decisión se encuentran en un momento de extrema fluidez e incertidumbre. Para ello hemos analizado el caso del Programa Cañadas, donde una situación de desigualdad y exclusión estructural degeneró en un escenario de severo conflicto, donde las antiguas formas de relación y subordinación fueron cuestionadas y en muchos casos desaparecieron o fueron profundamente alteradas por el levantamiento armado del EZLN en 1994.

El conflicto armado en Chiapas ha tenido repercusiones de gran magnitud en todo el sistema político mexicano debido a que cuestionó profundamente las formas tradicionales de relación entre el Estado y la sociedad, especialmente con los grupos indígenas. La discusión sobre el reconocimiento de los derechos de los grupos étnicos en el país continúa hoy igual de acalorado que como hace siete años. El discurso del EZLN ha resultado sumamente atractivo para amplios sectores de la sociedad civil nacional e internacional, por lo que se ha vuelto un actor político que sirve como referencia en muchos de los nuevos movimientos sociales del siglo XXI.

La élite política de México se vió enfretada a una situación que no supo prever y para el cuál escaseaban las herramientas de solución. El solo hecho de que el gobierno del presidente Salinas ofreciera un alto al fuego y abriera la puerta a una negociación política retrata la situación de escasa legitimidad del régimen político. El conflicto también ocasionó la lucha entre facciones

dentro del propio gobierno entorno a la forma en que debía enfrentarse a la guerrilla, dando como resultado una política contradictoria o, si se quiere, paradójica de un gobierno que dice estar dispuesto a entablar una negociación pero que mantiene una fuerte presencia militar en la zona del conflicto. En este mismo sentido, la administración pública fue utilizada también como herramienta para la pacificación de la región, por medio de la implementación de un programa social que atendía a las comunidades que, al mismo tiempo, sufrían la incapacidad de la autoridad (en algunos casos se habla de complicidad) para detener a los grupos civiles armados anti zapatistas. Atrapado en dicho entorno, este programa de desarrollo microregional se vió severamente limitado para lograr la transformación de las condiciones estructurales que impiden la generación de alternativas productivas y de organización social necesarias para mejorar las condiciones de vida de la población de la región de Las Cañadas.

El Programa Cañadas, dentro de un paradigma más amplio de la política social neoliberal, mantuvo un presupuesto escaso y fue dejado aislado del resto de las decisiones políticas referentes al conflicto chiapaneco. Su autonomía para gestionar sus acciones fue amplia en la misma medida en que era el único componente de la política de la administración del presidente Zedillo. Se mantuvo el esfuerzo acotado gracias a la competencia entre las diferentes dependencias que pretendían imponer su criterio con respecto al conflicto armado. Esto fue particularmente cierto en la relación entre los funcionarios del Programa Cañadas y la Secretaría de Gobernación. El gobierno zedillista no sólo prefirió mantener un alto grado de indefinición en las negociaciones con el EZLN, sino que también mantuvo esa falta de lineamientos claros en cuanto a la forma de gestionar la intervención social en las comunidades de Las Cañadas.

Lo que parece evidente es que, en el caso del Programa Cañadas, la administración pública no parece haber sido una herramienta muy eficaz para desactivar la base de apoyo del

grupo armado, al institucionalizar sus demandas, es decir, al encauzar la demanda política por medio de procedimientos administrativos estandarizados. Es decir, como programa “contrainsurgente”, Cañadas no pareció muy efectivo, seguramente porque desde su diseño no se concibió como tal. Sin embargo, tampoco se consolidó como una herramienta de desarrollo social de largo plazo, por quedar atrapado en las disputas, conflictos y tensiones cotidianas que se vivieron en la región entre 1995 y 1998.

Las razones de esta situación paradójica fueron exploradas en este trabajo. Sin duda, la información recabada a lo largo de este estudio da lugar a una infinidad de interpretaciones que dependerán de la perspectiva teórica que se adopte. Sin embargo, este estudio prefiere mantenerse dentro del ámbito de la teoría de la administración y gerencia pública, sin negar que se podría ampliar el espectro de las conclusiones posibles si se utilizaran las herramientas teóricas adecuadas.

A raíz del marco teórico de esta tesis, que se nutrió de la teoría de la organización y políticas públicas, se adoptó una hipótesis que tiene dos elementos entrelazados: por un lado, se supuso que un entorno conflictivo, incierto, etc., y al que hemos llamado una situación contingente, provoca un proceso de diseño y de implementación de programas que podría ser caracterizado como reactivo, es decir, que limita su horizonte al corto plazo y que no se propone transformar la situación estructural dominante en el entorno en el que se encuentra, sino que se limita a manejar los problemas del día a día. Por otra parte, también se estableció teóricamente la idea de que los funcionarios no son sólo agentes que reaccionan a los cambios en su entorno, sino que diseñan metodologías de intervención pública, procesos administrativos y organizaciones que intentan influir sobre la realidad, estabilizándola por algún medio; la forma más común de hacer esto último es por medio del establecimiento de un procedimiento que permite hacer predecible y

manejable la relación entre la organización y sus beneficiarios. Ambas tendencias darían lugar a un estilo reactivo de gestión pública, donde los esquemas diseñados se aplican sólo de manera mínima y se olvidan los objetivos de mediano y largo plazo.

De la combinación de estos dos aspectos (reactividad en el diseño y la implementación y orientación hacia los procesos para permitir afrontar un ambiente tan conflictivo), resulta la hipótesis que guió la exposición de los capítulos anteriores: en la medida en que el conflicto se mantiene como una amenaza latente para la sobrevivencia de un programa, se incursionará por caminos relativamente innovadores de gestión (en comparación con la forma de operación de programas anteriores como PRONASOL) que, al mismo tiempo, se planteará objetivos poco específicos, desplazando la planeación de largo plazo por la atención expedita de la demanda social de coyuntura.

Esta hipótesis general se traduce, en el caso del Programa Cañadas, en que un programa que opere bajo condiciones de extremo conflicto social, el grupo diseñador del programa intentaría establecer un procedimiento que especificara un conjunto de requisitos que deberían cumplir los interesados para acceder a sus beneficios, pero que tales condiciones serían mínimas. Esto, sin embargo, impediría una orientación consistente hacia el mediano y largo plazo por parte de los funcionarios y sus “clientes”, así como una actitud política más comprometida (que abandonase un discurso “antisistémico y destructivo”, por uno “institucional y propositivo”, objetivo de toda política que pretende aliviar las tensiones surgidas a partir de un levantamiento civil contra el Estado) por parte de los receptores de sus bienes y servicios.

A partir de este enfoque, se utilizó la oportunidad brindada por la situación que se vive en el estado de Chiapas desde 1994 para estudiar el caso del Programa denominado CAÑADAS que se encontró sometido a un entorno de crisis política severa, es decir, a una situación donde los

atributos básicos del Estado (el monopolio legítimo de la violencia sobre un territorio) eran profundamente cuestionados. En estas conclusiones se resumen los hallazgos que arrojó el estudio de este caso particular.

Se deben tomar en cuenta, sin embargo, las advertencias comunes a cerca de la metodología de estudio de caso como la utilizada en esta tesis: sus resultados, si bien concluyentes para el objeto estudiado (en este caso el Programa Cañadas), tienen validez sólo para el propio caso y las generalizaciones a otros son difíciles. En la medida en que las circunstancias en que se desarrolló el Programa Cañadas son excepcionales, será difícil establecer comparaciones completamente válidas con otras experiencias. Sin embargo, se propone al lector que las características del estilo de gestión a las que se hizo referencia a lo largo de los capítulos anteriores pueden aparecer en otras acciones de gobierno sometidas a condiciones tan dramáticamente inciertas como las analizadas.

### ***Las características de una crisis política severa***

En el Capítulo I se perfiló un modelo de la relación que se establece entre diferentes situaciones el entorno y la forma en la que una organización reacciona ante ellas. A lo largo de la tesis hemos tratado de mostrar que las situaciones de crisis política severa adoptan la forma de un entorno donde la toma de decisiones y la implementación de las mismas es contingente. A continuación establecemos las características de este tipo de circunstancias y sus efectos generales sobre la gestión organizativa.

Las crisis de carácter político tienen cualidades propias que las convierten en un entorno particularmente incierto para las organizaciones públicas. Para entender estas características es necesario comparar este tipo de situaciones con respecto a otra clase de eventos, de manera que

podamos identificar las características propias de la relación entre comportamiento organizativo (reflejado en un estilo de gestión particular) y un entorno políticamente conflictivo. Un referente de comparación podrían ser las situaciones causadas por desastres naturales. Tanto las crisis políticas severas como las catástrofes naturales comparten la característica de ser difícilmente predecibles, aunque esto sea por razones diferentes: mientras que en el último caso es muy complejo determinar el comportamiento preciso de los fenómenos meteorológicos, geológicos, etc., las crisis políticas comúnmente se producen en momentos donde los aparatos de gobernabilidad se encuentran vulnerables o incapaces de dar respuestas preventivas efectivas, por lo que la probabilidad de que aparezca un evento crítico inesperado aumenta. La constante en ambos casos es la incertidumbre sobre el lugar, la fecha y la intensidad de la emergencia.

Esta característica compartida, evidentemente, limita la capacidad para planear las respuestas adecuadas para enfrentarlas. Sin embargo, en el caso de las catástrofes de origen natural es posible establecer procedimientos estandarizados de acción y coordinación interorganizativa e intergubernamental con anterioridad, aunque ello no sea garantía absoluta de éxito en la atención de estos sucesos: es posible que se diseñen programas de protección civil, planes de atención a desastres y procedimientos de abastecimiento para la instalación de albergues en zonas de alto riesgo, entre otros. De esta manera, si bien el proceso de implementación de acciones para atender a las víctimas de los desastres naturales es inherentemente contingente (debido a que no se sabe a ciencia cierta cuándo y cómo sucederán), la toma de decisiones sobre las acciones a realizar en caso de que se presenten puede ser mucho más estructurada, incluso, altamente racional, si se hace de manera previa (si se diseñan los planes con anterioridad). Por su parte, en crisis políticas, como es el caso de un levantamiento armado, la planeación se ve dificultada por el hecho de que se carece de información previa

precisa sobre el origen, consecuencias, amplitud y perfil de los actores involucrados. Es cierto que es posible diseñar algún plan previo de contra insurgencia (como seguramente posee la mayoría de los ejércitos del mundo), pero el propio entorno puede cerrar la posibilidad de llevar adelante lo que se tenía planeado.

En cuanto a la especificación de responsabilidades, mientras que la asignación previa de jurisdicciones y tareas entre diferentes departamentos y organizaciones es relativamente sencilla en el caso de desastres, frente a un problema político de grandes dimensiones es posible que un conjunto indeterminado y posiblemente muy amplio de sectores gubernamentales se vean involucrados: desde aquellos ligados directamente a la seguridad nacional, como otros involucrados en labores consideradas comúnmente como técnicas y con bajo contenido político. Por otra parte, ante un desastre natural, la actuación de las organizaciones gubernamentales en el apoyo a los afectados rara vez es cuestionada y, más bien, se demanda una atención más eficaz y eficiente de las diferentes entidades, dependiendo de la gravedad de lo ocurrido. En el caso de crisis políticas, en ocasiones, es la propia presencia de estas entidades y la forma en que se percibe han actuado en el pasado lo que se encuentra en cuestionamiento, de allí que cualquier plan de acción previo tenga que ser profundamente revisado a partir de un diagnóstico de la situación particular ante la que se enfrentan los funcionarios. Así, a diferencia de lo que ocurre con eventos de origen natural, las crisis políticas severas son situaciones que se niegan a ser manejadas de manera racional, por lo que la toma de decisiones se torna sumamente contingente. Este tipo de sucesos es casi imposible de asimilar por medio de planes formalizados *a priori*.

Ahora bien, en lo referente al proceso de implementación, en el caso de catástrofes naturales es relativamente fácil establecer cuándo se ha superado la etapa de emergencia, es decir, en qué momento se ha regresado a la normalidad y es momento de emprender la reconstrucción,

dependiendo de la intensidad de los daños. En el caso de emergencias políticas, como la aparición de un grupo armado, es frecuente que sea muy difícil saber en qué momento se ha superado la etapa de emergencia y cuándo se puede decir que se ha vuelto a una situación “normal”: el simple hecho de que se logre mayor “tranquilidad” no garantiza que se haya superado en definitiva la crisis. De hecho, es común que se mantenga el peligro latente de una escalada en los conflictos desatados en un primer momento. De esta manera, la incertidumbre sobre la determinación de un cambio cualitativo de la situación de emergencia supone la implementación de medidas para paliar la contingencia que puede permanecer activa durante un periodo indeterminado de tiempo. Por lo anterior, la dimensión temporal es aquí mucho más incierta que en el primer caso.

El hecho de que la emergencia debida a fenómenos naturales tiene una intensidad relativamente evidente y a que su duración es acotada, hace que sea más fácil para los miembros de una organización establecer una misión común que ayude a coordinar los esfuerzos en el corto plazo. Frente a un desastre que ha afectado a cierto número de personas, es necesario canalizar ayuda para, en primer lugar, asegurar su supervivencia y, en segundo, ayudar a recuperar un nivel digno de vida tras la tragedia. Así, el diagnóstico es relativamente sencillo y los mayores problemas sucederán como consecuencia de dificultades para delimitar las responsabilidades de cada actor, pero no mucho más allá. Por esa razón, es de preverse un grado relativamente elevado de cooperación en las acciones y de acuerdo en los objetivos de las mismas. En el caso de las crisis de gobernabilidad, establecer un sentido de misión compartida es mucho más complejo, en primer lugar, porque es muy difícil establecer un diagnóstico común entre funcionarios y organizaciones y, después, porque resulta todavía más problemático conciliar los medios utilizados por cada uno en el largo plazo. Como se señaló en el primer capítulo, ante un problema retorcido, como es el caso de las crisis severas de carácter político, es difícil establecer una causa

única y cierta del problema, por lo que cada organización tenderá a definirlo según las propias experiencias y valores de sus miembros, con arreglo al tipo de tareas que comúnmente realizan. Este puede ser el origen de la pluralidad de medios elegidos por diferentes instancias para afrontar la misma eventualidad dentro de un mismo nivel de gobierno, sin mencionar la que surge en entornos intergubernamentales.

En conclusión, cuando las organizaciones públicas se ven enfrentadas para su toma de decisiones y para la implementación de sus acciones, a un entorno contingente, encontramos una tensión permanente entre las necesidades del entorno y los esfuerzos de los funcionarios para reducir la incertidumbre y los riesgos bajo los cuales desempeñan su actividad, lo que afecta, de manera fundamental, el tipo y extensión de los resultados que logran alcanzar.

### ***Crisis política y acción gubernamental en Las Cañadas***

A partir de lo expuesto en esta tesis, podemos caracterizar al Programa Cañadas a partir de dos elementos que comparte con otros programas sociales en operación en México, a saber, la focalización de los recursos y la participación de los beneficiarios. En primer lugar, se trata de un programa focalizado, en tanto la asignación de recursos presupuestales para su aplicación en la región parte de su definición como “zona de atención prioritaria”, según los criterios adoptados por la SEDESOL al respecto. En segundo término, la idea de la corresponsabilidad de los beneficiarios, a partir de la instauración de mecanismos participativos, es el elemento central de la gestión del programa. Es decir, el Programa Cañadas no supone un rompimiento con el programa de acción que dominó la política social mexicana durante la década de 1990, denominado

“neoliberal” por varios autores, que descanza sobre una definición residual de la equidad (la responsabilidad del Estado se limita a atender a los más desaventajados) y sobre las premisas de control presupuestal, focalización de los programas y responsabilización de los beneficiarios de su propio desarrollo. Sin embargo, estos elementos se trasladan a la situación particular de Las Cañadas, al modificar sus objetivos prioritarios.

Así, en el caso expuesto a lo largo de la tesis, se pretende mantener la presencia gubernamental, adicionalmente a la de los cuerpos de seguridad del Estado, por medio de la creación de espacios de diálogo y concertación entre el gobierno federal y las comunidades de la región. La intención es ganar confianza a partir de escuchar directamente a los beneficiarios y del flujo constante de gasto público hacia los proyectos definidos en cada microrregión. En conclusión, ambos principios (focalización y participación) adquieren un diseño y dinámica particulares debido a las condiciones de dificultad extrema para el funcionamiento de los programas públicos que prevalecen en la zona de Cañadas.

El resultado de esta adaptación de las premisas de la política social “neoliberal” a la situación de conflicto vivida en Las Cañadas resultó paradójica: ni se logró el debilitamiento substancial de las demandas enarboladas por la guerrilla ni el rechazo abierto a los métodos de acción directa utilizados por sus organizaciones participantes, lo que pudiera haber permitido la desarticulación de las bases sociales de apoyo al movimiento armado, ni ha logrado establecer líneas de transformación estructural de las relaciones económicas y sociales que mantiene a las comunidades de la zona en situación de pobreza y de creciente marginación.

Con esto se refutan dos posibles planteamientos acerca de la actuación del gobierno en Las Cañadas: por un lado, no parece que una política de asistencia social y apoyo productivo a las comunidades sea una herramienta eficaz para la transformación de los alineamientos políticos en

una región tan conflictiva y, por el otro, en una situación de guerra abierta o latente, los esfuerzos por acabar con la situación de pobreza y marginación pierden efectividad. Las causas de lo anterior se discuten con mayor detalle a continuación.

### ***CAÑADAS y el entorno de la decisión***

Como se vio en el capítulo II, la región vivió un complejo proceso sociopolítico que dio lugar a nuevas formas de organización y de lucha social que, en medio de las carencias y el abandono que vivían las comunidades, fueron la base que permitió a la organización guerrillera del EZLN estructurarse con relativa eficiencia. Además, las acciones gubernamentales en Chiapas y particularmente en la región de Las Cañadas habían sido no sólo dispersas y por momentos absolutamente contradictorias, sino que se volvieron fuente fundamental del agravamiento del enfrentamiento entre las élites y la población indígena. Podemos decir que, durante los años previos al alzamiento armado, especialmente el gobierno federal se había convertido más en un problema que en una solución para las agudas tensiones políticas y económicas que allí se vivían de manera cotidiana, debido a los siguientes factores:

- Políticas contradictorias de población y de conservación de la selva;
- Escasez de inversión pública;
- Falta de sensibilidad hacia los procesos organizativos autónomos en la región; y
- Falta de consistencia en las acciones del gobierno federal y del resto de los estratos de gobierno.

La población tuvo que buscar la satisfacción de sus necesidades de manera independiente. Así, las comunidades adoptaron una estrategia de “dos caras”, en la que se recurría a los funcionarios federales como una forma de mejorar su posición frente a los actores estatales, al mismo tiempo que buscaban cambios de largo plazo en las relaciones de poder en Chiapas.

La acción gubernamental, tanto federal como estatal, continuaría sin ser capaz de canalizar adecuadamente las demandas de un movimiento social que empezaba a luchar políticamente con mayor intensidad. Después del levantamiento de 1994, el PRONASOL quedó completamente desprestigiado y fue imposible considerarlo como una alternativa para el futuro debido a dos factores fundamentales:

- Las críticas sobre un uso político excesivo del gasto del programa y la distribución de sus beneficios, que los desvincularon del combate efectivo de los problemas de pobreza y marginación en la región; y
- La desaparición de su estructura operativa en Las Cañadas, que cerró la posibilidad de que se utilizara como medio para atender a la población.

Debido a esto, concluimos que, en los meses siguientes a la aparición pública del EZLN, el gobierno federal se había quedado sin una estructura organizativa capaz de hacer frente a las consecuencias económicas y sociales del conflicto. Sin embargo, se planteaba la urgencia de canalizar recursos para enfrentar la grave crisis social desatada por el conflicto. Por tanto, era necesario establecer condiciones mínimas de tranquilidad en la región y, al mismo tiempo, garantizar la supervivencia de las familias desplazadas a raíz del conflicto, primero, y el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades, después.

## **Las premisas de la decisión y el perfil de los funcionarios**

A partir del diseño del modelo de gestión que se adoptó para implementar el Programa Cañadas podemos arribar a conclusiones acerca del perfil de los funcionarios que se encargaron de dar una respuesta desde la SEDESOL a la crisis política y social generada por el levantamiento armado:

1. Revela una arraigada conciencia de la importancia del trabajo comunitario y de la participación como componente esencial del desarrollo social. El perfil común de los diseñadores (exactivistas comunitarios o, como se les llamó a lo largo de la tesis, “reformadores sociales”, que ingresaron al sector social del gobierno federal, frecuentemente por medio del INI) hizo que tuvieran una concepción de la acción pública que desdibujaba las fronteras entre Estado y sociedad civil, es decir, que apostaba al “apoderamiento” (*empowerment*) de las comunidades para que estas últimas fueran capaces de luchar ellas mismas por defender sus intereses en la arena pública; se hizo énfasis en el desarrollo del capital social entre los beneficiarios y el gobierno.
2. Este tipo de planteamiento, centrado en el fomento del capital social entre gobierno y beneficiarios y que también era componente importante del Programa Nacional de Solidaridad, supone que estos “reformadores sociales” siempre tuvieron un cierto recelo hacia las estructuras de poder y a la competencia entre las élites del régimen. Frecuentemente, su punto de vista fue opuesto al del liderazgo político estatal y a veces, incluso, al del federal. De allí que en muchos casos su presencia no fue bienvenida por muchos sectores del propio gobierno y de los sectores dominantes de Chiapas.

3. Tras el alzamiento de 1994, este fenómeno planteó un serio dilema a los miembros de la SEDESOL. Había muchos funcionarios de la dependencia que simpatizaban con las demandas del movimiento, por lo que se les planteaba la necesidad de optar por permanecer en el gobierno o involucrarse directamente con el movimiento social desatado por el levantamiento armado. La organización tendría que brindar una alternativa que permitiera mantener la lealtad de su propio personal.

Así, la elección de las premisas valorativas que guiaron la decisión del diseño del Programa reflejó tanto el bagaje de experiencia en trabajo comunitario de los diseñadores, como la necesidad de mantener un mínimo grado de cohesión entre los mediadores o “funcionarios de contacto” que finalmente entregarían los beneficios del programa. Dichas premisas fueron:

- Promover el diálogo antes que la eliminación del grupo armado;
- Resolver las causas de la pobreza de manera paralela al proceso de negociación de paz;
- Mantener el énfasis en la participación comunitaria en las decisiones de gasto.

Estos principios representaron puntos de partida útiles para unificar el discurso de los altos funcionarios de la secretaría y el de las personas que trabajarían “en el campo”. Estas premisas de valor, como se vio, no necesariamente eran compartidas por otros sectores del gobierno federal y estatal, por lo que podemos concluir que efectivamente existía en la SEDESOL un núcleo de funcionarios diferenciados por sus actitudes hacia la cuestión social, el problema indígena y el levantamiento armado.

Sobre los medios elegidos para llevar a la práctica los principios antes expuestos, podemos concluir que la estructura de los CAS y los Consejos Consultivos reflejaría, en su momento, la evaluación del medio o entorno en el que las premisas de valor debían ser traducidas en la realidad. Es aquí cuando la organización pública estudiada tuvo que enfrentarse al hecho de que la estrategia adoptada en los años previos había sido poco efectiva y estaba absolutamente desprestigiada de cara al futuro. Ante la falta de presencia gubernamental en la zona, no sólo había que establecer una estructura de gestión sino que ésta última debía contar con un grado mínimo de aceptación para que no fuera la causa de un deterioro más profundo de las relaciones políticas y sociales en la región. Y la respuesta fue, en alguna medida, la “mimetización” de la acción de gobierno para que se asemejara a las formas de decisión que muchas comunidades habían adoptado para la conducción del movimiento social en Las Cañadas desde los años setenta.

A partir del diagnóstico de la situación (dominada por el recelo o el franco encono en contra de las organizaciones públicas) y tras conocer las propuestas y formas de funcionamiento de las organizaciones sociales de la región (principalmente el caso de la ARIC), los diseñadores decidieron incorporar las formas de organización comunitaria en el esquema de operación del Programa, es decir, el sistema de representación por medio de asambleas comunitarias y regionales. En alguna medida, lo que se decidió fue hacer propias las formas de promoción de la acción colectiva que ya existían en la sociedad civil, transformándolas en una vía nueva de conducir la acción de gobierno. Se concluye que esta forma de actuar por parte de la SEDESOL pretendía lograr que “el gobierno no pareciera gobierno”, de manera que fuese más fácilmente aceptada la estrategia elegida (es decir, la creación de los Centros de Atención Social).

Como quedó expuesto en los capítulos anteriores, estas decisiones procedimentales han sido de gran utilidad para mantener la presencia del programa y de su personal en una zona tan conflictiva, pero también han generado un problema particular. Como los “bienes” o recursos que distribuye el programa no excluyen de su beneficio a nadie que cumpla con los requisitos mínimos de asistencia a las reuniones de los Consejos Consultivos, incluso aquellos sectores que no tienen una actitud política cooperativa hacia él pueden obtener beneficios, sin verse obligados a legitimar de manera más general al gobierno. Esto generó un problema similar al que presentan los bienes públicos:

Ningún grupo está dispuesto a pagar su cuota de legitimación por los recursos a los que de todas formas pueden acceder.

La participación inconstante y las acusaciones continuas parecen indicar que el esquema, a pesar de haber consolidado su presencia a lo largo del tiempo y de haber sido adoptado incluso de manera entusiasta en algunos casos, no logró establecer una relación directamente proporcional entre los beneficios entregados y el apoyo legitimador por parte de los participantes. Es decir, no se logró establecer una relación “clientelar”, en la que se lograra que sectores opuestos al gobierno federal intercambiaran apoyo político por beneficios sociales o de mejora de su capacidad productiva. A pesar de que se realizaron obras y se apoyó proyectos de manera más eficiente que como se hacía en el pasado, esto no se reflejó en un aumento proporcional de la confianza en el aparato gubernamental en muchas microregiones.

## **CAÑADAS y otras organizaciones del gobierno**

Por otra parte, es posible concluir también que CAÑADAS revela las actitudes de sus funcionarios frente a aquellos pertenecientes a otras organizaciones gubernamentales:

1. Es notable la desconfianza y, por momentos, el franco enfrentamiento entre los burócratas federales y los del gobierno estatal. Éstos últimos tienden a ver a los primeros como aliados de aquellos grupos que les son contrarios. Las personas adscritas a la SEDESOL, por su parte, ven al gobierno chiapaneco como un obstáculo político y administrativo para lograr la atención eficaz de las comunidades. Por esa razón, el resultado es limitar la gerencia intergubernamental de los programas al máximo, ubicándose en una coordinación muy cercana al mínimo indispensable, es decir, a la comunicación de las acciones que se están haciendo o las que se tiene pensado realizar.<sup>586</sup>
2. Frente a los gobiernos municipales, la federación nuevamente prefiere crear estructuras paralelas a ellos, aunque se piense que en un futuro puedan ser incorporadas a la estructura del Ayuntamiento. Las autoridades municipales ven este tipo de estructuras como una forma de hacerse de recursos, atender mejor a la población, aunque son conscientes de que se está sustituyendo, en cierto grado, a su propia autoridad.
3. Hacia adentro del propio gobierno federal también se hace evidente la existencia de relaciones políticas complejas, sobre todo por diferencias importantes en la definición de sus políticas hacia el conflicto chiapaneco.

Por todo lo anterior, se concluye que CAÑADAS terminó por mantenerse relativamente aislado, lo que si bien le permitió seguir operando bajo sus propios criterios, significó, también, que la cooperación con el resto de los actores gubernamentales fuera intermitente y cada vez menor a lo largo del tiempo. Es decir, las burocracias mexicanas tienen serias dificultades para establecer redes de gerencia intergubernamental e intersecretarial de mediano y largo plazo. Si bien es cierto que la cooperación fue relativamente amplia en los primeros meses de operación del programa, sobre todo con organizaciones del gobierno federal, este tipo de trabajo conjunto se debilitó rápidamente.

### ***CAÑADAS y el entorno de su implementación***

De lo expuesto en esta tesis, se considera que el proceso político de alcance nacional alrededor del conflicto chiapaneco ha tenido dos efectos sobre el programa. En primer lugar, ha despertado un interés particular en el gobierno por mantener su presencia en la zona (independiente de la que mantiene el ejército federal) y, en consecuencia, ha hecho evidente la necesidad de canalizar de manera más efectiva el gasto social hacia el estado (sobre todo con la llegada del presidente Zedillo al poder). Si bien no hubo una sola opinión acerca de cómo enfrentar el conflicto, gracias a estas condiciones políticas el programa logró subsistir a pesar de los recortes presupuestales y de los cambios en el gabinete presidencial. De manera indirecta, sin embargo, el proceso político nacional también influyó en la gestión social en la zona de conflicto. Al ser un programa del gobierno de la República, CAÑADAS estaba sometido a la normatividad

---

<sup>586</sup> En una escala de coordinación elaborada por Les Metcalfe, este tipo de interacción sería de nivel 2, donde el

que rige la asignación y ejecución de recursos del presupuesto federal. Esto representó algunos problemas, sobre todo relacionados con las restricciones al tipo de gasto (es decir, el tipo de bienes, servicios y obras de infraestructura que legalmente pueden financiar con el presupuesto federal) que pueden ejercer directamente los funcionarios de la SEDESOL, lo que limitó su capacidad para responder a las condiciones cambiantes de la región e introdujo un elemento importante de incertidumbre. Por ejemplo, la apertura programática orilló a los funcionarios de CAÑADAS a buscar acuerdos con las autoridades municipales para que una parte de los recursos de su Fondo de Desarrollo Social Municipal (en general se logró que todos los ayuntamientos, con excepción de Ocosingo, aceptaran intercambiar con Cañadas 25% de ese Fondo en 1997) pudiera ser asignado a los proyectos que los Consejos Consultivos consideraban prioritarios. La reforma de los criterios presupuestales, la rigidez del sistema de control del gasto por medio de las contralorías y la reducción de algunas partidas de gasto (por ejemplo, en 1998 los recursos para vivienda tuvieron que ser utilizados para atender a los damnificados por las intensas lluvias que aquejaron a la costa de Chiapas) restaron capacidad de respuesta al Programa Cañadas en varios momentos.

Por las características antes mencionadas, se concluye que el Programa se vio obligado a establecer objetivos de corto plazo (financiar proyectos específicos), impidiendo la adopción de una visión de más largo plazo, el trabajo en redes consolidadas y el aprovechamiento de sinergias entre diferentes tipos de acciones en marcha. Este hecho ha dado un cariz más bien reactivo a las acciones implementadas en la zona. Debe reconocerse, sin embargo, que los efectos de Cañadas sobre las condiciones de vida han sido notables en ciertas comunidades, considerando el clima de tensión permanente y deterioro en el que se encontraban.

## **Los resultados obtenidos**

En general se concluye que los resultados de CAÑADAS fueron sumamente desiguales debido a que las variables que definían la dinámica del conflicto no estaban necesariamente bajo el control de los funcionarios ni de los participantes en los CAS y los Consejos Consultivos. De ahí que el éxito de la gestión social en la zona de conflicto se viera severamente limitado por las propias condiciones del entorno. La evaluación de los propios involucrados parece señalar que la reconstrucción del tejido social aún no ha sido lograda a partir del funcionamiento de Cañadas<sup>587</sup>, aunque se le atribuye un papel importante de prevención de un mayor deterioro de las relaciones comunitarias. En términos del conflicto más general con el EZLN, una expectativa incumplida de algunos funcionarios de CAÑADAS es que la red de Consejos Consultivos, en la que participaban personas pertenecientes a las diferentes fracciones políticas presentes en la región, no pudo transformarse en la base de un acuerdo más general de paz y reconciliación que brindara alternativas a la vía violenta.<sup>588</sup>

Ahora bien, dadas las premisas de valor que se señalaron al principio de esta sección, es difícil saber si existía una alternativa diferente para lograr la atención de las demandas y también la reconciliación social. Si comparamos el funcionamiento del Programa Cañadas con el del Programa de Bienestar Social y Desarrollo Económico Sustentable para el Estado de Chiapas (PBSDES) podemos darnos una idea de qué tan exitosos fueron dos esquemas de operación distintos dentro del mismo entorno. En el último caso, se eligió una estructura *ad hoc*, centrada en el liderazgo político de Dante Delgado y libre de la mayoría de las normatividades que rigen a las

---

*coordination*, Ottawa, Canadian Centre for Management Development, 1998, pp. 5-7.

secretarías de estado. Era entonces un diseño sumamente flexible, con amplias facultades para dar respuesta a las demandas de los principales actores políticos de Chiapas. Sin embargo, fue justamente la falta de cualquier tipo de formalización del trabajo en este programa, debido a la inexistencia de reglas de interacción con las diferentes agrupaciones, la que causó que, por un lado, se crearan expectativas excesivas sobre la capacidad real de respuesta del PBSDES y, por el otro, que fuera imposible canalizar la demanda de una manera constructiva. El resultado fue que la competencia por los recursos del programa y el protagonismo excesivo de su líder (Dante Delgado) terminaran por paralizar las acciones, enfrentar a los interesados y distanciar al programa del resto de las organizaciones del gobierno federal. Finalmente, se optó por suspender las actividades del PBSDES a los pocos meses de haberse iniciado.

En el caso del Programa Cañadas, si bien se optó por un diseño desconcentrado de atención y por la instauración de un proceso flexible y con exigencias escasas para los beneficiarios, se decidió evitar la politización excesiva del esquema al canalizar el debate sobre los destinos del gasto hacia las propias comunidades y sus representantes, bajo la regulación de normas fijas y claras de interacción con los funcionarios de la SEDESOL. Gracias a este matiz es que fue posible la permanencia de los CAS en la mayoría de las microregiones y que éstos no fueran motivo de disputas violentas. La existencia de una estructura formal y pública para la canalización y atención de las demandas de manera cercana a las comunidades, ligado a un manejo flexible y descentralizado de sus recursos, fueron factores clave de éxito relativo en el caso de CAÑADAS.

---

<sup>587</sup> Entrevista 1, con funcionario de la DGOS, SEDESOL, 1998, 3 y 10.

<sup>588</sup> Entrevista 11, con integrante de Chiltak, A.C., 1999.

## **CAÑADAS como arena de interacción entre actores**

En conclusión, la SEDESOL, como organización pública dentro del contexto de la administración pública mexicana, tuvo capacidad de diseñar un esquema capaz de establecerse en la región y atender con mayor eficacia la demanda social. Sin embargo, conforme el propio contexto obligó a CAÑADAS a entrar en una patrón de formalización de sus procesos presupuestales y de administración, esa efectividad se vio mermada. Es decir, entre mayor era la normatividad a la que debía apegarse el programa, menos capacidad de respuesta tuvo.

Ahora bien, retomando el modelo de relaciones entre los actores de la asistencia social y adaptándolo al caso de programas sociales<sup>589</sup>, podemos extraer conclusiones sobre el papel de cada actor dentro del sistema de interacción que implicó la implementación del Programa Cañadas. El papel sumamente complejo de mediador (es decir, las personas adscritas a la estructura de los CAS y a la Coordinación del Programa) se volvió difícil en la medida en la que los mandos superiores de la SEDESOL y los dirigentes de la política federal hacia Chiapas, fundamentalmente la SEGOB, no compartían totalmente la propuesta de operación de CAÑADAS y, al mismo tiempo, las circunstancias del entorno chiapaneco amenazaban con desbordar de demandas a los CAS y sus Consejos Consultivos. Es decir, encontrar el equilibrio entre las exigencias de las instancias de decisión sobre los recursos presupuestales y las necesidades de las comunidades y sus organizaciones, se convirtió en el objetivo implícito cotidiano que se asumió dentro del equipo que llevó adelante este programa. Por un lado, se debía mantener la presencia gubernamental en la región y realizar obra social sin que ello fuera motivo de mayores problemas políticos y, por el otro, se debía mantener la participación social dentro de los canales diseñados para ello y atender mínimamente las demandas captadas a través de ellos.

Podemos concluir que los mediadores fueron el componente “bisagra”, es decir, los responsables de conciliar estas dos facetas, frecuentemente contradictorias, de la acción de gobierno a partir de 1995. El resultado fue que estos burócratas se mantuvieron en una posición política vulnerable, tanto hacia arriba como hacia abajo, por lo que optaron hacer pasar lo más desapercibido posible a CAÑADAS y por un estilo de gestión similar al de una ONG, con objetivos más bien difusos y concentrada en la administración cotidiana de las relaciones entre los diferentes actores.

En conclusión, los funcionarios del Programa Cañadas tuvieron que conciliar la atención a las contingencias continuas que nacían de las demandas de los actores y del desarrollo de los conflictos políticos con la necesidad de mantener cierta coherencia y estructuración organizativa que permitiera mantener su presencia en la región al igual que la realización de obras y proyectos, evitando la parálisis que derivaría de verse rebasados por las exigencias de los participantes y el rejuogo político. Esta situación nos lleva a considerar que, probablemente, los problemas de marginación, pobreza por un lado, y enfrentamiento intra e intercomunitario, por otro, no resultaron “administrativamente tratables”, es decir, la estructura burocrática creada para hacerles frente mostró ser demasiado vulnerable y débil como para ofrecer soluciones eficaces de mediano y largo plazo.

### ***Las organizaciones públicas frente a las crisis políticas***

El caso estudiado en esta tesis brinda algunas pistas acerca de los patrones que rigen el comportamiento de las organizaciones públicas frente a ciertos entornos que presentan distorsiones contingentes tanto en la toma de decisiones como en la implementación de

---

<sup>589</sup> Sebastián Sarasa, *El servicio de lo social*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 1993, pp. 73-97.

programas y acciones. Parece que ante situaciones donde la gobernabilidad se encuentra en entredicho debido a que las características básicas del Estado son puestas a prueba, las organizaciones públicas parecen tener dos opciones: o se actúa de la manera en que la autoridad estatal se presenta de la manera más descarnada, es decir, se recurre a la violencia, o, en caso contrario, se tratará de “camuflar” las acciones, es decir, se hará el intento de “no parecer gobierno” y adoptar formas de organización y relación con los actores del entorno tomadas de la sociedad civil y convertidas en formas de gerencia gubernamental. Este último camino, sin embargo, está lleno de contradicciones y paradojas.

Dadas las características de las crisis de gobernabilidad, la teoría de las organizaciones supone que para enfrentar un entorno con tal grado de incertidumbre es adecuado abandonar el enfoque burocrático de la gestión pública y trasladarse a un esquema más flexible, desregulado, descentralizado y basado fuertemente en el ajuste mutuo como forma de lograr la coordinación de las acciones. El objetivo sería evitar las contradicciones entre un sistema rígido e hiperformalizado, por un lado, y las necesidades impuestas por el entorno y las normas emergentes<sup>590</sup> o informales que adoptan los funcionarios frente a una crisis, por el otro. Así, el enfrentamiento de una crisis política severa supone la existencia de un entorno sumamente cambiante e incierto, que debería ser enfrentada de mejor forma por una organización creada *ad hoc*, es decir, con la única misión de enfrentar las necesidades coyunturales y libre de las formas burocráticas de mando y control.

Sin embargo, un arreglo excesivamente laxo no sólo dificulta la coordinación interna de la organización, sino que la hace muy vulnerable a las estrategias políticas de los actores interesados, que buscan renegociar las débiles reglas informales a cada momento. El riesgo de

parálisis es altamente probable si la propia organización no brinda alternativas para disminuir la incertidumbre por medio de la formalización de algunos puntos críticos de interacción con su entorno. Dicha formalización sería una manera de prevenir el “secuestro” de la organización (es decir, la adopción irrestricta de los intereses de algún grupo o facción) por parte de algún grupo de “clientes” en particular, por un lado, y también de mantener una participación amplia de la sociedad (en la medida en que se reducen los costos de negociación al establecerse con claridad las reglas para la interacción con los funcionarios públicos).

De lo anterior se desprende una paradoja interesante de destacar: por un lado, el entorno empuja a las organización a asumir un comportamiento reactivo, de corto plazo y centrado en resolver los problemas cotidianos de gestión política de sus acciones, mientras que, por el otro, su supervivencia en el largo plazo supone la institucionalización formal de ciertos aspectos de su funcionamiento, lo que le resta flexibilidad para dar respuestas eficaces y efectivas demandas que amenazan con desbordarse. Esto da lugar a una organización que ni es completamente *ad hoc*, ni completamente burocrática; es un conjunto de personas y procedimientos que están en búsqueda de un equilibrio delicado entre una y otra forma de conjunción de esfuerzos. El resultado es una formalización mínima de ciertos procedimientos, sobre todo los relacionados al acceso de los beneficiarios a los productos o servicios que se ofrecen, pero sin una visión de mediano o largo plazo que permitiera un proceso de planeación ligado a objetivos y metas. Así, este tipo de organización sería exitosa para sobrevivir en medio de un entorno tan conflictivo e inierto, pero tendría poca capacidad para resolver problemas de carácter estructural de las comunidades a las que atiende.

---

<sup>590</sup> Véase Sandra K. Schneider, *Flirting with Disaster. Public Management in Crisis Situations*, Londres, M.E. Sharpe, 1995, p. 143.

Ahora bien, el éxito de esta organización depende de las percepciones que de su acción tienen los actores involucrados. Es muy probable, sin embargo, que la paradoja antes descrita haga muy difícil que las percepciones evalúen de manera equilibrada el conjunto de resultados obtenidos por las acciones conducidas por la organización, por lo que es probable que la opinión de los actores se modifique de manera muy marginal, en comparación con aquellas que se tenían antes de que se iniciara la operación de dichas acciones. Así, la capacidad de legitimación más amplia de la actuación gubernamental puede ser sumamente limitada.

## ANEXO 1

PRINCIPALES OBRAS Y ACCIONES REALIZADAS A TRAVÉS DEL PROGRAMA CAÑADAS 1995		
Tipo de Obra	Recursos	Descripción
<b>Agua Potable</b>	<b>0.2 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se construyeron 5 tanques de almacenamiento en las comunidades de San Rafael, Ranchería Cintalapa, San Rafael Anexo, y Villa las Rosas (Las Margaritas) y Santa Cruz (Altamirano)</li> <li>● Se ampliaron y construyeron 2 sistemas de agua potable en las Piedrecitas (Ocosingo) y Jo Paxlja (Chilón).</li> </ul> <p>Se adquirió una bomba de agua para Tziscaco (La Trinitaria)</p>
<b>Electrificación</b>	<b>2.8 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se realizaron 37 proyectos de electrificación convencional y no convencional, en igual número de comunidades en los municipios de Ocosingo, Las Margaritas, La Independencia y Altamirano, consistentes en:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 6 finiquitos de energía eléctrica, 6 redes de distribución de energía eléctrica, 5 construcciones de línea de energía, 2 reparaciones del manto de turbina (una hidroeléctrica y la otra hidráulica); 2 distribuciones de paquetes de electrificación, 2 introducciones de energía eléctrica, una ampliación de electrificación rural y un sistema de acometidas de luz eléctrica.</li> <li>○ Se instalaron 12 celdas solares fotovoltaicas.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Vivienda Digna</b>	<b>8.4 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se realizaron 229 acciones de vivienda en los municipios de Ocosingo, Las Margaritas, La Independencia, Altamirano, Chilón y La Trinitaria.</li> </ul>
<b>Urbanización</b>	<b>0.1 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se construyeron 3 puentes de caminos en las localidades de Las Tazas (Ocosingo); Puerto San Bartolo y San Antonio Los altos (Las Margaritas).</li> </ul>
<b>Educación</b>	<b>0.3 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se realizaron 6 proyectos de construcción de 5 aulas didácticas y una aula de telesecundaria en las comunidades de La Soledad, La Zarca y San Jesús (Ocosingo); Loma Bonita (Las Margaritas); San Antonio Buena Vista (La Independencia ) y Puerto Rico (Altamirano).</li> <li>● Se construyeron dos sanitarios, uno para una telesecundaria y otro para un jardín de niños en la comunidad de San Antonio Buenavista (La Independencia).</li> </ul>
<b>Salud</b>	<b>0.2 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se realizaron adecuaciones a las instalaciones de dispensarios en dos CAS en las localidades de Puerto Rico y la Unión (Ocosingo)</li> <li>● Se llevaron a cabo acciones de reconstrucción e instalaciones médicas en dos casas ejidales en las localidades de la Candelaria (Altamirano); Nuevo Montelbano (Ocosingo); y Jajk'chilb'ej y Vicente Guerrero (Las Margaritas ).</li> </ul>
<b>Asistencia Social y Servicios Comunitarios</b>	<b>0.3 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se llevaron a cabo 8 suministros y una reparación de molinos de nixtamal en nueve comunidades de los municipios de Ocosingo, Las Margaritas y La Independencia</li> </ul>

		<p>Ocosingo, Las Margaritas y La Independencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se apoyó a la realización de tres eventos deportivos y una dotación de uniformes en las localidades de Vicente Guerrero (Las Margaritas), dos en San Antonio Buenavista (La Independencia) y en Nuevo Montelíbano (Ocosingo).</li> <li>• Se adquirió y suministró una lancha para transporte en la comunidad de las Tazas (Ocosingo).</li> <li>• Se apoyaron dos rescates de la medicina tradicional en las comunidades de El Zapotal y Santa Elena (Ocosingo).</li> <li>• Se entregaron dos paquetes avícolas de pastura en las rancherías Guadalupe y Chavarico Las Palmas (Ocosingo).</li> <li>• Se entregó una dotación de baterías de cocina en la comunidad de Ibarra (Ocosingo).</li> <li>• Se adquirió un equipo de sonido para la comunidad La Fortuna Galo Giro (Las Margaritas).</li> <li>• Se apoyó la producción apícola en la ranchería Las Champas (Ocosingo).</li> </ul>
<b>Abasto y Comercialización</b>	<b>0.09 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se dotó un taller de producción y comercialización de artesanías en la comunidad de Santo Domingo Las Palmas (Las Margaritas). Se construyó un techo para Tianguis en la comunidad de Maravilla Tenejapa (Las Margaritas).</li> </ul>
<b>Proyectos Productivos</b>	<b>1.6 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se apoyó con la dotación de aperos de labranza y un suministro de herramientas agrícola a siete comunidades de los municipios de Las Margaritas y Ocosingo.</li> <li>• Se apoyaron los cultivos de plátano en seis comunidades; de frijol en tres comunidades; y de cultivo de ajo en la comunidad Lucha Campesina de los municipios de Las Margaritas y Ocosingo.</li> <li>• Se establecieron cinco huertos hortofrutícolas en el municipio de Ocosingo; y dos viveros agroforestales en las comunidades de Saltillo y Chiapas (Las Margaritas).</li> <li>• Se apoyó la producción de ganado bovino en pie de cría en las comunidades de Sociedad La Victoria y Venustiano Carranza (Altamirano).</li> <li>• Se llevo a cabo la rehabilitación de un baño garrafaticida en el ejido Venustiano Carranza (Altamirano).</li> <li>• Se adquirieron 11 despulpadoras de café y se construyó un patio de secado en la comunidad de Santana Ojo de Agua (Las Margaritas).</li> <li>• Se apoyó la apicultura comunitaria en cuatro localidades de los municipios de Altamirano, Las Margaritas y Ocosingo.</li> <li>• Se realizaron diversos proyectos de apoyo a la producción consistente en: una adquisición de tractor agrícola equipado para la comunidad Amparo Agua Tinta (Las Margaritas); la adquisición de tres bombas aspersoras para la comunidad de las Tazas (Ocosingo); suministro de insecticidas en la comunidad de Buena Vista Pachan (Las Margaritas); se dotó de cámaras de cría a la comunidad de San Antonio (Ocosingo); se dotó de gallinas ponedoras a la comunidad Santa Teresa (Ocosingo); y se apoyó la cría y engorda de mojarra tilapia a la comunidad de Santa Lucía (Ocosingo).</li> </ul>
<b>Fondo de Desarrollo Social Municipal</b>	<b>8.0 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En este rubro se realizaron 364 acciones entre los que destacan obras de: agua potable, electrificación, vivienda digna, educación, asistencia social y servicios comunitarios, abasto y comercialización, proyectos productivos y caminos rurales:</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agua potable. Rehabilitación del sistema de agua potable por gravedad en la Ranchería Sinaloa (Las Margarita; rehabilitación del sistema de agua potable en las comunidades de San Vicente (La Trinitaria), Nuevo León y Lázaro Cárdenas (Ocosingo); materiales para la instalación de tomas domiciliarias en Taniperlas (ocosingo); tanque para captación y almacenamiento de agua en las comunidades de Plan Ayala (Ocosingo) y ranchería Santa Cruz (Altamirano); distribución de agua potable en las localidades de Peña Limonar (Ocosingo) e introducción de agua potable en Tzajalá (Ocosingo) y Benito Juárez La Selva (Las Margaritas); y dotación de agua en vehículos cisterna.</li> <li>• Electrificación: 14 proyectos de celdas solare, finiquito de electrificación en Suchila (Ocosingo) y Zacualtipan (Las Margaritas); ampliación e introducción de energía eléctrica en la localidad de Nueva Morelia (Ocosingo) y Anexo Flor del Río (Las Margaritas); red de distribución de energía eléctrica en la localidad de Taniperlas (Ocosingo), e instalación de celdas solares para la escuela primaria de la localidad La Soledad (Ocosingo).</li> <li>• Vivienda Digna: 29 proyectos de mejoramiento de vivienda en el mismo número de comunidades en los municipios de Ocosingo, Las Margaritas y Altamirano.</li> <li>• Educación: construcción de aula de jardín de niños en la comunidad de Lucha Campesina (Las Margaritas); ampliación de servicios sanitarios en telesecundaria en la localidad de Puerto Rico (Altamirano); y construcción de un cerco perimetral del terreno de la comunidad de Altamirano.</li> <li>• Asistencia Social y Servicios Comunitarios: dotación de despensas en los municipios de Las Margaritas, Ocosingo, Altamirano y La Independencia; terminación de la agencia municipal en la localidad de Vicente Guerrero (Las Margaritas); construcción e instalación de 11 proyectos del CAS en los municipios de Las Margaritas, Ocosingo y Altamirano; adquisición y distribución de tres equipos de sonido en las localidades de Zacualtipan y Nuevo Matzam (Las Margaritas) y en Nuevo Tenejapa (Ocosingo); promoción de un torneo de basquetbol en la comunidad de Amatitlán (Ocosingo); apoyó a la realización del Foro de Reconciliación en Chiapas; y apoyó a la capacitación de instructores comunitarios en la comunidad de Maravilla Tenejapa (Las Margaritas).</li> <li>• Abasto y Comercialización: reparación de vehículos para acopio y comercialización en la comunidad de Lucha Campesina (Las Margaritas); apertura de tiendas rurales en las comunidades de La Soledad, Candelaria y Chamizal (Ocosingo); y abasto de productos a tiendas rurales en la localidad de Montelíbano (Ocosingo).</li> <li>• Proyectos Productivos: apoyó a los cultivos de frijol, plátano, ajo, chile jalapeño, pimienta y vainilla; apoyó y rehabilitación de 13 huertos hortícolas y frutícolas; dotación de aperos en las localidades de San Antonio Samaria y San Francisco (Ocosingo) y de acémilas para tracción y transporte en las localidades de Nuevo Altamirano y Nuevo Chapultepec (Ocosingo); dotación de un tractor con implementos a las localidades de la ranchería San Pedro, San Miguel Agua Azul, Betania y Yaxoquintela (Ocosingo); adquisición y distribución de 31 trapiches en el municipio de Ocosingo; adquisición y distribución de máquinas despulpadoras de café para 11 comunidades de los municipios de Altamirano, Las</li> </ul>
--	--	---

		<p>Margaritas y Ocosingo; construcción de dos patios de secado de café en las localidades de Las Delicias y San Lorenzo (Las Margaritas); instalación de un taller de producción y comercialización de artesanías en la comunidad de Nuevo Matzam (Las Margaritas); adquisición de cuatro molinos para las comunidades de Río Blanco San Vicente y Emiliano Zapata (Ocosingo), y Agua Perla y Victoriano Grajales (Las Margaritas); apoyó a granjas porcinas de engorda y cría de cerdos de traspatio en las comunidades de Veracruz y Bello Paisaje (Las Margarita); apoyó al pie de cría de ganado bovino en las localidades de Santa Cecilia el Pedregal y Joaquín Miguel Gutiérrez (Altamirano), así como la habilitación de un baño garrapaticida en la comunidad de Venustiano Carranza (Altamirano); explotación de borregos en potrero en la rancharía Santa Teresa (Ocosingo); dotación de dos paquetes de gallinas ponedoras en las localidades de San Antonio La Victoria y San Francisco La Pimienta (Ocosingo) y de un paquete avícola de pastura en la rancharía Dolores (Ocosingo); rehabilitación del taller de costura y panadería de la comunidad de Santa Elena (Ocosingo); adquisición de moldes para la fabricación de blocks par la comunidad del Edén (Las Margaritas); adquisición y distribución de bombas aspersoras para la comunidad de Achilum Montelíbano (Ocosingo); construcción de pozo artesiano en la comunidad de copropiedad Solo Dios (Altamirano); y apoyó a la capacitación comunitaria en las localidades de Chalam del Carmen San Agustín y Calma del Carmen Viejo (Ocosingo).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Caminos Rurales: rehabilitación de un camino rural en la comunidad de San Isidro (Las Margaritas).</li> </ul>
<b>Caminos Rurales</b>	<b>1.6 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se reconstruyó un camino rural en la comunidad de Guadalupe Miramar (Las Margaritas).</li> <li>• Se realizó la construcción de un camino rural en la comunidad de Las Tazas (Ocosingo).</li> </ul>
<b>Desarrollo Comunitario</b>	<b>0.3 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se realizaron dos adiestramientos a curanderos indígenas en la comunidad Lucha Campesina (Las Margaritas).</li> <li>• Se realizó programa emergente de capacitación a comunidades en El Censo (Ocosingo)</li> <li>• Se capacitó a consejos ciudadanos de bienestar social en la localidad de Lucha Campesina (Las Margaritas).</li> </ul>

**PRINCIPALES OBRAS Y ACCIONES REALIZADAS A TRAVÉS DEL PROGRAMA CAÑADAS 1996**

<b>Tipo de Obra</b>	<b>Recursos</b>	<b>Descripción</b>
<b>Agua Potable</b>	<b>14.9 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En 29 localidades de los municipios de Ocosingo, Las Margaritas, Altamirano y La Trinitaria se llevaron a cabo 67 proyectos, de los cuales destacan las siguientes obras: Adquisición de bombas de agua, sistemas de agua potable, ampliación y rehabilitación de red de distribución de agua potable; construcción e introducción de sistema de agua potable; estudio topográfico de agua potable, y seis tanques de almacenamiento de agua.</li> </ul>
<b>Alcanrillado</b>	<b>0.2 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se llevaron tres acciones de alcantarillado entre los que destacan: la construcción de obras de drenaje, construcción de fosa séptica y pozo de absorción; y alcantarillado pluvial en las localidades de San José El Zapotal, Ejido Candelaria y Ejido Cintalapa en los municipios de Las Margaritas, Altamirano y Ocosingo.</li> </ul>
<b>Urbanización</b>	<b>0.5 mdp</b>	Se realizó empedrado y adoquinamiento de calles, así como la construcción y revestimiento de calles en las comunidades de Santo Domingo, Francisco I. Madero y Tziscaco en los municipios de Ocosingo y La Trinitaria.
<b>Electrificación</b>	<b>10.4 mdp</b>	<p>Se llevaron a cabo 22 obras de electrificación convencional, entre los que destacan: la rehabilitación de microhidroeléctrica, la introducción de energía eléctrica y ampliación de red de distribución de energía eléctrica, entre otros. Beneficiando a 16 localidades de los municipios de Ocosingo, Las Margaritas y Altamirano.</p> <p>Se introdujeron 52 celdas solares en los municipios de Ocosingo, Altamirano y Las Margaritas.</p>
<b>Vivienda Digna</b>	<b>5.6 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se realizaron 125 acciones de mejoramiento de la vivienda, beneficiando a 121 localidades de los municipios de Ocosingo, Altamirano, La Trinitaria, La Independencia y Las Margaritas.</li> <li>Principales obras:</li> <li>Mejoramiento de la vivienda, adquisición de máquina adobloquera, terminación de viviendas, rehabilitación de techo, paredes y piso de casa comunitaria, adquisición de adobloquera mixta, construcción de letrinas.</li> </ul>
<b>Educación</b>	<b>2.2 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se ejecutaron 46 proyectos en beneficio de 44 localidades en los municipios de Altamirano, Ocosingo, Tumbala y La Trinitaria. Principales obras:</li> <li>Terminación de albergue escolar, reconstrucción de techo de aula de escuela primaria, rehabilitación de aula y anexo, terminación de dos aulas, construcción de loza de concreto armado para tres aulas, construcción de 35 aulas, construcción de aulas tipo (CAPFCE), construcción de tres aulas (PEICASEL), construcción de albergue indígena, construcción de baños para escuela primaria, construcción de escuela comunitaria y equipamiento de telesecundaria.</li> </ul>
<b>Salud</b>	<b>0.1 mdp</b>	<p>En 18 localidades de los municipios de Ocosingo, Las Margaritas, Altamirano y La Independencia se llevaron a cabo 18 acciones de salud, entre los que destacan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Instalación de dos farmacias comunitarias</li> <li>Equipamiento de consultorio dental rural</li> <li>Rehabilitación y equipamiento de casa de salud</li> <li>Construcción y adquisición de medicinas para 13 farmacias de</li> </ul>

		<p>salud</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Equipamiento de Centro de Salud.</li> </ul>
<b>Asistencia Social y Servicios Comunitarios</b>	<b>1.0 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se realizaron 37 obras en beneficio de 36 localidades de los municipios de Altamirano, Ocosingo, Las Margaritas y La Trinitaria.</li> <li>• Principales acciones:</li> <li>• Complemento de construcción de casa ejidal, adquisición de una lancha con motor y equipo, adquisición de tres molinos de nixtamal, dotación de equipo de sonido, adquisición de herramientas para mantenimiento de granja integral y rehabilitación de centro educativo nutricional.</li> </ul>
<b>Abasto y Comercialización</b>	<b>0.3 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ejecutaron 12 proyectos en los municipios de Ocosingo y La Trinitaria, entre los que destacan las siguientes obras: <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Rehabilitación de tienda comunitaria</li> <li>◆ Establecimiento de tiendas rurales</li> <li>◆ Instalación de tienda cooperativa</li> <li>◆ Construcción de local para tienda rural</li> <li>◆ Surtimiento de tienda rural</li> </ul> </li> </ul>
<b>Proyectos Productivos</b>	<b>2.6 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se realizaron 74 proyectos productivos en los municipios de Altamirano, Ocosingo, Las Margaritas, y La Independencia.</li> <li>• Principales proyectos: <ul style="list-style-type: none"> <li>Adquisición de líquido matazacate, instalación de huertos familiares, adquisición de implementos agrícolas apoyo a labores culturales del café, rehabilitación de estanques acuícolas, construcción de patios de secado, roturación, barbechos y rastreo de tierras, taller de carpintería para secundaria, establecimiento de cultivo picante, adquisición de maquinaria agrícola, apicultura comunitaria, dotación de botiquín veterinario, adquisición de 13 bombas aspersoras, rehabilitación de potreros, adquisición de molino de caña de azúcar y dotación de tractor e implementos agrícolas, entre otros.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Camino Rurales</b>	<b>31.2 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se llevaron a cabo 43 proyectos en los municipios beneficiando a 34 localidades de los municipios de Ocosingo, Las Margaritas, Altamirano, La Trinitaria y La Independencia.</li> <li>• Principales obras: <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Rehabilitación de camino rural tramo: E.C. Transf.-Guadalupe Miramar.</li> <li>◆ Reconstrucción de camino desvío Montelíbano, El Censo, Taniperlas, Agua Azul.</li> <li>◆ Rehabilitación de camino rural tramo: E.C. Transf.-Poza Rica-Nuevo Santo Tomás.</li> <li>◆ Construcción de puentes de hamaca de 100 mts.</li> <li>◆ Construcción del camino El Real-Las Tacitas.</li> <li>◆ Reconstrucción de camino rural: E.C. Transf.-La Constitución Acapulco La Gloria.</li> </ul> </li> </ul>

PRINCIPALES OBRAS Y ACCIONES REALIZADAS A TRAVÉS DEL PROGRAMA CAÑADAS 1997		
Tipo de Obra	Recursos	Descripción
<b>Agua Potable</b>	<b>5.4 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se realizaron 10 obras de construcción del sistema de agua potable en el mismo número de localidades de los municipios de Altamirano, Las Margaritas, Ocosingo y La Trinitaria.</li> <li>● 2 rehabilitaciones del sistema de agua potable en el municipio de Ocosingo</li> <li>● Una ampliación de línea de conducción anexa en el municipio de Ocosingo.</li> </ul>
<b>Caminos</b>	<b>34.5 mdp</b>	<p>Se ejecutaron 10 obras de construcción y 13 de rehabilitación de caminos rurales en los municipios de Altamirano, Las Margaritas y Ocosingo.</p> <p>Se construyeron 7 puentes vehiculares en los municipios de Altamirano, La Independencia y Las Margaritas.</p> <p>Se llevaron a cabo 4 estudios topográficos para caminos rurales.</p> <p>Revestimiento de camino de acceso en el municipio de La Trinitaria.</p>
<b>Alcantarillado</b>	<b>0.8 mdp</b>	Dos construcciones de las redes de atarjeas en el municipio de Ocosingo.
<b>Educación</b>	<b>1.7 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se realizaron 29 proyectos en los municipios de Las Margarita y Ocosingo, de los que destacan las siguientes obras:</li> <li>● Rehabilitación de escuelas, construcción de jardín de niños y telesecundaria, y equipamiento de aulas.</li> </ul>
<b>Electrificación</b>	<b>14.7 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se llevaron a cabo 17 acciones de electrificación convencional que comprenden: introducciones de línea y red de distribución eléctrica, introducción de energía eléctrica, construcciones de línea y red de energía eléctrica en los municipios de La Independencia, Las Margaritas y Ocosingo.</li> <li>● Se adquirieron 41 celdas solares y un suministro de planta solar en los municipios de Altamirano, Las Margaritas, Ocosingo y Chilón.</li> </ul>
<b>Vivienda Digna</b>	<b>4.9 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se realizaron 42 acciones de rehabilitación y automejoramiento de vivienda en los municipios de Altamirano, La independencia, Las Margaritas, Ocosingo y La Trinitaria</li> </ul>
<b>Urbanización</b>	<b>0.02 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se construyó un puente peatonal para mejorar la vialidad urbana en el municipio de Ocosingo.</li> </ul>
<b>Abasto y Comercialización</b>	<b>0.02 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se apoyó a la construcción de bodega de acopio en el municipio de Las Margaritas.</li> </ul>
<b>Proyectos Productivos</b>	<b>1.7 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se realizaron 56 proyectos productivos, entre los que destacan la siguientes obras: <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Adquisición de cuatro tractores con implementos en los municipios de Altamirano, Las Margaritas y Ocosingo.</li> <li>◆ Adquisición de un molino de caña de azúcar para el municipio de Las Margaritas.</li> <li>◆ Se establecieron 11 panaderías en los municipios de Altamirano, La Independencia y La Margaritas.</li> <li>◆ Adquisición y distribución de 17 molinos de nixtamal en los municipios de La Independencia y</li> </ul> </li> </ul>

		<p>Las Margaritas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Construcción y habilitación de 5 talleres de costura en los municipios de La Independencia y Las Margaritas.</li> <li>◆ Construcción de dos granjas avícolas de engorda en el municipio de Las Margarita.</li> <li>◆ Adquisición de malla de gallinero para el municipio de Ocosingo.</li> <li>◆ Establecimiento de cuatro cultivos de hortalizas en el municipio de Ocosingo.</li> <li>◆ Establecimiento de un huerto hortícola en el municipio de Ocosingo.</li> <li>◆ Establecimiento de dos huertos frutícolas en el municipio de Ocosingo.</li> <li>◆ Adquisición de una despulpadora de café en el municipio de Ocosingo.</li> <li>◆ Apoyo a la cría y engorda de Tepezcuintle en el municipio de Ocosingo.</li> <li>◆ Establecimiento de tres tiendas rurales de abasto en los municipios de Las Margaritas y Ocosingo.</li> <li>◆ Construcción de un centro de salud dental en el municipio de Las Margaritas.</li> </ul>
<p><b>Asistencia Social y Servicios Comunitarios</b></p>	<p><b>1.9 mdp</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se ejecutaron 12 acciones de asistencia social y servicios comunitarios, entre las que destacan las siguientes obras: <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Adquisición de tres equipos para la fabricación de insumos para la vivienda en los municipios de Altamirano, La Independencia y Las Margaritas.</li> <li>◆ Dotación de dos equipos de sonido para el municipio de Ocosingo.</li> <li>◆ Construcción de una olla de captación pluvial en el municipio de Altamirano.</li> <li>◆ Dotación de despensas en el municipio de Las Margaritas.</li> <li>◆ Construcción de casa ejidal en el municipio de Las Margaritas.</li> <li>◆ Construcción de Centro Comunitario en el municipio de Las Margaritas.</li> <li>◆ Construcción de salón de usos múltiples en el municipio de Ocosingo.</li> <li>◆ Construcción del sistema de agua potable en el municipio de La Trinitaria.</li> <li>◆ Remodelación de albergue turístico en el municipio de La Trinitaria.</li> </ul> </li> </ul>

**PRINCIPALES OBRAS Y ACCIONES REALIZADAS A TRAVÉS DEL PROGRAMA CAÑADAS 1998**

<b>Tipo de Obra</b>	<b>Recursos</b>	<b>Descripción</b>
<b>Agua Potable</b>	<b>3.1 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se rehabilitaron y construyeron 10 sistemas de agua potable en beneficio de igual número de comunidades, destacando las obras realizadas en Santa Ana Ojo de Agua y Chiapas (Las Margaritas) y Santa Rita el Cobán en el municipio de La Independencia.</li> <li>● Se construyeron cuatro tanques de un pozo de agua en beneficio de cinco comunidades, entre estas obras sobresalen por su inversión: en la Concepción municipio de La Independencia.</li> </ul>
<b>Alcantarillado</b>	<b>0.3 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se realizaron dos proyectos de alcantarillado en las localidades de Nueva Morelia y en Cuxulja en el municipio de Ocosingo.</li> </ul>
<b>Urbanización</b>	<b>2.6 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Se realizaron nueve proyectos de rehabilitación, revestimiento y reconstrucción de calles en los municipios de La Independencia, Las Margaritas, Altamirano y Ocosingo.</li> </ul>
<b>Educación</b>	<b>2.0 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se llevaron a cabo 18 acciones de rehabilitación y construcción de aulas en nueve localidades del municipio de Las Margaritas y el resto en Ocosingo.</li> </ul>
<b>Caminos</b>	<b>39.1 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se ejecutaron 26 proyectos de caminos rurales en 10 localidades del municipio de Las Margaritas, ocho localidades en el municipio de Ocosingo, seis localidades en el municipio de La Independencia, y dos localidades en el municipio de Altamirano.</li> </ul>
<b>Vivienda</b>	<b>1.1 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se llevaron a cabo 11 acciones de mejoramiento de la vivienda en los municipios de La Independencia y Las Margaritas.</li> </ul>
<b>Electrificación</b>	<b>17.6 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se realizaron 48 proyectos de electrificación, 20 de ellos para electrificación convencional y los 28 restantes para la introducción de fotoceldas solares en los municipios de Altamirano, Las Margaritas, Altamirano y Ocosingo.</li> <li>● Principales obras: <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 28 suministros e instalaciones de celdas solares</li> <li>◆ 17 líneas de conducción y distribución del servicio</li> <li>◆ una conversión de monofásica a trifásica</li> <li>◆ dos introducciones de energía eléctrica</li> </ul> </li> </ul>
<b>Asistencia Social y Servicios Comunitarios</b>	<b>2.8 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se ejecutaron 412 proyectos, de los cuales destacan las dotaciones de paquetes alimenticios en los municipios de Ocosingo, Las Margaritas, La Independencia, Altamirano y La Trinitaria.</li> </ul>
<b>Proyectos Productivos</b>	<b>27.2 mdp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se atendieron 508 proyectos productivos, entre los que destacan: <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 92 proyectos de cultivo y producción de maíz</li> <li>◆ 34 proyectos de cultivo al frijol</li> <li>◆ 131 proyectos para producción de café</li> <li>◆ 38 proyectos de cultivo de chile</li> <li>◆ 17 proyectos para plátano</li> <li>◆ 12 proyectos para el cultivo de tomate</li> <li>◆ 15 proyectos para el cultivo de jengibre</li> <li>◆ 12 granjas familiares de aves</li> <li>◆ 42 establecimientos de huertos hortícolas</li> <li>◆ 35 establecimientos de huertos frutícolas</li> </ul> </li> </ul>

		● <b>Rehabilitación de 43 potreros y 36 semilleros</b>
--	--	--

## **ANEXO 2**

### **PROPUESTA DE REGLAMENTO INTERNO**

#### **DE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS**

#### **JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS**

El presente reglamento interno, consiste en formalizar mediante acuerdo de Asamblea de Consejo Consultivo, el instrumento base normativo que garantice el adecuado cumplimiento de las funciones y obligaciones de sus miembros teniendo además como único propósito el fortalecimiento de las acciones realizadas por la organización y sus representantes.

#### **MARCO NORMATIVO**

Con la instalación del Centro de Atención Social en el Edén en 1995 y con la finalidad de brindar atención prioritaria a las comunidades de mayor rezago social en esta microregión, la Secretaría de Desarrollo Social a través del Programa Cañadas, instrumenta con la participación de las comunidades, la integración de los Consejos Consultivos como un foro de participación donde se recepciona, se analizan y se priorizan cada una de las demandas de las comunidades, siendo también a través de ésta donde se plantea, se ejecutan y se da seguimiento a cada una de las obras o acciones.

### **CAPITULO I**

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 1.- El presente reglamento tiene como objetivo principal regular el funcionamiento de los Consejos Consultivos de cuyas funciones principales está la participación priorización, validación, operación y seguimiento de los recursos del Programa Cañadas, mismos que son

**ejecutados por los Centros de Atención Social con la participación y decisión de los delegados comunitarios, teniendo como objetivo fundamental apoyar a disminuir gradualmente los rezagos sociales en la población más desprotegida.**

**Artículo 2.- El funcionamiento del Consejo Consultivo será por tiempo indefinido, en tanto que la duración de los delegados en el cargo será de un período de año.**

**Artículo 3.- Los integrantes de los Consejos Consultivos serán representantes en el ámbito de su cobertura microregional y serán nombrados mediante asamblea comunitaria, acreditados mediante acta que avala su nombramiento.**

**Artículo 4.- El presente reglamento y las normas generales que sustentan su operación y funcionamiento son de observancia general de todos los representantes del Consejo Consultivo y de las comunidades que lo representan.**

## **CAPITULO II**

### **DE LA CONSTITUCION E INTEGRACION DEL CONSEJO CONSULTIVO**

**Artículo 5.- Para el cumplimiento de sus funciones, el Consejo Consultivo estará integrado por**

- Presidente:**
- Secretario:**
- Tesorero:**
- Vocal de control y vigilancia:**
- Vocal del sector educativo:**
- Vocal del sector salud:**
- Vocal del sector educación**
- Vocal del sector agua potable:**

- Vocal del sector caminos:
- Vocal del sector productivo:
- Vocal del sector vivienda:
- Vocal de otros servicios:

### **CAPITULO III DE SU ESTRUCTURA E INTEGRACION**

**Artículo 6.-El Consejo Consultivo estará integrado por los órganos siguientes:**

- Asamblea General
- Presidente
- Representante Comunitario
- Comisiones de trabajo que designe el Consejo Consultivo

**Artículo 7.- La asamblea General del Consejo Consultivo tendrá carácter legal con la asistencia del 50% más uno de los delegados, quienes tendrán derecho a voz y voto, siendo la autoridad máxima la encargada de vigilar el estricto cumplimiento de los acuerdos emanadas por ella.**

**Artículo 8.- Las asambleas generales serán ordinarias o extraordinarias , realizándose la primera cada mes y la segunda cuando las necesidades lo requieran.**

**Las asambleas ordinarias se establecerán en el programa de trabajo al inicio del año.**

**Las asambleas extraordinarias se convocarán con 5 días de anticipación.**

**Artículo 9.- La definición de las asambleas generales ordinarias será acordada al final de cada reunión de Consejo Consultivo y las extraordinarias serán convocadas por el Presidente del Consejo Consultivo y el coordinador del Centro de Atención Social, o cuando los soliciten el 10% de los delegados del CO. CO.**

**Artículo 10.-** Para la realización de cada asamblea general se nombrará una mesa de debates encargada de conducir la reunión siendo el presidente, el secretario y 2 vocales escrutadores quienes se encargarán de levantar los acuerdos derivados de la reunión.

**Artículo 11.-** Los acuerdos señalados en el acta de cada reunión serán analizados en la siguiente reunión, a fin de dar seguimiento a los mismos.

#### **CAPITULO IV DEL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO CONSULTIVO**

**Artículo 12.-** El Consejo Consultivo conjuntamente con el Coordinador del C:A:S garantizará que el análisis, priorización, definición, ejecución y seguimiento de las acciones contribuyan, a mejorar las condiciones de bienestar de la población con mayor rezago.

**Artículo 13.-** Son funciones del Consejo Consultivo

**Efectuar la difusión y promoción de los objetivos, estrategias del Consejo Consultivo**

**Recibir, analizar, priorizar e integrar la propuesta de cada una de las comunidades, buscando un mayor equilibrio en la asignación presupuestal y el mayor impacto en las acciones realizadas**

**Definir las obras y acciones a ejecutar por los comités**

**Gestionar apoyos institucionales ante las instancias Federales, Estatales y Municipales**

**Efectuar el control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se ejecuten**

**Vigilar que los recursos orientados a las distintas acciones se ejecuten de manera clara y transparente**

**Vigilar que las distintas comisiones de trabajo realicen oportunamente las tareas de gestión y seguimiento de las obras y acciones que se desarrollen.**

## **CAPITULO V LAS ATRIBUCIONES DE SUS INTEGRANTES**

**Artículo 14.- El presidente del Consejo Consultivo le corresponde:**

**Presidir las asambleas generales del Consejo Consultivo**

**Hacer cumplir los acuerdos derivados de las asambleas generales del Consejo Consultivo**

**Validar conjuntamente con los delegados comunitarios las actas de las asambleas del Consejo Consultivo**

**Apoyar al coordinador del CAS en la validación de los proyectos propuestos**

**Gestionar y apoyar propuestas de los municipios en el área de su competencia**

**Artículo 15.- Son facultades y obligaciones de los representantes comunitarios:**

**Asistir a las asambleas y del Consejo Consultivo y ejercer sus derechos a voz voto**

**Definir y promover los objetivos del Consejo Consultivo, así como los acuerdos derivados en el Consejo Consultivo**

**Asistir a las reuniones del Consejo Consultivo las veces que sean convocados**

**Firmar las actas de asamblea del Consejo Consultivo**

**Participar en las comisiones de trabajo que se les encomienden por acuerdo de la asamblea de consejo**

## **CAPITULO VI LAS SANCIONES Y AMONESTACIONES**

**Artículo 16.- Será motivo de sanción y amonestación los integrantes del Consejo Consultivo por:**

**Faltar a las reuniones del co. co. 3 veces en forma consecutiva.**

**Difundir en su comunidad acciones contrarias que afecten la imagen y objetivos del consejo consultivo.**

**Incurrir en el desvío de fondos destinados a proyectos de inversión.**

**Artículo 17.- El presente reglamento interno surtirá efecto a partir de la fecha, firma y al calce, por triplicado, siendo las    horas del día    del mes    de 1998, en el local que ocupa las instalaciones de**

**A T E N T A M E N T E**

**EL CONSEJO CONSULTIVO**

## REFERENCIAS

### Bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis F., “El modelo redimensionador: supuestos y límites”, en Memoria I, Seminario Internacional, México, INAP, 1989.
- Aguilar Villanueva, Luis F., “Estudio Introdutorio” a su edición *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 2ª. ed., 1993.
- Aguilar Villanueva, Luis F., “Estudio Introdutorio” a su edición *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2ª. ed., 1996.
- Aguilar Villanueva, Luis F., “Estudio introductorio” a su edición *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 2ª. ed., 1996.
- Aguilar Villanueva, Luis F., “Gestión gubernamental y reforma del Estado”, en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000.
- Arellano Gault, David y Liliana Rivera Sánchez, “Gobiernos locales: innovación y perspectivas en la gestión de la participación social”, *Gestión y política pública*, vol. 7 (1999), pp. 89-119.
- Arvide, Isabel, *La guerra de los espejos*, México, Océano, 1998.
- Ascencio Franco, Gabriel, “Los tzeltales de Las Cañadas: notas etnográficas”, en *América Indígena*, vol. 55 (1992), pp. 65-101.

- Ascensio, Gabriel, "Milpa y ganadería en Ocosingo", en Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz, *Chiapas. Los rumbos de la historia*, México, UNAM-CIESAS-CEMCA-Universidad de Guadalajara, 1995.
- Atkinson, Anthony B., "On Targeting and Social Security: Theory and Western Evidence with Family Benefits", en *Public Spending and the Poor*, Washington, The World Bank, 1995.
- Bastian, Jean-Pierre, "El marcador sagrado: frontera interna y religión en Centroamérica y en el sur de México", en Philippe Bovin, *Las fronteras del Istmo. Fronteras y sociedades entre el Sur de México y América Central*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 1997.
- Bernal Gutiérrez, Marco Antonio y Miguel Ángel Romero Miranda, *Chiapas: crónica de una negociación. Tomo I*, México, Rayuela, 1999.
- Cabrero Mendoza, Enrique, "Gerencia pública municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales", en Enrique Cabrero Mendoza y Gabriela Nava Campos (coords.), *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, México, Miguel Ángel Porrúa Editor-CIDE, 1999.
- Carrillo, Ernesto, "La legitimidad de la administración pública" en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza, 1997.
- Castro Soto Juan, , "Ocosingo. Consejo Municipal ampliado, 1996-1998", en Miguel Bazdrech (coord.), *Gobiernos Locales: El futuro político de México*, ITESO-IGLOM, Tlaquepaque, Jal., 2000.
- Crespo, José Antonio, "Crisis económica: crisis de legitimidad", en Carlos Bazdrech, Nisso Bucay y Soledad Loaeza, *México. Auge, crisis y ajuste. I. Los tiempos del cambio 1982-*

1988, México, Fondo de Cultura Económica, 1992 [Lecturas del Trimestre Económico, 73, I].

Cruz Burguete, Jorge Luis, *Identidades en fronteras, fronteras de identidades. Elogio de la intensidad de los tiempos en los pueblos de la frontera sur*, México, El Colegio de México, 1998.

De la Grange, Bertrand y Maité Rico, *Marcos, la genial impostura*, México, Aguilar, 1998.

De Vos, Jan, “El Lacandón: una introducción histórica”, en Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz, *op. cit.*,

Díaz Cayeros, Alberto, “Una perspectiva comparada de las políticas sociales. Viabilidad política de su focalización”, en *Revista de trabajo social*, 21(1998), pp. 37-45.

Díaz-Polanco, Héctor, *La rebelión zapatista y la autonomía*, México, Siglo XXI, 1997.

Dresser, Denise, “En busca de la legitimidad perdida. Pronasol, pobreza y política en el gobierno de Salinas”, en Gabriel Martínez (comp.), *Pobreza y política social en México*, México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Tecnológico Autónomo de México [Lecturas del Trimestre Económico, 85].

Dror, Yehezkel, *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Escalante Gonzalbo, Fernando, *La mirada de Dios. Estudio sobre la cultura del sufrimiento*, México, Paidós, 2000.

Escalante Gonzalbo, María de la Paloma, “Cambio y políticas modernizadoras en Chiapas”, en Diana Guillén (coord.), *Chiapas: una modernidad inconclusa*, México, Instituto Mora, 1995.

- EZLN, “Declaración de a Selva Lacandona” en EZLN. *Comunicados y documentos*, México, Era, 1994.
- Forester, John, “La racionalidad limitada y la política de salir del paso”, en Luis F. Aguilar (edit.), *La hechura de las políticas, op. cit.*
- García Aguilar, María del Carmen, “Las organizaciones no gubernamentales en Chiapas: algunas reflexiones en torno a su actuación política” en Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica, *Anuario 1997*, Universidad de Ciencias y Artes del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, 1997.
- García de León Antonio, , *Resistencia y utopía. Memorial de agravios y crónica de revueltas y profecías acaecidas en la provincia de Chiapas durante los últimos quinientos años de su historia*, Era, México, 1985.
- García, María del Carmen y Daniel Villafuerte Solís, “Economía y sociedad en Chipas”, en María Tarrío y Luaciano Concheiro (coords.), *La sociedad frente al mercado*, México, La Jornada-UAM Xochimilco, 1998.
- González Ponciano, Jorge Ramón, “Marqués de Comillas: cultura y sociedad en la selva fronteriza México-Guatemala”, en Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz (eds.), *Chiapas. Los rumbos de otra historia*, México, UNAM-CIESAS-CEMCA-Universidad de Guadalajara, 1995.
- Gordon, Sara, “Del universalismo estratificado a los programas focalizados . Una aproximación a la política social en México”, en Martha Schteingart (coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa editor, 1999.

- Guillén, Diana, "Chiapas: razones y sinrazones de la gobernabilidad", ponencia presentada en el Coloquio *Chiapas et Guatemala: conflits et reconstruction sociale*, Universidad de Tolouse II, 26 al 28 de mayo de 2000, mimeo.
- Guillén, Diana, *Chiapas 1973-1993. Mediaciones, política e institucionalidad*, México, Instituto Mora, 1998.
- Harvey, Neil, *The Chiapas Rebellion. The Struggle for Land and Democracy*, Durham, Duke University Press, 1998.
- Hernández, Rogelio, "La administración pública al servicio de la política: la Secretaría de Programación y Presupuesto", en *Foro Internacional* 131 (1993), p. 468.
- Hernández Castillo, Rosalba Aída, "De la Sierra a la Selva: identidades étnicas y religiosas en la frontera sur", en Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz, *op. cit.*,
- Huntington, Samuel P., *La tercera ola*, Barcelona, Paidós, 1994.
- James G. March y Johan Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice, en *Administrative Science Quarterly*, 17(1972), pp. 1-25.
- Knight, Jack. *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Le Bot, Yvon, "Para entrar al siglo XXI: el paso por el suretes", en *Foro Internacional*, 154 (1998), pp. 593-618.
- Le Bot, Yvon, *El sueño zapatista*, México, Plaza y Janés, 1997.
- Legorreta, Carmen, "Construcción histórica regional y conflicto en los valles y cañadas de la Selva Lacandona", mimeo, s.l.n.f.
- Legorreta, María del Carmen, "La autonomía, ¿una reivindicación indígena", en *Leviatán*, 76, segunda época, 1999, pp. 139-159.

- Lendo Fuentes Tomislav, , *The Political Implications of the National Solidarity Program (1989-1994)*, tesis de doctorado, Colchester, Reino Unido, University of Essex, 2001.
- Lerner, Bertha, *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- Leyva Solano, Xóchitl, “Catequistas, misioneros y tradiciones en Las Cañadas”, en Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz, *op. cit.*,
- Lindblom, Charles E., “Todavía tratando de salir del paso”, en Luis F. Aguilar, *La implementación de las políticas, op. cit.*,
- Lustig, Nora, “ Solidarity as a Strategy of Poverty Alleviation” en Wayne Cornelius et. Al. (eds.), *Transforming State Society Relations in Mexico*, San Diego, Center of U.S.-Mexican Studies, 1994.
- Majone, Giandomenico, “Programas de investigación y Programas de acción, o ¿puede la investigación de políticas aprender de la filosofía de la ciencia? en Peter Wagner, *et al.*, (comps.), *Ciencias sociales y estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Márquez Rosano, Conrado, “Colonización, ganadería campesina y desarrollo sustentable en la Selva Lacandona, Chiapas”, ponencia presentada en el Coloquio *Chiapas et Guatemala: conflits et reconstruction sociale*, Universidad de Tolouse II, 26 al 28 de mayo de 2000, mimeo.

- Martínez Reyes, Héctor, “Estudio introductorio” en Michael Barzelay, *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Mas, Jordi y Carles Ramió, *La auditoría operativa en la práctica. Técnicas de mejora organizativa*, Santa Fe de Bogotá, Alfaomega, 1997.
- Méndez, José Luis, “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, en *Foro Internacional*, 33(1993), pp. 111-144.
- Mendoza Ramírez, Martha Patricia, “La intervención gubernamental en la Selva Lacandona”, en Diana Guillé (coord.), *Chiapas: una modernidad inconclusa*, México, Instituto Mora, 1995.
- Merino Huerta, Mauricio, “De la lealtad individual a la responsabilidad pública” en *Revista de Administración Pública*, num. 91 (1996), pp. 5-18.
- Mintzberg, Henry y Jan Jørgensen, “Una estrategia emergente para la política pública”, en *Gestión y política pública*, vol.4 (1995), pp. 25-45.
- Midgley, James, “Política social, el Estado y la participación de la comunidad”, en Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza: un tema impostergable*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1997.
- Mintzberg, Henry, *Diseño de organizaciones eficientes*, Buenos Aires, El Ateneo, 1982.
- Molina, Iván, *El pensamiento del EZLN*, México, Plaza y Valdés, 2000.
- Monguel Viveros Reyna, y Manuel Parra Vázquez, “Acción institucional y organización de productores en dos regiones del área maya”, ponencia presentada en el Coloquio *Chiapas et Guatemala: conflits et reconstruction sociale*, Universidad de Tolouse II, 26 al 28 de mayo de 2000, mimeo.

- Morales Bermúdez, Jesús T., "Las rutas de la selva: de la memoria a la promesa", ponencia presentada en el Coloquio *Chiapas et Guatemala: conflits et reconstruction sociale*, Universidad de Tolouse II, 26 al 28 de mayo de 2000, mimeo.
- Morales, Jesús, "El Congreso Indígena de Chiapas", *Anuario 1991*, Instituto Chiapaneco de Cultura, Tuxtla Gutiérrez, 1992. pp\*.
- Morelli, Donald R. y Michel M. Ferguson, citados en *Contra insurgencia, proinsurencia y antiterrorismo en los 80. El arte de la guerra de baja intensidad*", México, CNCA-Grijalvo, 1988.
- Morgan, Gareth, *Imágenes de la organización*, México, Alfaomega, 1990.
- Olson, Mancur, *The Logic of Colletive Action*, Cambridge, Mass., Harvard University, 1965.
- Pardo, María del Carmen, "La política social como dádiva del presidente", en *Foro Internacional* 143-144 (1996), pp. 295-320.
- Paz Salinas, María Fernanda, "Colonización, cultura y medio ambiente en la Selva Lacandona", en Xochitl Leyva y Gabriel Ascencio Franco (eds.), *Colonización, cultura y sociedad*, México, Universidad de Ciencias y Artes del Estado de Chiapas, 1997.
- Peters, B. Guy, "Política pública y burocracia", en *Foro Internacional*, 33(1993), pp. 54-87.
- Peters, B. Guy, *Managing Horizontal Government. The politics of coordination*, Ottawa, Canadian Centre for Management Development, 1998.
- Popper, Karl R., *El cuerpo y la mente*, Buenos Aires, Paidós, 1997.
- Putnam, Robert D., *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

- Ramírez Sáiz, Juan-Manuel, "Introducción" a su coordinación *¿Cómo gobiernan Guadalajara?*. *Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*, México, Miguel Ángel Porrúa Editor- Universidad de Guadalajara-Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.
- Ramírez Zozaya, Juan Miguel, "Estudio introductorio" a Barry Bozeman, *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas y privadas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Reyna, José Luis y Adalberto García Rocha (coords.), *Solidaridad en Zacatecas: impacto de una política pública*, México, El Colegio de México, mimeo, 1993.
- Rittel, Horst W.J. y Melvin M. Webber, "Dilemas de una teoría general de la planeación", en Luis F. Aguilar (edit.), *Problemas Públicos y agenda de gobierno*, *op. cit.*
- Robb, Caroline M., *Can the Poor Influence Policy? Participatory Poverty Assesstments in the Developing World*, Washington, The World Bank, 1999.
- Ruz, Mario Humberto, "Introducción", en Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz, *op. cit.*,
- Sabatier, Paul, "Top-Down and Bottom-Up Approches to Implementation Research: A Critical Analysis and Sugessted Synthesis", en *Journal of Public Policy*, 6(1986), pp. 21-48.
- Sánchez, Luis Alberto, "Estrategias de desarrollo social en las regiones críticas. Las experiencias del Programa Cañadas, ponencia presentada en la Reunión de Especialistas: El Desarrollo Regional y Urbano en México, organizado por el Colegio de Ingenieros Civiles de México, A.C., 2000.
- Sarasa, Sebastián, *El servicio de lo Social*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 1993.
- Schneider, Sandra K., *Flirting with Disaster. Public Management in Crisis Situations*, Nueva York, M.E. Sharpe, 1995.

- Sen, Amartya K., “El bienestar y la libertad”, en su libro, *Bienestar, justicia y mercado*, Buenos Aires, Paidós, 1991
- Sen, Amartya K., “The Political Economy of Targeting”, en *Public Spending and the Poor*, en Dominique Van de Walle y Kimberly Nead, *Public Spending and the Poor*, Washington, The World Bank, 1995.
- Serrano, Mónica, [“Violencia civil en Chiapas: los orígenes y las causas de la rebelión”, en *Foro Internacional*, 38(1998), pp. 452-474.
- Simon, Herbert A., *Administrative Behaviour. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, Nueva York, The Free Press, 2ª. ed., 1957.
- Sosa, José y Ernesto Velasco, “La nueva gerencia pública y el federalismo mexicano: cuestiones irresueltas”, en Miguel Bazdresch (coord.), *Gobiernos locales: el futuro político de México*, Guadalajara, ITESO, 2000.
- Tello Macías, Carlos, *La rebelión de Las Cañadas*, México, Cal y Arena, 10ª. Edición, 1999.
- Velasco Sánchez, Ernesto, “Sobre la necesidad de una visión estratégica en los programas contra la pobreza”, en *Foro Internacional* 161(2000), pp. 484-521.
- Villafuerte, Daniel, María del Carmen García y Salvador Meza, *La cuestión ganadera y la deforestación. Viejos y nuevos problemas en el trópico y Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, Chias., Universidad de Ciencias y Artes del Estado de Chiapas, 1997.
- Vilas, Carlos M., “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro)”, en *Las políticas sociales de México en los noventa*, México, Instituto Mora-UNAM-FLACSO-Plaza y Valdéz, 1996.
- Viqueira, Juan Pedro y Willibald Sonnleitner (coords.), *Democracia en tierras indígenas*, Instituto Federal Electoral-El Colegio de México-CIESAS, 1999.

Viqueira, Juan Pedro, "Chiapas y sus regiones", en Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz (eds.). *Chiapas. Los rumbos de otra historia*, México, UNAM-CIESAS-CEMCA-Universidad de Guadalajara, 1995.

Weber, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.

Wright, Deil S., *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

### Hemerográficas

"Acciones de la semana de solidaridad. Liberan hoy a 115 reos que están en diversas cárceles de Chiapas", en *La Jornada*, 10 de octubre de 1992.

"Asciende a 69 en número de muertos en Chiapas", en *El Financiero*, 8 de enero de 1994.

"Comunicados del EZLN" en *La Jornada*, 3 de abril de 1999.

"Diálogo de San Andrés" en *Palabra*. Boletín informativo del Centro de Información y Análisis de Chiapas, A.C., 27 (1997).

"El 90 por ciento de los proyectos de la Secretaría de Desarrollo Social beneficia a los priístas", *Proceso*, No. 1109, 1 de febrero de 1998.

"Llama Rojas a mantener el diálogo y el trabajo conjunto", en *El Nacional*, 26 Julio 1996.

"Presencia del EZLN en Chiapas desde 1993", en *El Financiero*, enero 8 de 1994.

"Pronasol y sus fondos", *La Jornada*, 22 de Enero de 1994.

"Revisará la SEDESOL proyectos y obra de la selva chiapaneca", en *La Jornada*, 3 de enero de 1994.

Arvide, Isabel, "Miguel Alemán: la esperanza quebrada", en *La Crisis*, 5 Diciembre 1998.

- Bellinghausen, Hermann y Jesús Ramírez Cuevas, "EZLN. Quince años", en *La Jornada*, 18 de noviembre de 1998.
- Cervantes, Jesusa, "Ninguna autoridad podrá desviar recursos con fines políticos: Sedeso", *La Jornada*, Viernes, 19 Diciembre 1997.
- Correa, Guillermo, "La guerra de baja intensidad en Chiapas abarca proyectos económicos, efectos psicológicos y manipulación de masas: CDHFBC" en *Proceso*, 4 de enero de 1998.
- Corro, Salvador, "En su paso por Chiapas, Dante intentó "dividir y desmembrar" a las organizaciones sociales", en *Proceso*, 23 Diciembre 1996.
- Corro, Salvador, "Sin visos de solución el problema de los indígenas desplazados en Chiapas" en *Proceso*, 15 Agosto 1999.
- Corro, Salvador y Julio César López, "En éxodo masivo y organizado, poblaciones enteras de la zona zapatista dejaron el campo libre para que el ejército pudiera decir: misión cumplida", en *Proceso*, 15 Agosto 1999.
- Del Riego, María Teresa, "Indígenas desplazados por el conflicto en Chiapas, no desean regresar a sus pueblos", en *Crónica*, 31 Marzo 1997.
- Díaz Flores Mary José, , "Destina Sedesol más de 56 mil 700 mdp a Los Altos y Las Cañadas" en *El Nacional*, 17 Noviembre 1997.
- Gómez Gómez , "Guillermo, Chiapas en los tiempos del diálogo para la paz", *El Nacional*, 1 Diciembre 1996.
- Levario Turcott, Marco, "Chiapas: una cronología" en *Nexos*, vol. 21, 253 (1999), p. 54.
- López, Julio César y Rodrigo Vera, "El dirigente de la Unal dice que son perseguidos políticos; "se dan vida de reyes", responde el gobierno de Chiapas", en *Proceso*, 12 Abril 1998.

- Marín, Carlos, “Estudio del propio Consultivo del Pronasol: Solidaridad hundió más en la desesperanza a los ocho municipios del estallido zapatista” en *Proceso*, 949 (1995).
- Marín, Carlos, “Plan del ejército en Chiapas desde 1994: crear bandas paramilitares, desplazar a la población, destruir las bases de apoyo del EZLN”, en *Proceso*, 4 de enero de 1998.
- Morales, Hugo, “Comunidades zapatistas se suman al Programa Cañadas de la Sedesol”, en *Crónica*, 17 Marzo 1998.
- Notimex, “Difundirán entre comunidades acuerdo para la paz en Chiapas”, 27 Febrero 1998.
- Palabra*. Boletín informativo del Centro de Información y Análisis de Chiapas, A.C., 30 y 40 (1998).
- Palabra*. Boletín informativo del Centro de Información y Análisis de Chiapas, A.C., 35 y 36 (1997).
- Palabra*. Boletín Informativo del Centro de Información y Análisis de Chiapas, AC, Agosto de 1998.
- Pérez Silva, Ciro y Oscar Camacho Guzmán, “Renuncian al PRI Dante Delgado y Rojas Díaz Durán”, en *La Jornada*, 28 Noviembre 1996.
- Pérez, Fredy Martín, “Convocan al diálogo agrupaciones indígenas y campesinas, al EZLN” en *El Universal*, 10 noviembre 1997.
- Salinas de Gortari, Carlos, “Mensaje del presidente de la República a la Nación”, *Novedades*, 7 de enero de 1994.
- SEGOB, “Inquebrantable decisión de conciliar en Chiapas en el marco de la Constitución”, en *El Nacional*, 11 Abril 1997.
- Suverza, Alejandro, “Reclutan las MIRA a jóvenes entre 18 y 25 años Comunidades aledañas a Ocosingo, centro de operación”, en *Crónica*, 9 de julio de 1998.

## Documentos

“Elementos discursivos del Programa Cañadas”, documento interno, s.l.n.a.

“Primer Informe de trabajo del Consejo productivo Indígena y Campesino de la Selva, A.C., en las Cañadas (periodo agosto-diciembre 1997)”, s.l.n.a.

Ávalos Cacho, Gerardo y Conrado Márquez Rosano, *Características sociales ambientales y lineamientos para la planeación ecológica-productiva de las Cañadas*, San Cristóbal de las Casas, Universidad Autónoma Chapingo, s.a.

Coordinación del Programa Cañadas, “Avances de la estrategia del desarrollo integral de Las Cañadas 1995-1998”, documento interno, 1998.

Coordinación del Programa Cañadas, “Diagnóstico de las Cañadas 1997”, México, SEDESOL, documento interno, 1998.

Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas.

*Plan Chiapas*, Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos-Gobierno Constitucional del Estado de Chiapas, México, s. a.

Presidencia de la República, “Fondo Nacional para la Paz”, Guatemala, mimeo, s.a.

*Programa Nacional de Solidaridad, Solidaridad. Seis años de trabajo*, México, SEDESOL, 1997.

“Reunión de Consejo Consultivo de Lucha Campesina, Municipios de Las Margaritas y Altamirano”, relatoría, 11 de agosto de 1998.

Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1988.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Chiapas. La lucha contra la pobreza 1995-1998*, México, 1998.

SEDESOL, “Construyendo desarrollo con la comunidad. La experiencia del Programa Cañadas en Chiapas”, Dirección General de Organización Social, s.l.n.a.

SEDESOL, “Chiapas. Programa Integral de Desarrollo para la Región Cañadas 1995-2000”, documento interno, s.l.n.a.

SEDESOL, “Chiapas. Subregión Cañadas. Programa de coordinación interinstitucional subsector agropecuario y forestal”, documento interno, Tuxtla Gutiérrez, 1998.

SEDESOL, “Chiapas”, documento interno, s.l., 1996.

SEDESOL, “Diagnóstico regional de Las Cañadas”, documento interno, s.l.n.a.

SEDESOL, “Información básica para la comparecencia del c. Secretario”, s.l., 1998.

SEDESOL, “Minuta de la reunión de coordinación para la integración del POA’98 de Las Cañadas”, documento interno, s.l.n.a.

SEDESOL, “Nota Informativa de Chiapas”, documento interno, 15 de junio de 1998, s.l.n.a.

SEDESOL, “Proceso de descentralización del Ramo 26 hasta 1997”, mimeo, s.l.n.a.

SEDESOL, “Programa Cañadas 1999”, documento interno, s.l.

SEDESOL, “Programa de Fondos Regionales Compensatorios”, Libro Blanco, mimeo, s.l.n.a.

SEDESOL, “Propuesta de operación del Programa Cañadas”, documento interno, 1996.

SEDESOL, “Situación actual de Las Cañadas”, documento interno, s.l., 1996

SEDESOL, “Situación actual de los Centros de Atención Social, 1998”, documento interno, 1998.

SEDESOL, “Situación Actual del Programa Cañadas”, documento interno, s.l.n.a.

SEDESOL, *Fondo de Desarrollo Social Municipal. Guía para autoridades municipales y comités comunitarios*, México, Subsecretaría de Desarrollo Regional, 1996.

SEDESOL-Gobierno del Estado de Chiapas, “Programa Integral de Desarrollo para la Región de las Cañadas”, mimeo, s.l.n.a.

SEDESOL-SEGOB, “Programa Emergente de Apoyo Alimentario y Empleo Productivo para la Región Cañadas”, documento interno, 1998.

SEDUE, *Programa de Protección y Desarrollo de la Selva Lacandona*, México, 1987.

Zedillo, Ernesto, “Presentación del Programa de Desarrollo Sustentable Regional de la Selva Lacandona”, discurso pronunciado en Ocosingo, Chias., 3 de octubre de 1996, México, Presidencia de la República, 1996.

#### Entrevistas

Entrevista 1, con un funcionario de la Dirección General de Organización Social, SEDESOL, 1998.

Entrevista 2, con asesor de la Secretaría de Gobernación, 1999.

Entrevista 3, con el coordinador del Programa Cañadas, 1999. con el Coordinador del Programa Cañadas, 1999.

Entrevista 4, con asesor de la ARIC U de U “oficial”, 1999.

Entrevista 5, con líder de la ARIC “Independiente y Democrática”, 1999.

Entrevista 6, con exfuncionaria de SEDESOL, exasesora de la ARIC Independiente y Democrática e integrante de Kinal, A.C., 1999.

Entrevista 7, con funcionario del CAS El Edén, 1999.

Entrevista 8, con funcionario del INDESOL, 1998.

Entrevista 9, con el Presidente Municipal Altamirano, 1998.

Entrevista 10, con funcionario del CAS Francisco I. Madero, 1999.

Entrevista 11, con integrante de Chiltak, A.C., 1999.

Entrevista 12, con exfuncionario de la Dirección General de Comunicación Social, Secretaría de Gobernación, 1999.

Entrevista 13, con funcionario del CAS San Antonio Buenavista, 1999.

- Entrevista 14, con funcionario de la Dirección General de Organización Social, SEDESOL, 2000.
- Entrevista 15, con funcionario del Programa Cañadas, 2000.
- Entrevista 16, con miembro del Consejo Municipal de Ocosingo, 1998.
- Entrevista 17, con funcionario del CAS Puerto Rico, 1999.
- Entrevista 18, con líder de la ARIC “oficial”, 1999.
- Entrevista 19, con militante de la ARIC Independiente y Democrática, 1999.
- Entrevista 20, con líder de la ARIC fracción de Leonardo Vázquez, 1999.
- Entrevista 21, con exintegrante de la Coordinación de Organizaciones No gubernamentales por la Paz, 2000.
- Entrevista 22, con el presidente municipal de La Independencia, 1998.
- Entrevista 23, con el presidente municipal de La Trinitaria, 1998.