

# **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales**

***Chiapas. Tiempo de reparto agotado (1994-2011).  
Propuesta de una agenda agraria para la gobernabilidad***

**TESIS**

**Que para optar por el grado de:  
Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos**

**PRESENTA**

**Luis Enrique Pérez Mota**

**TUTOR**

**Dra. María Irma Manrique Campos**  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

MÉXICO DF, MARZO DE 2013.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Para mis Marías.....el eterno femenino; alejadas y ajenas a las gorgonas; cerca de Hera y Minerva, también de Cliptemestra y Efigenia. Mujeres hechas por minotauros.

## Post Mortem

Sirvan estas líneas para recordar a Arturo Warman, y rendir un modesto tributo a su enorme trabajo. Confió en la propuesta de atención a las invasiones en Chiapas de 1994, y así se rescató la gobernabilidad. Depositó su confianza en el manejo de los recursos, y así se instituyeron fideicomisos multianuales. Su compromiso permitió transitar hacia la cultura del cumplimiento.

Warman es de esas aves raras que saltan con facilidad el debate de Woodrow Wilson y el propio Weber. Fue relativamente sencillo con el Doctor brincar politics y public policy. Él mismo enseñó el camino, sin más mérito que el resultado para la sociedad a la que se sirve.

Desde el más acá, mi eterno agradecimiento y afecto por sus lecciones. Desde mi pupitre procuro que lo que se escriba se haga, sin soñar, solo abatiendo lo que parece imposible. En el más allá, Warman rodeado de otras gentes de abolengo- diría Pellicer-, podrá seguir con sus distintas empresas académicas y gubernamentales. Así, y a varios años de su muerte, el Doctor todavía enseña sobre los temas de la tierra.

## TABLA DE CONTENIDO

**Índice de siglas**

**Introducción** **1**

**I. Marco teórico: La gobernabilidad y la estructuración  
de una Agenda** **9**

**II. Los alcances sociales del reparto agrario** **47**

2.1 La tierra de los ejidos y las comunidades 47

2.2 El tamaño de la pequeña propiedad 67

2.3 La ocupación territorial del EZLN y su lucha por la tierra 97

**III. Las presiones sobre la tierra** **126**

3.1. El crecimiento de la población, la dispersión y la pobreza 126

3.2 El valor del producto y el ingreso per cápita 150

3.3 La depauperación del suelo 164

## **IV. Propuesta de una Agenda de Política Pública para la gobernabilidad en Chiapas** **182**

### ***Sobre la tierra***

- 4.1 Posicionamiento gubernamental sobre la conclusión del rezago agrario 182
- 4.2 Continuidad económica y productiva de los Acuerdos Agrarios 204
- 4.3 Desahogo de la Agenda social agraria 224
- 4.4 Fortalecimiento de la certeza y la certidumbre jurídica a los distintos sujetos de derecho agrario 248
- 4.5 Ordenamiento final del uso de la tierra en las áreas naturales protegidas y las zonas federales 270

### ***Sobre el desarrollo rural***

- 4.6 Promoción para la inversión en escenarios de seguridad jurídica y potencial productivo 285
- 4.7 Acciones estratégicas para la creación de fuentes de ocupación y empleo, mejor remunerados 299

### ***Sobre el gobierno local***

- 4.8 Necesidades de una gerencia social en la entidad 319
- 4.9 Rehechura del papel promotor del gobierno local 344
- 4.10 Servicio profesional de carrera para Chiapas 357

**Conclusiones** **380**

**Bibliografía** **384**

## ÍNDICE DE CUADROS, ESQUEMAS, GRÁFICAS Y TABLAS

### CUADROS

1. Conceptualización de un Gobierno Reinventado.....	p. 13
2. Paradigma Posburocrático de Gestión Pública.....	p. 14
3. Protomodelo de Yehezkel Dror.....	p. 23
4. Razones Históricas de la Gobernanza.....	p. 26
5. Características de la Gobernanza.....	p. 27
6. Elaboración de Políticas Públicas.....	p. 33
7. Agenda y Tipos de Público.....	p. 37
8. Gerencia Pública y Social.....	p. 38
9. Gerencia Social en Kilksberg.....	p. 41
10. Las Comunidades Agrarias de Mayor Tamaño.....	p. 54
11. Los Ejidos de Mayor Tamaño.....	p. 60
12. Contratos Temporales del Gobierno con Otras Compañías Particulares entre 1897 y 1908.....	pp. 74, 75
13. Región Centro.....	p. 81
14. Región Altos.....	p. 82
15. Región Fronteriza.....	p. 83
16. Región Frailesca.....	p. 87
17. Región Norte.....	pp. 89,90
18. Región Selva.....	p. 90
19. Región Sierra.....	p. 91
20. Región Soconusco.....	p. 92
21. Región Istmo-Costa.....	p. 93
22. Colindancias de la Región de las Cañadas. 1 <sup>er</sup> Bloque- Norte.....	p. 117
23. 1 <sup>er</sup> Bloque-Oeste.....	p. 117
24. 1 <sup>er</sup> Bloque-Este.....	p. 118
25. 1 <sup>er</sup> Bloque-Sur.....	p. 118
26. Colindancias de la Región de Las Cañadas. 2 <sup>o</sup> bloque- Norte.....	p. 119
27. 2 <sup>o</sup> Bloque-Norte "A".....	p. 119
28. 2 <sup>o</sup> Bloque-Norte "B".....	p. 120
29. 2 <sup>o</sup> Bloque-Oeste.....	p. 120
30. 2 <sup>o</sup> Bloque-Este.....	p. 121
31. 2 <sup>o</sup> Bloque-Sur.....	p. 121
32. Población Total por Región Económica, según Localidades Rurales y Urbanas.....	p. 137
33. Expedientes Turnados sin Resolución Definitiva por la SRA a los Tribunales Agrarios por Entidad Federativa, 1997.....	pp. 185,186

34. Poblados Pendientes de Sentencia en el TSA, 1998.....	p.190
35. Rezago Agrario.....	p. 195
36. Organizaciones y Demanda de Tierras (a).....	p. 211,212
37. Organizaciones y Demanda de Tierras (b).....	p. 212
38. Organizaciones y Demanda de Tierras (c).....	p. 214
39. Superficies Conciliadas y Negociadas.....	p. 230
40. Grupos Vulnerables y Responsables.....	p. 272
41. Núcleos Agrarios.....	p. 286
42. Tierras Parceladas... ..	p. 288
43. Parcelas Ejidales.....	p. 288,289
44. Balance de la Procuraduría Agraria.....	p. 296,297
45. Tecnologías y Gobernabilidad.....	p. 317,318
46. Zona Lacandona y Reserva de la Biosfera Montes Azules.....	p. 335
47. Etapas de la Política.....	p. 355
48. Evaluación del Desempeño Anual.....	p. 373,374

## **ESQUEMAS**

1. Ciclo Analítico de las Políticas Públicas.....	p. 34
2. Una Mirada al Proceso de las Políticas.....	p. 35
3. Ausencia del Estado de Bienestar y Déficit de Políticas Públicas.....	p. 46
4. Municipios Invasados en 1994.....	p. 71
5. Deslindes y Ventas de Tierra a las Compañías entre 1875 y 1908: 27% de la Superficie Total (1,813,000 has.).....	p. 95
6. La Sociedad Campesina de Chiapas, 2001.....	p. 96
7. Procesos de Ocupación de Tierras.....	p. 105
8. Las Cañadas.....	p. 116
9. Población que Habla alguna Lengua Indígena en Chiapas.....	p. 133
10. La Resolución Definitiva del Rezago Agrario,2000.....	p.193
11. Tamaño y Proporción del Rezago Agrario en Chiapas.....	p. 203
12. Síntesis Integral de los Acuerdos Agrarios.....	p. 213
13. Caracterización en la Disputa de Tierras.....	p. 247
14. Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación De Solares.....	p. 253
15. Sinergia Institucional.....	p. 281
16. Planes Sectoriales y Políticas Públicas.....	p. 349
17. Demandas Campesinas.....	p. 351
18. Pliego Petitorio del EZLN .....	p. 352
19. Gobierno Chiapaneco y EZLN.....	p. 353

20. Resultados sin la Evaluación de la Gestión 1995-2000.....	p. 354
21. Instancias y Recursos.....	p. 376
22. Recursos de Impugnación.....	p. 377
23. Recursos de Defensa.....	p. 377
24. Organigrama del SPC.....	p. 379

## **GRÁFICAS**

1. Importancia de la Propiedad Social.....	p. 66
2. Población Total y Tasa de Crecimiento Promedio Anual, de 1895 al 2000.....	p. 129
3. Evolución de las Tasas Anuales del Crecimiento de 1930 a 1995.....	p. 134
4. Sentencias Dictadas por el TSA, 1998.....	p. 189
5. Estado de Resolución y Sentencias Definitivas en el TSA, 2000.....	p. 192
6. Invasiones de Predios 1994-1999.....	p. 208
7. Tendencia de Desocupación de Predios.....	p. 217
8. Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos. Avance al 31 de enero de 2004.....	p. 256

## **TABLAS**

1. Adquisiciones de tierras en Chiapas.....	p. 51
2. Terrenos Vendidos por el Gobierno de Porfirio Díaz.....	p. 72
3. Municipios Chiapanecos con Predios Mayores de Mil Hectáreas, 1940.....	p. 76,77
4. Integración de Liquidámbar.....	pp. 88,89
5. Rangos de Superficie de Propiedad Privada en Altamirano.....	p. 103
6. Rangos de Superficie de Propiedad Privada en las Margaritas.....	p. 106
7. Rangos de superficie de propiedad privada en Ocosingo.....	p. 108
8. Rangos de superficie de propiedad privada en las Cañadas.....	p. 109
9. Distribución de la Propiedad en las Cañadas.....	p. 111
10. Índice de Desarrollo Humano, 2004.....	p. 143
11. Índice de Desarrollo Humano y Componentes: Serie Histórica.....	p. 144

12. Desigualdades Regionales y Nacionales.....	p. 147
13. Posición de Los Estados en la Clasificación Mundial, Informe sobre Desarrollo Humano 2002.....	pp. 148,149
14. Población Económicamente Activa.....	p. 160
15. Estructura Porcentual de la Población Ocupada por un Grupo de Ingreso, 1990-2000.....	p. 161
16. Reservas de la Biosfera.....	p. 168
17. Parques Nacionales.....	p. 168
18. Zona de Protección de la Tortuga Marina.....	p. 169
19. Monumento Natural .....	p. 169
20. Área de Protección de Flora y Fauna.....	p. 169
21. Área Natural y típica.....	p. 170
22. Zonas Sujetas a Conservación.....	p. 170
23. Centro Ecológico Recreativo.....	p. 171
24. Reserva privada.....	p. 171
25. Reserva estatal.....	p. 171
26. Ejecuciones del Fallo Presidencial .....	p. 176
27. Acciones Agrarias y Poblados.....	p. 180
28. Coordinación entre los Sectores Agrario y Ambiental.....	p. 180
29. Tipo de Acciones Agrarias de los Expedientes del Rezago Agrario (a) .....	p. 188
30. Tipo de Acciones Agrarias de los Expedientes del Rezago Agrario (b) .....	p. 188
31. Acciones Agrarias con Sentencia Positiva (a).....	p. 196,197
32. Acciones Agrarias con Sentencia Negativa.....	p. 197
33. Acciones Agrarias con Sentencia Positiva (b).....	pp. 198, 199
34. Acciones Agrarias con Sentencia Negativa (b).....	pp. 199,200
35. Contraste entre Superficie y Beneficiados por Resolución Presidencial con Resultados de Procede por Región Económica al 2002.....	p. 259
36. Contraste entre Superficie y Beneficiados por Resolución Presidencial en resultados de Procede en comunidades agrarias de los Altos.....	p. 262
37. Roles Gubernamentales.....	p. 356

## **Acrónimos y abreviaturas**

**ACI:** Alianza Campesina Independiente,  
**ADDAT:** Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de tierras  
**AEDPCH:** Asamblea Estatal y Democrática del Pueblo Chiapaneco  
**AIA:** Asamblea de Información y Anuencia  
**AICA:** Asamblea de la Comisión Auxiliar  
**ALINCA:** Alianza Nacional Campesina,  
**ARIC Independiente:** Asociación Rural de Interés Colectivo Independiente  
**BANCRI:** Banco de Crédito Rural del Istmo  
**CABIN:** Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales  
**CAM:** Confederación Agrarista Mexicana  
**CAS:** Centros de Atención Social  
**CCA:** Cuerpo Consultivo Agrario  
**CEC:** Coordinadora Estatal Campesina  
**CEOIC:** Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas  
**CEOIC:** Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas,  
**CNPI:** Consejo Nacional de Pueblos Indígenas  
**CIOAC:** Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos  
**CLAD:** Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo  
**CLCP:** Coordinadora de Lucha Campesina y Popular  
**CNC:** Confederación Nacional Campesina  
**CNOCIR:** Coordinador Nacional Obrero Campesino Independiente  
Revolucionaria  
**COAO:** Coalición de Organizaciones Autónomas de Ocosingo  
**COCICH:** Convergencia de Organizaciones Campesinas de Indígenas de  
Chiapas

**COLPUMALLI:** Coordinadora de Organizaciones en Lucha de los Pueblos Mayas para su liberación, Asociación Civil,

**CONSUCC:** Consejo Nacional de Sociedades y Unidades Campesinas y Colonos

**COPDECH:** Coalición de Organizaciones Productivas y de Desarrollo del Estado de Chiapas

**COSOMER:** Conflictos Sociales en el Medio Rural

**EPR:** Ejército Popular Revolucionario

**FANAR:** Fondo para el Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar

**FIAPPAR:** Fideicomiso de Aparcerías Bovinas y Proyectos Productivos

**FOPACU:** Fomento para el Patrimonio Cultural

**I.T.R.E.** Incorporación de Tierras al Régimen Ejidal

**N.C.P.E.** Nuevo Centro de Población Ejidal

**OCCT:** Organización de Campesinos Cafetaleros del Tacaná

**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

**OCEZ-CNPA:** Organización Campesina Emiliano Zapata/Coordinadora Nacional Plan de Ayala

**OCHO:** Organización Chiapaneca de Organizaciones

**OIMI:** Organización Independiente de Mujeres Indígenas

**OLCC:** Organización de Luchadores de la Costa

**OPEC:** Organización de Productores Ejidales de la Costa

**OPEZ:** Organización Proletaria Emiliano Zapata

**OPEZ-BFP:** Organización Proletaria Emiliano Zapata/Bloque de Fuerzas Populares

**ORCAO:** Organización Regional de cafeticultores de Ocosingo

**ORIACH-FIPI:** Organización Indígena de los Altos de Chiapas – Frente Independiente de Pueblos.

**ORIACH-FIPI:** Organización Indígena de los Altos de Chiapas- Frente Independiente de Pueblos Indígenas

**PEA:** población Económicamente Activa

**PIB:** Producto Interno Bruto

**PNUD:** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo  
**PROCAMPO:** Programa de Apoyos Directos al Campo  
**PROCEDE:** Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos  
**PROCUP:** Partido Revolucionario Obrero Clandestino Unión del Pueblo  
PRONATURA  
**RTBC** .Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales  
**REBIMA:** Reserva de la Biosfera Montes Azules  
**RUAMAT:** Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar  
**SAE:** Servicio de Administración y Enajenación de Bienes  
**SCOPNUR:** Sociedad Cooperativa para el mejoramiento de Nuestra Raza  
**SECOFI:** Secretaría de Comercio y Fomento Industrial  
**SOCAMA:** Solidaridad Campesina Magisterial,  
**SPC:** Servicio Profesional de Carrera  
**TASA:** Tecnologías Ambientales Socialmente Apropriadas  
**TSA:** Tribunal Superior Agrario  
**TUA:** Tribunal Unitario Agrario  
**UCCH:** Unión Campesina Chiapaneca  
**UCD-Central:** Unión Campesina Democrática Central  
**UNACH:** Universidad Autónoma de Chiapas  
**URCI:** Unión de Representantes Campesinos en Independientes,  
**XI-NICH:** Arriera Nocturna en lengua chol

### **Acrónimos y abreviaturas en el aparato crítico**

**3<sup>er</sup>-I Salazar:** Tercer Informe de Gobierno de Pablo Salazar Mendiguchía  
**Cosomer:** Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural  
**G-CH:** Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas  
**INEGI-2000:** *XII Censo General de Población 2000. Resultados Preliminares*

**INEGI-2010:** *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010*

**Informe COMAR:** *Informe general de actividades de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, delegación Chiapas.*

**PDA 95-2000:** *Programa de Desarrollo Agropecuario. Chiapas 1995-2000*

**PDCH 001-006:** *Plan Estatal de Desarrollo 2001-2006*

**PDCH 95-00:** *Plan Estatal de Desarrollo 1995-2000*

**PDCH-S:** *Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012*

**PEDA-Chiapas:** *Programa Estatal de Desarrollo Agrario.*

**RAN-HA:** Registro Agrario Nacional, *Historial agrario*

**SDA:** Secretaría de Desarrollo Agrario

**SRA, "Sentencias":** "Sentencias sobre el rezago agrario en Chiapas"

**SRA:** Secretaría de la Reforma Agraria

## Introducción

Chiapas ha transitado de sus mitos e historias a sus dramáticas realidades. En 1994 se creía que el reparto no se había logrado en la entidad, es decir, se llegaron a construir hipótesis de que los campesinos en Chiapas no tenían tierra o vivían en el más profundo rezago agrario. Muchas páginas se escribieron en torno a la existencia de los latifundios. No hay más tragedia que saber que se es pobre y, después de un análisis equivocado, tendencioso o de mala fe, no saber la verdad sobre esa pobreza.

Las medias nacionales sobre la propiedad en Chiapas —que en 1994 se suponían llenas de injusticia y tragedia institucionales—, nos reflejan en ese año, y más en el 2011, la equivocación política en el drama de quien se busca ayudar. La ubicación de la entidad en esa numeralia, refleja una lectura totalmente diferente a la acostumbrada a escuchar en el afán de ser partidario simplista o maniqueo del pobre.

La distribución de la propiedad y sus proporciones, absolutas y relativas, nos hablan de una sociedad de campesinos en Chiapas. Es decir, la clase que detenta la tierra en sus mayores extensiones es socialmente demostrable. Los comuneros, los ejidatarios, los colonos y los ‘nacionaleros’ han conquistado el suelo de Chiapas. La sociedad de 1994 como la de 2011 es mayoritariamente campesina, es profundamente social. Sí fue lo contrario, eso es historia. Eso quedó atrás. Ya no.

La lucha por la tierra dejó de ser una expresión de la lucha de clases. Hoy es la disputa campesina por el lindero, el mojón, la sobreposición de planos, el supuesto débito de una resolución o sentencia negada, el uso y el aprovechamiento de bosques, selvas o zonas pesqueras o, en su caso, por la territorialidad política que impuso el EZLN tras el agotamiento de su agenda global.

Ha llegado el momento entonces de concluir procesos. Es importante conocer cómo crear nuevas aportaciones de políticas en favor de la sociedad campesina de Chiapas. En esta última década de cambios políticos en el país, se necesita saber cambiar para poder ayudar. Hoy día, la política agraria no tiene por qué llevar la inercia

institucional de sus programas de hace 18 años. Debe discernir cuándo concluir. No puede ya más mantener los mismos objetivos con los verbos infinitivos de siempre.

Tanto el gobierno federal como el del estado deben saber ordenarse para poder ordenar. Para compartir diagnóstico y estrategias de atención, tienen que discernir en primer lugar a dónde quieren ir y hacia dónde se dirigen. Las injusticias y las controversias siempre se estancan o se hacen de mayor riesgo social, si el árbitro no conoce las reglas del juego y mucho menos dirigir su término.

Esta propuesta de agenda significa concluir para transitar. Saber acabar un proceso para saber comenzar otro. Pasar de la resolución presidencial a las garantías complementarias, del subsidio al crédito, del beneficiado al acreditado, del recibo al pagaré, del gasto a la inversión, del compañero al socio.

Los núcleos agrarios deben concluir su regularización para constituirse en escenarios de inversión. Chiapas requiere de escenarios susceptibles de inversión y financiamiento, no de controversias y perpetuas luchas agrarias. La política pública para la agenda agraria de Chiapas debe tener claridad de sus objetivos en sí y de sus objetivos para sí.

Ningún núcleo agrario podrá esgrimir la pobreza si se conformó con su dotación y delimitación, si solo buscó como objetivo final, el título o el certificado, o peor aún, si solo se afanó por las extensiones pretendidas y negadas jurídica e históricamente. Ahora, la certidumbre jurídica debe ser exclusivamente un medio para aspirar a transitar por el largo y sinuoso camino de la vida económica que ocupe las manos de los sujetos de derecho agrario, que genere rentabilidad a su esfuerzo y respete el equilibrio del medio ambiente. Que represente, en todo caso, una mejora de las condiciones de vida cultural y material de quienes aún consideran que la tierra es todavía lo más importante.

Por su parte, el gobierno local deberá impulsar esta agenda para la gobernabilidad. A través de una re-hechura gubernamental, por medio de servidores públicos concedores y experimentados, promover el desarrollo de la sociedad campesina de acuerdo a los marcos del Estado de bienestar.

En 1994, la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) reanimó todos los cuestionamientos sobre la injusticia y la marginación. La guerra de los

12 días en Las Cañadas del EZLN se extendió en una ocupación masiva de tierras. Fuera de de esta región, la sociedad rural experimentó el desbordamiento de la rebelión zapatista. La invasión a los predios y la solicitud de esas tierras se convirtieron en un binomio de alto riesgo, pues el cese del fuego en la zona gris no diluyó las posibilidades de enfrentamiento fuera de ella. Se presentó entonces una geografía de desestabilización y un panorama de franca ingobernabilidad.

Se trataba de nueva cuenta del tema de la tierra. En las décadas de los 70 y 80 Chiapas había aprendido a vivir con las masivas acciones dotatorias, con las adquisiciones de predios y con la zozobra frecuente del activismo campesino. Sin embargo, los tamaños de las invasiones de 1994 rebasaron la inercia agraria acaecida en esos tiempos.

Los niveles del gobierno tuvieron que efectuar una tarea poco conocida: trabajar para rescatar la paz. Se ampliaba entonces la vista del quehacer institucional para administrar la crisis. Todas las visiones quedaban rebasadas frente a la dinámica de la movilización. Fue entonces necesaria la claridad y sensatez del diagnóstico social y político, así como tomar decisiones para enfrentar la inestabilidad.

Tras los primeros años de la rebelión, y una vez recuperados los márgenes elementales de la gobernabilidad, había que poner en marcha la búsqueda de la legitimidad de gestión frente a la crisis y, en todo caso, hacer una nueva prospectiva sobre cómo entender los nuevos asuntos de coyuntura y, sobre todo, cómo absorber las complejidades estructurales de siempre.

Ya han pasado 17 años de la irrupción zapatista. A partir del año 2000, los siguientes dos gobiernos estatales fueron ganadores por coalición de partidos, siempre con el PRD al frente. Una vez más, la historia chiapaneca de 2011 demuestra las profundas dificultades entre tan solo buscar ser gobernador y saber gobernar. La tesis entre el trabajo de la *politics* y las *policies*, es saber que la gobernabilidad implica de ambas y no del abuso de una de ellas.

Hoy, es necesario construir en Chiapas una agenda para la gobernabilidad a través del desarrollo democrático, económico y sustentable. No se trata sólo de la gran

obra o la letra constitucional, sino del tejido entre las municipalidades, localidades y núcleos agrarios; del gran trabajo de diálogo y reconciliación hacia el futuro.

Esta investigación deberá responder, entonces, a tres preguntas desde la perspectiva del gobierno y los asuntos públicos. Frente a las preguntas, las respuestas.

- 1) ¿Cuál es la situación agraria del sector social en Chiapas frente a la demanda de tierras? Si bien la tierra esta socialmente repartida (a pesar de un reparto tardío), no obstante está plagada de injusticias y yerros.
- 2) ¿En dónde están los nudos de la tierra en Chiapas? Existen tres nudos estructurales de presión sobre la tierra: en cuanto a la población, el valor del producto agropecuario y el empobrecimiento del suelo.
- 3) ¿Qué hacer frente al problema agrario en Chiapas? Se hace necesario formular una política pública que evite el paso irreversible de la depauperación social, económica y ambiental.

A partir de estas preguntas y respuestas, los objetivos de esta investigación descansan en tres ámbitos:

**1<sup>er</sup> Objetivo: Demostrar el peso social en la estructura de la propiedad en Chiapas, lo que significa que la tierra esta socialmente repartida.**

- El 60% de la tierra está en manos de campesinos, por encima del promedio nacional.
- El 78% de la propiedad privada está por debajo del promedio de las 100 hectáreas.
- El rezago agrario y el latifundio no fueron motivo de la invasión masiva de predios de 1994.

**2° Objetivo: Subrayar la naturaleza sobre estos tres nudos como problemas de presión sobre la tierra:**

- Crecimiento demográfico desproporcionado, dispersión y pobreza.
- La subvaluación del producto agropecuario derivado del monocultivo y la producción sin valor agregado.
- El empobrecimiento del suelo a partir de la ausencia de sustentabilidad en el desarrollo.

**3<sup>er</sup> Objetivo: Proponer una nueva agenda hacia el desarrollo rural que rebase lo estrictamente agrario a partir de tres ámbitos:**

- Concluir el ordenamiento de la propiedad rural social en áreas naturales protegidas y federal.
- Integrar el desarrollo rural sustentable con las apuestas macro y la propuesta de acciones estratégicas.
- Impulsar un gobierno local profesionalizado que conozca los retos del desarrollo y la gobernabilidad.

La ingobernabilidad vivida en 1994 y las necesidades de hoy de ampliar los márgenes de *gobernabilidad* en Chiapas, a través de una nueva *agenda de gobierno*, son los dos conceptos que se ubican en el marco teórico a desarrollar.

Tanto *gobernabilidad* como *agenda de gobierno* son conceptos que son abordados por la *governance* como por la *public policy*. Los estudios escogidos son los que procuran el rescate de lo político en la gestión gubernamental. Desborda la dicotomía planteada por el presidente norteamericano de principios del siglo XX, Woodrow Wilson. Cada vez es de mayor importancia fortalecer la lectura de la política en la dinámica de las políticas y cuidar muy de cerca la influencia pertinaz de la *public choice* y, más aún, de la *new public management*, mismas que han tratado de diluir lo político en la tarea de la administración pública.

Es esta óptica conceptual la que se asumirá del universo existente, toda vez que las más de las corrientes de la gestión pública han insistido en restar la importancia política a los actos de gobierno. En este marco, *gobernabilidad* y *agenda de gobierno* serán abordados.

Los conceptos a emplear en el trayecto del documento, descansarán en las siguientes acepciones teóricas, a partir de la ingobernabilidad en 1994 en Chiapas y las necesidades de gobernabilidad agraria a través de una agenda mínima:

- Definición de gobernabilidad e ingobernabilidad de Omar Guerrero.
- Grados de gobernabilidad (déficit y crisis de gobernabilidad e ingobernabilidad) y gobernabilidad democrática de Antonio Camou.
- Gobernanza de José Villamil.

- Agenda y clasificación de ella de Charles D. Elder y Roger W. Cobb.
- Problemática de la agenda en la gerencia social de Bernardo Kliksberg.

De esta manera, la *governabilidad* se acompañará de *agenda de gobierno* en el marco teórico. Con estos conceptos se buscará analizar los eventos históricos que han sucedido en materia agraria en la entidad de 1994 a la fecha, tras el levantamiento zapatista de enero de 1994, así como la política que debe construirse para no repetir el ciclo del déficit, crisis de la gobernabilidad y la propia ingobernabilidad.

La ingobernabilidad que provocó la irrupción zapatista de 1994, provocó un nuevo escenario para el quehacer político. Los gobiernos federal y estatal enfrentaron una crisis que hubo que resolver con decisiones de corto plazo. Se trataba de recuperar la gobernabilidad inmediata.

A pesar de haberse recuperado márgenes importantes de gobernabilidad, a partir del trabajo de conciliación social agraria 1994-2006, se han generado nuevos signos de inestabilidad e ingobernabilidad; es decir, la tierra invadida por el EZLN en las Cañadas, es motivo de disputa entre grupos campesinos afectos y desafectos, disidentes y antizapatistas; y la tierra fuera de ellas, aunque ya no está invadida en su mayor parte, es objeto de preocupaciones social agrarias.

Por lo anterior, esta investigación demuestra la siguiente hipótesis:

La tierra social y privada en Chiapas es materia de formulación de una nueva política pública cuyo objetivo es terminar con el binomio inestabilidad-ingobernabilidad y evitar nuevas invasiones, enajenamientos indiscriminados, deforestaciones, conflictos intercomunitarios y situaciones de crisis económicas que han hecho del estado un proyecto inviable. Se propone una nueva política pública a través de la estructuración de una agenda y la adopción de la certidumbre jurídica, así como del fomento a la organización y capacitación de los sujetos de derecho agrarios en el desarrollo productivo de sus tierras y de la creación de alternativas económicas distintas a la propia tierra.

Frente a la irrupción del EZLN en 1994 y la subsecuente invasión masiva de tierras, el debate público a favor de la resolución del presunto rezago agrario y del abatimiento de los latifundios se hizo impostergable. Ante la falta de certeza y certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra, las necesidades del crecimiento económico y las propias del desarrollo sustentable, se ha hecho necesario (re)construir una agenda para la gobernabilidad rural bajo la conducción profesional de las instituciones del gobierno local, municipal y federal. La carencia de una agenda de estas características, traerá consigo conflictos permanentes entre los grupos afectos y desafectos (contrarios y disidentes) del EZLN (que promovió la invasión masiva de tierras en el año de la rebelión, así como la auspicia selectivamente a través de los grupos campesinos bajo el lema de *La Otra Campaña*). Fuera de Las Cañadas, la problemática de gobernabilidad será recurrente en la medida que no haya políticas que promuevan estadios distintos del desarrollo.

Para demostrar esta hipótesis, se trabajará en los siguientes términos: en el primer capítulo, "Los alcances sociales del reparto agrario", se explicará el peso social que tienen los ejidos y las comunidades en la estructura de la tenencia de la tierra en Chiapas. De igual forma, se analizará la preeminencia campesina en el dominio, uso y usufructo de la tierra frente al conjunto de los sujetos sociales. Se estudiará el tamaño y proporción que resta de la pequeña propiedad, evidencias de que el latifundio, la finca o la gran hacienda fueron desintegrándose en el proceso del reparto. En este mismo apartado, se abordará el contenido de las consignas políticas del EZLN y sus significados de inviabilidad *vis à vis* la historia de la reforma agraria y las actuales condiciones estructurales de la propiedad en su conjunto.

En el segundo capítulo, "Las presiones sobre la tierra", se abordará lo que denomino el debate necesario. Estas presiones, son los problemas estructurales que padece el campo en Chiapas. Es el crecimiento de la población que sobrepasa la frontera agraria pues se acompaña de la dispersión y la pobreza que la mutila progresivamente, depauperando el suelo y creando, a su vez, el desequilibrio ambiental. Esta tierra, esta población y esta calidad del suelo también comparten el escaso valor del producto agropecuario. La larga tradición de granos básicos ha creado su propia

antítesis: ha perdido competencia en el mercado nacional y se ha puesto en clarísima desventaja frente al mercado de granos de Chicago. Ya no es justicia si se pretende repartir lo que ya se agotó. Ahora es justicia, librar estas presiones de la tierra, para que sea un lugar con futuro económico, social y político.

En el tercer capítulo, "Propuesta para una nueva agenda hacia el desarrollo rural", se propondrá tal programa y se explicarán, entre otros puntos, temas que significan conclusión de procesos de negociación social-agraria y política, fortalecimiento del ordenamiento de la propiedad en áreas naturales protegidas y costas, relevancia de los escenarios para la inversión, vinculación entre el desarrollo rural sustentable con las apuestas macro y la propuesta de acciones estratégicas, así como la re-hechura del papel del gobierno para el desarrollo.

En suma, Chiapas es una preocupación política e ideológica para el gobernante o el científico social. Es un compromiso también para el oriundo o el vecindado; (más aún si aprendió a leer y a escribir). Y es de mi interés muy personal porque, la tierra de Chiapas, también es mi tierra.

## I. Marco teórico: La gobernabilidad y la estructuración de una agenda

El marco conceptual es un referente obligado para ubicar tres momentos del proyecto de investigación: la necesidad de comprender la crisis de gobernabilidad y la ingobernabilidad en Chiapas de 1994; identificar los déficits posteriores de gobernabilidad en la región de Las Cañadas y la necesidad de estructurar una agenda pública que implique la democratización, la inclusión y la toma de decisiones compartidas con la sociedad.

### 1.1 La gobernabilidad y la gestión pública

De acuerdo con Pasquino,<sup>1</sup> la crisis de gobernabilidad se relaciona a la incapacidad de gobernantes y a las demandas excesivas de los ciudadanos, ante lo que el Estado responde y genera una crisis fiscal. En la primera se trata de capacidades y recursos de gobiernos y gobernantes. En la segunda, de demandas, apoyo y recursos de los ciudadanos y grupos sociales. El propio Pasquino aborda tres fuentes para su concepto:

- James O'Connor: crisis de la sobrecarga de demandas y crisis fiscal.
- Samuel Huntington: crisis de la democracia y
- Jürgen Habermas: crisis de la racionalidad.

En el caso de O. Guerrero, el concepto cobra mayor fuerza en su dialéctica gobernabilidad/ingobernabilidad:

**Gobernabilidad**...comprende mecanismos que aseguran la dirección y la autodirección de la sociedad, es decir, un Gobierno que no solo ofrece orden y estabilidad, sino también calidad de servicio y bienestar social general.  
**Ingobernabilidad**, en contraste, es la incapacidad de producir bienestar por

---

<sup>1</sup> Giancarlo Pasquino en Norberto Bobbio *et al.*, *Diccionario de política*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1991.

una mengua sensible de orden y estabilidad. Entre más desarreglos sociales emergen en el seno de la sociedad, y más violencia se introduce como ingrediente de este desarreglo, la ingobernabilidad opera como mecanismo de destrucción de las condiciones de vida de aquella sociedad. La esencia de la ingobernabilidad consiste en la imposibilidad del régimen para dirigir, y por tanto garantizar el factor político primordial de orden y la estabilidad como condiciones necesarias para la provisión de bienestar. Por tanto, la ingobernabilidad no se ciñe a la incapacidad de ofrecer bienestar a cambio del orden y la estabilidad.<sup>2</sup>

Para este investigador, existen tres versiones disfuncionales de la ingobernabilidad a partir de los conceptos desarrollados por Pasquino:

**La sobrecarga de demandas como fuente disfuncional de ingobernabilidad.** La ingobernabilidad es el resultado de una sobrecarga de exigencias sociales, que obstruyen los procesos gubernamentales de respuesta del Gobierno y merman la capacidad de servicio público. Gobernabilidad e ingobernabilidad son identificados como partes del mismo proceso político, la primera como función, la segunda como disfunción.

**El déficit fiscal como causa disfuncional de ingobernabilidad.** La ingobernabilidad es un problema derivado de la insuficiencia de ingresos fiscales provenientes de la actividad meramente tributaria del Estado, ante el aumento incesante del gasto público; es decir, la estrechez financiera es disfuncional al sistema. Su base es el abandono de la vocación del Estado como fisco, en el sentido que su objeto es desarrollar las bases económicas de la tributación.

**La insuficiencia de racionalidad como insumo disfuncional de ingobernabilidad.** La ingobernabilidad es el producto de la crisis de gestión del gobierno y de la disminución de apoyo político que le ofrecen los ciudadanos. Constituye una crisis entre insumos y productos del sistema político, derivada en la crisis de salida como crisis de racionalidad y en la crisis de entrada como crisis de legitimidad. La primera crisis se manifiesta en la insolvencia de la administración pública por intentar el control de la economía, la segunda en la incapacidad para estimular un nivel adecuado de lealtad al Gobierno. Existe una relación disfuncional entre la economía y la administración pública.<sup>3</sup>

De igual manera, formula una clasificación de la ingobernabilidad en dos ámbitos, retomando distintas acepciones para su estudio:

---

<sup>2</sup> Omar Guerrero Orozco, "Ingobernabilidad", en *Seminario de Investigación Administrativa*, México, UNAM, PPCPyS, 1993, p. 3. Negritas nuestras.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 4 y 5. Negritas nuestras.

Ingovernabilidad por causas estructurales:

- Ingovernabilidad por incapacidad de capitalizar a la modernización (Shmuel Noah Eisenstadt).
- Ingovernabilidad por decadencia política (Samuel Huntington).
- Ingovernabilidad por autoclausura de los procesos de dirección de la sociedad (Karl Deutsch).
- Ingovernabilidad por explosión de complejidad (Bernardo Kliksberg)

Ingovernabilidad por condiciones específicas:

- Ingovernabilidad por la índole del régimen congresional (Woodrow Wilson)
- Ingovernabilidad por insuficiencia de racionalidad (Jürgen Habermas)
- Ingovernabilidad por deficiencias de "Implementación" de políticas públicas (Donald Van Mater y Carl Van Horn; Martin Rein y Francine Rabinovitz).<sup>4</sup>

En el estudio que sobre la materia realiza Sánchez González, la discusión se abre a partir de las dos tendencias de la administración pública: la gestión pública o la *governance*. "La primera contribuye a fortalecer la capacidad administrativa del Estado; la segunda, a fortalecer las capacidades y legitimidad del propio estado. La primera tendencia recupera la capacidad administrativa de la administración pública; la segunda, reactiva y reconstruye la naturaleza pública y política de la administración pública".<sup>5</sup>

En esta perspectiva, la gestión pública

[...] ...acentúa la incorporación de formas organizacionales y métodos gerenciales en las estructuras gubernamentales a fin de otorgar sentido de dirección a los gobiernos y potenciar el manejo de los entornos, para lo cual se introducen en la

---

<sup>4</sup> *Idem*.

<sup>5</sup> Luis Aguilar citado en José Juan Sánchez González, *Gestión pública y governance*, México, IAPEM, 2002.

administración pública formatos de organización post burocrática y métodos de dirección estratégica, administración de calidad, reingeniería de procesos y gestión de conocimiento, entre otros.<sup>6</sup>

Por su parte, "...la *governance* (traducida como **governabilidad, gobernación, capacidad de gobierno, gobernanza, gobernanza o buen gobierno**) cuando se libera del ambiente de crisis, consiste en plantearse de manera positiva y con visión de largo plazo de qué tipo de gobierno se requiere para que sea factor de coordinación, fortalecimiento y éxito de la sociedad, en lugar de desorden, atraso, costo y daño".<sup>7</sup>

Tras la crisis del Estado de bienestar y la necesidad de reorganizar la administración pública en una más eficiente capaz de ordenar las finanzas y acrecentar los niveles materiales y culturales de la población, la denominada Nueva Gestión Pública (NGP) deviene de dos fuentes: la escuela clásica de la elección pública (*public choice*) y el 'gerencialismo' clásico. La primera busca restablecer el gobierno representativo sobre la burocracia; la segunda, recuperar la supremacía de los principios gerenciales sobre la burocracia.

A raíz de distintas experiencias político-administrativas en el Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda Canadá, Suecia, Estados Unidos, Suiza e Italia,<sup>8</sup> se entregó al presidente William Clinton, en septiembre de 1994, el Informe para la Revisión del Rendimiento Anual (National Performance Review (NPR)) en el que se incluía la tesis de *Reinventar al gobierno* de Osborne y Gaebler, después de haberse publicado en febrero de 1992.

Para estos dos últimos académicos, es necesario partir de 5 ejes temáticos:

- Hay que creer en el gobierno, y no precisamente como un mal necesario.
- Una sociedad civilizada no puede funcionar adecuadamente si no tiene un gobierno eficiente.
- Las personas que trabajan en el gobierno no son el problema, el problema consiste en los sistemas dentro de los cuales trabajan.

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 295.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 301. Negritas nuestras.

<sup>8</sup> Michael Barzelay, "La nueva gerencia pública: invitación a un diálogo cosmopolita", en *Gestión y Política Pública*, vol. XII, núm. 2, segundo semestre de 2003.

- Ni el liberalismo ni el conservadurismo tradicionales resultan muy pertinentes para las dificultades que nuestros gobiernos afrontan en la actualidad.
- Es importante creer en la igualdad, en la igualdad de oportunidades.<sup>9</sup>

¿Qué es lo que buscan al reinventar al gobierno? Pues “Nuevos tipos de instituciones públicas. Son directas, descentralizadas e innovadoras; son flexibles, dúctiles y capaces de aprender con rapidez nuevas formas de acción cuando las condiciones cambian. Emplean la competencia, la elección del cliente y otros mecanismos no burocráticos para que las cosas se hagan lo más creativa y eficazmente posibles. Y son nuestro futuro”.<sup>10</sup>

¿Cómo se conceptualiza el gobierno reinventado? El siguiente cuadro ilustra la respuesta de los autores:

### **Cuadro 1 Conceptualización de un Gobierno Reinventado**

<b>Gobierno Catalizador:</b> mejor llevar el timón que remar.
<b>Gobierno propiedad de la comunidad:</b> mejor facultar que servir directamente.
<b>Gobierno competitivo:</b> inyectar competitividad en la prestación de los servicios.
<b>Gobierno inspirado en objetivos:</b> la transformación de las organizaciones regidas por reglas.
<b>Gobierno dirigido a los resultados:</b> financiar el producto, no los datos.
<b>Gobierno inspirado en el cliente:</b> satisfacer las necesidades del cliente, no las de la burocracia.
<b>Gobierno de corte empresarial:</b> ganar en lugar de gastar.
<b>Gobierno previsor:</b> más vale prevenir que curar.
<b>Gobierno descentralizado:</b> de la jerarquía a la participación y al trabajo en equipo.
<b>Gobierno orientado al mercado:</b> provocar el cambio a través del mercado.

Fuente: David Osborne y Ted Gabler, *Reinvención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Paidós, 2002.

A su vez, Sánchez recupera la discusión de Leonardo Santana Rabell y Mario Negrón Portillo en torno a las limitaciones inherentes a *reinventar* al gobierno:

<sup>9</sup> David Osborne y Ted Gabler, *Reinvención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Paidós, 2002.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 26.

- Más que reinventar el gobierno hace falta redescubrirlo.
- Los gestores públicos tienen que ser eficientes, innovadores y creativos pero sus acciones empresariales siempre deben efectuarse dentro del marco de la discreción administrativa permitida por la ley.
- Sus argumentos no significan que la estrategia de ofrecer servicios públicos no pueda fracasar en otros escenarios o condiciones organizacionales.
- Existe una carencia en los procesos de ejecución (política, procesales, actitudes, cultura, comportamiento) de las estrategias empresariales. Además, se obvian aspectos de la historia institucional, así como las características específicas del entorno político, social, cultural y económico.

De hecho, el debate se centra en un nuevo modelo o paradigma posburocrático y de gestión pública, que Barzelay pudo sintetizar de la siguiente forma:

**Cuadro 2**  
**Paradigma Posburocrático de Gestión Pública**

<b>UNA DEPENDENCIA BUROCRÁTICA SE ENFOCA:</b>	<b>UNA DEPENDENCIA IMPULSADA POR EL CLIENTE SE ENFOCA:</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. En sus propias necesidades y perspectivas.</li> <li>2. En las funciones y las responsabilidades de sus partes.</li> <li>3. Se define tanto por la cantidad de recursos y las responsabilidades de sus partes.</li> <li>4. En controlar los costos.</li> <li>5. En aferrarse a la rutina.</li> <li>6. En luchar por ganar terreno.</li> <li>7. En insistir en seguir los procedimientos normales.</li> <li>8. En anunciar políticas y planes.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. En las necesidades y las perspectivas de éste.</li> <li>2. En ayudar a que toda la organización funcione como equipo.</li> <li>3. Se define por los resultados que logra en beneficios de sus clientes.</li> <li>4. En crear un valor neto de costo.</li> <li>5. En modificar sus operaciones como respuesta a las demandas de sus servicios.</li> <li>6. En competir por obtener más negocios.</li> <li>7. En introducir la opción en sus sistemas operativos, cuando al hacerlos cumple el propósito.</li> <li>8. En emprender con sus clientes una comunicación</li> </ol>

<p>9. En separar el trabajo de pensar del trabajo de hacer.</p>	<p>en ambos sentidos, con objeto de evaluar y revisar su estrategia operativa. 9. En otorgar la autoridad a los empleados operativos, de emitir juicios sobre el modo de mejorar en tanto el servicio al cliente como su valor.</p>
---	---

Fuente: Michael Barcelay y Babak J. Armajani, *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*, estudio introductorio de Héctor Martínez Reyes, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica, 1998.

Tanto en perspectivas analíticas como experiencias, la *New Public Management* o Nueva Gestión Pública (NGP) ha atravesado por distintas ópticas, como las sostenidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) o el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Mientras que la primera está concentrada en la *estrategia radical selectiva* de reformas y cambios, así como en la política de las regulaciones, la última se propone llevar a cabo una segunda generación de reformas a partir de un nuevo Modelo de Reforma Gerencial para América Latina que descansa en la consolidación de la democracia, en la reactivación del crecimiento económico y en la reducción de la desigualdad social. Se abre así el debate entonces sobre la gerencia social.

En suma, la NGP puede resumir sus 11 características en los siguientes conceptos desarrollados por Sánchez González:<sup>11</sup>

- Reducción del tamaño de sector público.
- Descentralización de las organizaciones.
- Jerarquías aplanadas.
- Ruptura del monolitismo y especialización.
- Desburocratización y competencia.
- Desmantelamiento de la estructura estatutaria.
- 'Clientelización'.
- Evaluación por resultados.

---

<sup>11</sup> J. J. Sánchez González, *op. cit.*

- Gerentes públicos o *managers*.
- Responsabilidad.
- Potenciación de gestores y clientes.

Frente a esta caracterización, Guerrero observa 6 objeciones:

- 1) **Índole defectuosa del modelo**, pues ha sido muy rara la aplicación de cuestiones privadas a las tareas del gobierno.
- 2) **Apreciación errónea de la naturaleza humana y la sociabilidad**, al suponer la existencia de un mayor interés individual al colectivo y ofrecer supremacía las organizaciones privadas a las públicas.
- 3) **Concepto equívoco de la vida asociada**, pues el nuevo gerencialismo presupone reproducirse en forma inmediata en las instancias del gobierno o confundir la satisfacción de los consumidores con la soberanía de los ciudadanos.
- 4) **Tendencia de la plutocratización del gobierno**, toda vez que esta tendencia busca el gobierno de los industriales o ricos, pero peor aún la existencia del no gobierno.
- 5) **Reivindicación de la dicotomía política-administración**, que implica el nuevo manejo público vacío de política, suponiendo que este es el mejor estado para las privatizaciones, regulaciones, mercado libre y orientación al consumidor.
- 6) **Debilidad de su formulación teórica**, toda vez que reduce al todo como la suma de las partes, sostiene ser un modelo práctico y no teórico y universaliza el concepto de empresario y del cliente.<sup>12</sup>

El mismo Guerrero fustiga este intento de la NGP a partir de una tesis de orden político:

---

<sup>12</sup> O. Guerrero Orozco, *La nueva gerencia pública. Neoliberalismo en la administración pública*, México, Fontamara, 2004.

El desafío primordial que demanda la redefinición de la función del Estado proviene de la economía de mercado, de manera que estando inmerso en condiciones dominadas por esa economía, ahora reorienta su objeto transfiriendo las funciones de la producción, pero conservando las actividades de hechura de la policy y de reglamentación. Este cambio deberá derivar en un organismo estatal menos burocratizado, si bien esas dos funciones esenciales generan fuertes demandas en lo tocante a la reunión y análisis de información, y el crecimiento del organismo del Estado. Hoy en día el Estado debe desarrollar su capacidad de pensamiento y control, convertirse en un guía colectivo de la sociedad que asuma la responsabilidad del análisis, la planificación y la evaluación.<sup>13</sup>

En este debate, solo hay un solo tema donde la gestión pública y la *governance* coinciden: el ciudadano. Sánchez lo explica muy claramente: “Por la vertiente pública ocurre la recuperación del ciudadano que valora al ciudadano como nacional, elector y contribuyente; mientras que por la vertiente gerencial se le entiende como usuario, cliente y consumidor del servicio público cuyos requerimientos y expectativas deben ser satisfechos”.<sup>14</sup>

## 1.2 Las acepciones de *governance*

En esta parte, se tratarán algunos autores sobre el tema del *governance*, en solo tres de sus distintas acepciones.

Gobernabilidad:

Al respecto, Altman y Castiglioni señalan:

Etimológicamente gobernabilidad se refiere a la habilidad de gobernar. Y si se entiende a los gobiernos como redes de instituciones políticas, entonces gobernabilidad sería la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas. La gobernabilidad es el grado en que las relaciones entre los actores estén contentos y satisfechos con sus relaciones con otros actores: sólo se requiere que obedezcan a la fórmula y no traten de cambiarla.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> O. Guerrero Orozco, *Gerencia pública en la globalización*, México, UAEM/Porrúa, 2003, p. 160.

<sup>14</sup> J. J. Sánchez González, *op. cit.*

<sup>15</sup> David Altman y Rossana Castiglioni citados en *ibid.*, p. 321.

La Comisión Trilateral de 1975 —integrada por Michael Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki— estableció cuatro tendencias que generan disfunciones en el sistema democrático:

En primer lugar, aparecía la deslegitimación de la autoridad y del individualismo. En segundo término, se registraba un diagnóstico de los efectos de la actividad de gobierno en clave de “sobrecarga” a causa de la expansión de la participación política y del desarrollo de las actividades estatales. En tercer lugar, se detectaba la fragmentación de los partidos políticos y una suerte de pérdida de identidad de los mismos, fruto de la intensificación de la competencia partidista. Finalmente, se denunciaba el surgimiento de fuertes pautas localistas en la política exterior debido a la presión de sociedades que se estaban volviendo estrechamente nacionalistas.<sup>16</sup>

Por su lado, Offe sostiene que

Se entiende por ingobernabilidad un caso especial de **patología general de los sistemas sociales**. Todos los sistemas sociales se producen por medio de la acción de sus miembros coherente y dirigida por no más de un lado, y por medio de la acción de contextos objetivos y funcionales por el otro. Esta patología se puede entender mejor con el término de “ingobernabilidad”, ya que los sistemas sociales son “ingobernables” cuando hieren con sus reglas, que sus miembros atacan, las leyes del funcionamiento a que están sujetos los sistemas sociales, o cuando no actúan de tal manera que al mismo tiempo funcionan.<sup>17</sup>

A su vez, Camou establece tres dimensiones del debate:

**Gobernabilidad y eficacia:** la tradición de la “razón de Estado”; **gobernabilidad y legitimidad:** la tradición del “buen gobierno” y **gobernabilidad y estabilidad.**

De igual manera, se desglosan los **grados de gobernabilidad:**

**Gobernabilidad ideal:** es un concepto que designa el **equilibrio puntual** entre demandas sociales y respuestas gubernamentales (una respuesta adecuada por cada demanda). El modelo de gobernabilidad ideal tendría como correlato una sociedad sin conflictos (o con conflictos absolutamente “neutralizados”)

**Gobernabilidad normal:** describe una situación donde las discrepancias (o diferencias) entre demandas y respuestas se encuentran en un **equilibrio dinámico**, esto es, adquieren valores de

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 322.

<sup>17</sup> Claus Offe citado en *ibid.*, p. 324. Negritas nuestras.

variación tolerados y esperables para los miembros de la comunidad política. Ciertamente, esto no significa que no haya conflictos, cuestiones irresueltas e incluso problemas irresolubles; pero el hecho que importa resaltar es que esas diferencias son aceptadas como tales e integradas en el marco de la relación de gobierno vigente en una sociedad.

**Déficit de gobernabilidad:** designa un equilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su **capacidad para amenazar la relación de gobierno** en una situación dada. Llamaremos a cada uno de estos **desequilibrios una anomalía**, las cuales pueden presentarse en diversas esferas de la sociedad (economía, política, seguridad ciudadana, etc)

**Crisis de gobernabilidad:** describe una situación de **proliferación de anomalías**, es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.

**Ingovernabilidad:** sería, como el de gobernabilidad ideal, un concepto "límite" que **designaría la virtual disolución de la relación de gobierno** que une, por ambos lados, a los miembros de una comunidad política<sup>18</sup>.

Señala también cuatro áreas como susceptibles a constituirse en ***zonas rojas y déficits de gobernabilidad***:

- El mantenimiento del orden y de la ley, lo que implica que haya una reconocida capacidad del gobierno para mantener o rápidamente restaurar un nivel mínimo de orden, el cumplimiento mínimo de la legislación y de las políticas gubernamentales y la ejecución de las órdenes de gobierno.
- La capacidad de gobierno para llevar adelante una gestión eficaz de la economía.
- La capacidad del gobierno para llevar a promover el bienestar social y garantizar servicios sociales mínimamente adecuados.
- El control del orden político y la estabilidad institucional, esto es, la capacidad del sistema político para incorporar, restringir o acomodar individuos y grupos que buscan influir en el juego político con arreglo a pautas institucionalizadas, a modo de permitir el flujo eficaz en la toma de decisiones.<sup>19</sup>

Debate por igual sobre los diagnósticos y terapias sobre **las crisis de gobernabilidad**, recuperando tres corrientes ya descritas: 1) Las que cuestionan el aumento del peso y las actividades ineficientes del estado (Comisión Trilateral y Consenso de Washington);

---

<sup>18</sup> Antonio Camou "Estudio preliminar", en *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, FLACSO/UNAM, IIS/P y V Editores, 2001, pp. 38 y 39. Negritas nuestras.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 39.

2) Las que apoyan para que el Estado realice dos funciones básicas y contradictorias: acumulación de capital y legitimación política (O'Connor, Habermas y Offe); y 3) Las que promueven la planificación tecnocrática, como central de la modernización del estado para aumentar su capacidad operativa (Renate Mayntz, Fritz Scharp o Niklas Luhmann).<sup>20</sup>

La propuesta de Camou descansa finalmente en la ***governabilidad democrática***:

Esa **nueva cultura de la gobernabilidad democrática** vendría definida por un conjunto de ideas y valores capaces de establecer límites, las mediaciones, las posibilidades y los intercambios entre el gobierno, el mercado y la sociedad civil en un mundo globalizado. Se trataría de una cultura que incorpore a los valores tradicionales de la democracia (libertad, tolerancia, respeto a las minorías, etcétera) las condiciones exigidas por las necesidades de gobernar las sociedades complejas; una cultura de balances y contrapesos, de demandas ciudadanas responsables frente a un Estado obligado a rendir cuentas, pero también de una participación ampliada mediante canales institucionalizados; una cultura que tolere las diferencias, pero que sea capaz de resguardar el momento de las decisiones unificadoras, una cultura que –en definitiva– logre integrar orden, libertad, justicia y eficiencia, en un marco democrático y de desarrollo económico armónico.<sup>21</sup>

Los principios o componentes básicos que animan a Camou para esta nueva cultura de la gobernabilidad democrática, son cuatro, a saber: 1) el ***compromiso estatal*** por la regulación de los mercados, la promoción del bienestar y el contralor público. 2) La condiciones de la ***aldea global***, toda vez que la inserción en el sistema mundial establece un nuevo marco de relaciones, de posibilidades entre el Estado, el mercado y la sociedad. 3) La **responsabilidad ciudadana** implica la moderación de las demandas, así como hacer del diálogo y la negociación un medio privilegiado de intercambio, en el que los partidos políticos jugarán un papel determinante y 4) La **integración de valores**, deberá comprender ni el orden uniforme del conservadurismo

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 41-44.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 55. Las negritas son nuestras.

ni las exigencias irreductibles de la izquierda, buscando en las próximas disputas ideológicas, más cuestiones de énfasis que de esencias<sup>22</sup>.

Finalmente, el argentino señala la posibilidad de trazar una ***agenda institucional para la gobernabilidad democrática*** en cinco ejes: 1) la garantía del orden público; 2) la redefinición del esquema de relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil; 3) el fortalecimiento de las instituciones del liderazgo político; 4) la revigorización de los partidos políticos y 5) la refuncionalización de los mecanismos de representación.<sup>23</sup>

Para 1992, el Banco Mundial reconocía que “la gobernabilidad es la manera en la cual el poder es ejercido en un país para el manejo de la economía y de los recursos sociales para el desarrollo”, estableciendo cuatro áreas prioritarias: gestión del sector público, rendición de cuentas (*accountability*), información y transparencia y marco legal para el desarrollo.<sup>24</sup>

Para Ansaldi:

Originalmente la expresión gobernabilidad estaba referida al fenómeno de la estabilidad económica, a su funcionamiento en la secuela de inestabilidad monetaria-inestabilidad productiva-inestabilidad social, que exigen un procesamiento mediante las instituciones y los sujetos sociales. En la Ciencia Política, en cambio se empleó la palabra gobernabilidad para hacer referencia al control político-institucional del cambio social y a la posibilidad de dirigir un proceso social transformador. La ingobernabilidad entendida como situaciones de pérdida de control gubernamental de los mecanismos o de las fuerzas objeto de gobierno.<sup>25</sup>

En su momento, Alcántara observó tres orientaciones:

La de Peters (1995): La gobernabilidad como un problema particular de los países democráticos por la dificultad que existe a la hora de trasladar un mandato de los electores en políticas operativas. La de Tomassini (1993): La gobernabilidad es resultado de numerosos factores que se refiere a la gobernabilidad como la

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, pp. 55-58.

<sup>23</sup> A. Camou, *Gobernabilidad y democracia*, México, IFE, 1995 (*Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, 6), pp. 55-56.

<sup>24</sup> J. J. Sánchez González, *op cit.*, p. 338.

<sup>25</sup> Waldo Ansaldi citado en *ibid.*, p. 328.

capacidad de la autoridad para canalizar los intereses de la sociedad civil y como la interacción que se da entre ambos para alcanzar el desarrollo económico. Y la de Pasquino (1990): En primero lugar (la ingobernabilidad) como incapacidad de los gobernantes ante la existencia de condiciones incurables y contradictorias de los sistemas capitalistas, y en segundo término, como consecuencia de las demandas excesivas de los ciudadanos.<sup>26</sup>

En Picardo Joao, el concepto de gobernabilidad tendría cuatro facetas:

1) Gobernabilidad como eficiencia del gobierno y del Estado para formular y aplicar políticas económicas y administrar la gestión pública. 2) Gobernabilidad como el grado de sustentación social que alcanzan las políticas públicas en medio de los ajustes modernizadores. 3) Gobernabilidad como variable política que resulta de la capacidad decisoria que emerge de las reglas del juego de cada democracia, y de –las dotaciones de decisiones, representación y participación políticas que egresen de sus sistemas de gobierno, de sus sistemas de partidos y de sus sistemas electorales, así como la relación entre dichas variables y los elementos distintivos de la cultura política de cada país. 4) Gobernabilidad como capacidad de administrar los ajustes producidos como consecuencia de los procesos de integración económica.<sup>27</sup>

Finalmente, Alcántara planteaba que la gobernabilidad podía ser útil si se planteaba en las siguientes cinco direcciones:

a) Renunciar a la búsqueda de recetas de “buena gobernabilidad” aplicables en cualquier lugar y fomentar la creatividad y la originalidad del pueblo en situaciones sociales concretas. b) Renunciar a la “tecnificación” de las reformas institucionales y abordar un diálogo más abierto sobre las necesidades de cambio en instituciones y programas específicos. c) Renunciar a la tendencia a trazar líneas poco realistas entre Estado y sociedad civil, realizando esfuerzos para fortalecer la esfera pública y recompensar las contribuciones al bien común. d) Renunciar al análisis por separado de la reforma institucional y la política macroeconómica y orientarse hacia un reconocimiento más explícito de la necesaria interrelación entre ambas esferas. e) Renunciar a la separación artificial de los temas de gobernabilidad entre el nivel nacional e internacional.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Manuel Alcántara citado en *ibid.*, p. 329.

<sup>27</sup> Oscar Picardo Joao citado en *ibid.*, p. 335.

<sup>28</sup> Hewit de Alcántara citado en *ibid.*, p. 342.

Capacidad de Gobierno.

Otro de los grandes representantes de la corriente más importante sobre este concepto, Dror, estableció la necesidad de una nueva capacidad de gobernar a través de un protomodelo global con concurrencia en los gobiernos locales. La agenda debía descansar en los problemas mundiales que son interdependientes y catastróficos para la propia humanidad si no se sabe encararlos.

Lo que necesitamos es un paradigma que perfeccione las capacidades de gobernar para hacer frente a las transformaciones globales, pero todavía no existe una teoría general viable. Mientras tanto, debemos apoyarnos en sustitutos. El que aquí se usa es un protomodelo que determina qué es lo que se requiere para lograr estándares adecuados de gobernación; los resultados pretenden ser suficientemente factibles para que sirvan de base para el desarrollo y consideración de las propuestas de rediseño.<sup>29</sup>

Para el israelí, "la gobernación debe ser moral, consensuada, dinámica, profunda, estudiosa y creativa, pluralista y terminante".<sup>30</sup> Las características conceptuales de su protomodelo, podrían caracterizarse en los siguientes ejes temáticos:

### **Cuadro 3 Protomodelo de Yehezkel Dror**

- 1.- El uso de la ingobernabilidad es incorrecto, porque no es la sociedad la culpable de ella, y peligroso, ya que el gobierno no debe desentenderse de su obligación.
- 2.- La gobernación debe estar subordinada a las elecciones y a las preferencias públicas, las que deben estar informadas de las opciones y encaminadas a la solidaridad.
- 3.- La élites deben ser abiertas, representativas y pluralistas, en constante rotación, y su legitimidad debe descansar en la elección y el mérito. Deben estar regidas por un estricto código ético, el que implique el cumplimiento de estrictas responsabilidades.
- 4.- La capacidad de gobernar debe basarse en la *raison d'humanité*, como el principal criterio de la gobernación.
- 5.- Las sociedades no están debidamente preparadas para enfrentar los grandes retos del futuro global, en tanto no existen formas de gobernación para un mundo en constante cambio.

<sup>29</sup> Yehezkel Dror, *La capacidad de gobernar: informe al Club de Roma*, 2 ed., México, FCE, 1996, p. 151.

<sup>30</sup> *Ibid.* p. 153.

**6.-** Dada la naturaleza de los cataclismos actuales, las sociedades están en un extremo peligroso de formas de barbarie, amenazando la especie humana.

**7.-** La gobernación debe ser rediseñada para permitir que los juicios de valor se hagan de acuerdo con normas de procedimiento ajustadas y declaradas prioridades éticas.

**8.-** Cada día debe procurarse más y mejores escuelas sobre administración pública, estudios de política el desarrollo, así como de la gobernación mundial, para crear nuevas generaciones preparadas en el cambio mundial.

**9.-** Se necesita con urgencia el rediseño de relaciones intergubernamentales, incluidos los cambios en nociones aceptadas de soberanía de Estado, relaciones entre Estados, sub-Estados de gobernación y otros agentes sociales, relaciones interestatales, intercomunicaciones entre distintos estratos de gobernación global y sub-global.

**10.-** La capacidad de gobernación global debe regular y orientar el poder económico internacional, perfeccionando los mercados. Esta gobernación encarará los intereses privados contrarios a la nueva *raison d'humanité*. La gobernación pública hará lo mismo con los medios de comunicación y el mal uso partidista.

Fuente: Yehezkel Dror, *La capacidad de gobernar: informe al Club de Roma*, 2 ed., México, FCE, 1996, 446 pp.

Gobernanza.

En su trabajo, Sánchez aborda este concepto en tres vertientes: 1) Tom Christensen y Per Laegreid, en su debate sobre la eficiencia de la Nueva Gestión Pública y la gobernanza política; 2) Dimas Santibáñez trabaja sobre la gobernanza como estabilidad, dinámicas sociales que influyen en la estabilización y la mayor participación social, más que en la gobernabilidad en la gobernanza y 3) el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental de la Gobernanza Corporativa, que deviene de la OCDE, tratando de asegurar transparencia y ética e incrementar competitividad y la inversión extranjera, al lado de la suma de un gobernanza electrónica. En este mismo espacio, el propio Sánchez señala la posibilidad de que el vocablo gobernanza se ocupará más que el de la propia gobernabilidad.<sup>31</sup>

En efecto, así ha sucedido. No solamente en cuanto su uso, sino a su concepción más amplia y novedosa.

---

<sup>31</sup> J. J. Sánchez González, *op cit.*

La gobernanza es una práctica e histórica surgida en la tercera etapa de la globalización moderna, en la que el Estado ya no es el único actor determinante en las relaciones en el eje local-global; sino que antes por el contrario han venido surgiendo organizaciones multinacionales y no gubernamentales, organizaciones interestatales, gobiernos subnacionales e individuos de prestigio, que paulatinamente le van restando legitimidad y protagonismo, propiciando una telaraña de intereses en el marco de la sociedad de la información y el conocimiento y la nueva economía, que para ser manejados se requiere de altas dosis de operación de redes de relaciones de actores públicos, privados y de la sociedad civil.<sup>32</sup>

Por su parte, Villamil partió de un nuevo concepto teórico: había concluido la segunda ola de la globalización, que comenzó al término de la Segunda Guerra Mundial, y cerraba su ciclo en la segunda mitad de la década de los 70:

Del paradigma realista de la guerra fría que tenía como unidad de análisis y problemática de estudio al Estado y la seguridad nacional, pasamos al paradigma transnacionalista en el contexto histórico de la distensión, teniendo como fundamento la pluralidad de actores internacionales en un mundo caracterizado por la complejidad e interdependencia, que luego daría lugar a un debate interparadigmático, producto de los conflictos hegemónicos del terrorismo, narcotráfico y demás manifestaciones del crimen organizado mundial.<sup>33</sup>

Cuatro hechos históricos incontestables sostienen la necesidad de esta gobernanza:

---

<sup>32</sup> José Villamil, *Crónica de antecedentes a la gobernanza: del protagonismo del Estado a la pluralidad de actores*, AIGOP. Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa, núm. 18, s/a, en <http://www.aigob.org/numero-18/197-cronica-de-antecedentes-a-la-gobernanza-del-protagonismo-del-estado-a-la-pluralidad-de-actores>

<sup>33</sup> *Ibid.*

## Cuadro 4 Razones Históricas de la Gobernanza

**A nivel mundial**, a pesar de una mayor existencia de Estados nacionales, se contrajo un mayor número de actores estratégicos que restaron papel protagónico y hegemónico al Estado tradicional.

**En el contexto continental** se ha transitado del paso de las relaciones intergubernamentales a las instituciones de orden supranacional.

**Desde el ámbito nacional** se trabajó en distintos modelos organizativos que privilegiaban el accionar de los poderes públicos o innovaciones de la burocracia y la gerencia pública, hasta la conciencia que la producción de gobernabilidad de esta época demanda altas dosis de interrelación entre los distintos niveles de gobierno con las empresas y la sociedad civil, para lograr legitimidad y eficacia del accionar público en un escenario de competencias y complejidad creciente en el cual se requiere la colaboración e interdependencia entre los actores estratégicos de una sociedad.

**Las entidades o gobiernos subnacionales** adquieren cada vez más un rol protagónico a través de la descentralización, puesto que la pérdida de capacidad del actor estatal se resignifica acentuando las necesidades de cercanía para enfrentar los requerimientos de la ciudadanía y los retos de competitividad mediante estrategias de desarrollo local, privilegiando estrategias consensuadas de largo plazo entre actores públicos, privados y del tercer sector.

Fuente: elaboración propia con base en José Villamil, "Crónica de antecedentes a la gobernanza: del protagonismo del Estado a la pluralidad de actores", en *AIGOP. Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa*, núm. 18, s/a, en <http://www.aigob.org/numero-18/197-cronica-de-antecedentes-a-la-gobernanza-del-protagonismo-del-estado-a-la-pluralidad-de-actores>

En este mismo orden de ideas, en el que el Estado ya no es actor único, Aguilar sugiere una definición de gobernanza:

El **proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden** sus objetivos de convivencia -fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: **su sentido de dirección y su capacidad de dirección**. El concepto implica dos dimensiones fundamentales de la vida humana en sociedad: la intencionalidad social y la capacidad social de transformar los propósitos en realidades.<sup>34</sup>

Asimismo, esboza sus características:

---

<sup>34</sup> Luis Fernando Aguilar Villanueva, "De la gobernabilidad a la gobernanza. La eficacia directiva de los gobiernos contemporáneos", presentación en *Power Point*, enero de 2006, en [www.spc.gob.mx/.../redRH/.../Luis%20F.%20Aguilar%20ene06](http://www.spc.gob.mx/.../redRH/.../Luis%20F.%20Aguilar%20ene06). Negritas nuestras.

## Cuadro 5 Características de la Gobernanza

Los límites del **Enfoque de la Gobernabilidad**: enfoque gubernamental(ista)

El **Enfoque de la Gobernanza**: la acción del gobierno es necesaria pero insuficiente para la dirección de la sociedad. Revalorización de la capacidad social.

El concepto de Gobernanza: proceso social de definición de metas y de organización / producción. Intencionalidad y Causalidad. Valor y Técnica.

Gobernanza y Gobierno

Vieja Gobernanza: Gobierno fuerte / suficiente, Sociedad débil. *Mando y Control*

Nueva Gobernanza: Gobierno insuficiente, Sociedad fuerte (independiente, autónoma). *Coordinación, Interdependencia, Redes*

Las relaciones entre la instancia de gobierno y la sociedad cambian según las condiciones y definen el patrón de gobierno: la gobernanza.

"*Vieja Gobernanza*": Gobierno > Sociedad

"*Nueva Gobernanza*": Gobierno ↔ Sociedad.

Coordinación > Subordinación, Interdependencia > Dependencia.

Fuente: Luis Fernando Aguilar Villanueva, "De la gobernabilidad a la gobernanza. La eficacia directiva de los gobiernos contemporáneos", presentación en *Power Point*, enero de 2006, en [www.spc.gob.mx/.../redRH/.../Luis%20F.%20Aguilar%20ene06](http://www.spc.gob.mx/.../redRH/.../Luis%20F.%20Aguilar%20ene06)

Esta noción sobre gobernanza prolifera en los distintos círculos académicos del mundo:

La gobernanza [...] es un concepto que emerge en la literatura de los estudios políticos después de la crisis de los años 70. Según Aguilar, surge en un contexto caracterizado por el repliegue del estado, la privatización, desregulación y las reformas liberales como fórmulas de ajuste y adelgazamiento del estado, circunstancia que llevaría a la pérdida de capacidad de los gobiernos para dirigir la sociedad. Pasada esta crisis los estados y sus gobiernos se encuentran en un contexto de globalización, autonomía social, privatización del sector público, complejidad de la sociedad civil y mayor peso de los organismos internacionales.

En este escenario el estado es incapaz de controlar la realidad y los gobiernos son incapaces de dirigirla. ¿Cómo se gobierna entonces? Aparece la gobernanza que evoca un proceso mediante el cual los actores de una sociedad definen el sentido de la dirección social y la capacidad de dirección. La gobernanza genera

un orden y se trata en definitiva de un proceso de dirección social por la sociedad misma.<sup>35</sup>

Finalmente, en un mismo autor, encontramos tres recuperaciones conceptuales de primera importancia, que ofrecen nuevas lecturas a la gobernanza:

Definición sobre la ubicuidad de los actores: "Se entiende la gobernanza como un nuevo estilo de gobierno que difiere de los estilos tradicionales de control jerárquico y también es diferente en cuanto al papel que otorga a la interacción y la cooperación entre "los poderes públicos y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado".<sup>36</sup>

Definición en el entorno del neoinstitucionalismo:

También se define 'gobernanza' como "el sistema de reglas, procesos y prácticas que determinan como los poderes son ejercidos. Por ello, desde un punto de vista general, podríamos ver la gobernanza como una institución. (Léase, la institución de norma, reglas). Así, la gobernanza entendida como institución es el conjunto de valores, principios y normas formales e informales que pautan el desarrollo de una determinada política pública, es decir, que definen los actores, los procedimientos y los medios legítimos de acción colectiva."<sup>37</sup>

Definición política desde la crítica al mercado:

La gobernanza forma parte indisoluble de la gobernabilidad de un sistema, incluso llegaríamos a decir que en buena medida la determina. 'Gobernanza' destaca los valores, normas y reglas que rigen la conducta política. Las sociedades del capitalismo contemporáneo están rectoreadas por el interés del ejercicio de la soberanía del mercado y ésta es fuente de las profundas contradicciones políticas en que navegan esas sociedades, lo que conduce a permanentes crisis políticas, lacera la credibilidad y legitimidad de los sistemas

---

<sup>35</sup> Fernando González Barroso, "Gobernabilidad y Gobernanza. Las relaciones intergubernamentales: concepto y marco teórico. El contexto y concepto. Características. Modelo. Estructuras", en *Documentación sobre Gerencia Pública, del Subgrupo A1, Cuerpo Superior, Especialidad de Administración General de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Tema 10,* en [http://empleopublico.jccm.es/empleopublico/c/document\\_library/get\\_file?uuid=6a218564-d670-40db-9bac-21a2106b3b45&groupId=10129](http://empleopublico.jccm.es/empleopublico/c/document_library/get_file?uuid=6a218564-d670-40db-9bac-21a2106b3b45&groupId=10129)

<sup>36</sup> Luis Aguilera García, "Gobernabilidad y gobernanza: cinco tesis a la luz del capitalismo neoliberal del siglo XXI", en *Cuba Siglo XX. Política,* en [http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/politica/aguilera1\\_310802.htm](http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/politica/aguilera1_310802.htm)

<sup>37</sup> *Ibid.*

políticos y redundante en lo que se ha dado en llamar 'antipolítica', como el descalabro de la política para las grandes mayorías, el enraizamiento de la apatía política y el descrédito total de ella que conduce a que el gran triunfador de los procesos electorales de los últimos 20 años ha venido siendo de manera progresiva el abstencionismo.<sup>38</sup>

### 1.3 Los temas de la agenda

Para la determinación de este concepto, es importante identificar y relacionar cinco ejes de ubicación teórica:

- a. El significado de la formación de la agenda.
- b. La definición de agenda.
- c. El sitio de la agenda en la política pública.
- d. La clasificación sobre la agenda.
- e. La problemática de la agenda en la concepción e implementación.

Elder y Cobb entienden por formación de la agenda:

[...] el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública. La importancia del proceso se debe principalmente a dos hechos. En primer lugar, la capacidad de atención del gobierno es necesariamente limitada: siempre hay asuntos por atender que tiempo para considerarlos. En segundo lugar, los problemas de políticas públicas no son datos a priori, sino resultados o definiciones. Si una situación específica o un conjunto de circunstancias constituyen un problema y, por tanto, son un asunto capaz de despertar la preocupación del público, depende no solo de los hechos sino también de las creencias y los valores. Pocas veces los hechos son claros y, aunque lo fueran, siempre están sujetos a diferentes interpretaciones.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Charles D. Elder y Roger W. Cobb, "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos", en L. F. Aguilar Villanueva (coord.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 77.

La formación de la agenda se concibe entonces como un proceso de toma de decisiones multifactorial y, muy a menudo, difuso denominándose *anarquía organizada*:

Para poder caracterizar un proceso tan difuso de toma de decisiones, Cohen y sus colegas (Cohen y Marcha 1974, March y Olson 1976) han ofrecido el modelo "bote de basura" (*garbage-can model*). A la luz de su marco conceptual, las decisiones son vistas como el resultado de una confluencia de cuatro corrientes relativamente independientes: **las personas, los problemas, las soluciones y las oportunidades de elección**. Aunque el flujo de estos elementos pueda estructurarse institucionalizando los papeles y las prácticas, las decisiones son vistas como el resultado de intersecciones aleatorias entre los elementos de esta cuatro corrientes.<sup>40</sup>

Frecuentemente, la formación de la agenda implica todo un conjunto cambiante de actores, los cuales vienen y van, determinando el tiempo que dedican al proyecto a la luz de los otros asuntos que deben y quieren atender. Hay problemas que piden atención y no la reciben por falta de soluciones u oportunidades. Y de la misma manera hay siempre 'soluciones' flotando en el aire, en busca de problemas a resolver. Las oportunidades a elegir siempre están limitadas por la presión de las obligaciones previas y por todo un cúmulo de demandas contradictorias. En consecuencia, la manera como se conjugan los cuatro elementos para lograr que un determinado problema llegue a la agenda formal puede ser completamente fortuita. De la misma manera, muchos problemas pueden ser descartados en el camino al buscar afanosamente la combinación apropiada de los elementos en tiempo y lugar.<sup>41</sup>

Por agenda de gobierno, de acuerdo a Aguilar:

[...] suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su atención y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. Este es el punto esencial de la definición. Sin embargo, hay definiciones de la agenda que se interesan más en el proceso de su elaboración y conformación e incluyen también el conjunto de problemas al que el gobierno ha decidido prestarles atención (tomar en consideración, estudiar), el conjunto de definiciones de esos

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 82.

<sup>41</sup> *Idem.*

problemas y hasta el conjunto de opciones de acción que el gobierno revisa para atender los problemas.<sup>42</sup>

La atención, definición y tratabilidad del problema son componentes determinantes del proceso por el cual el problema (asunto, cuestión, demanda) alcanza su carácter de **agendum**: algo sobre lo que se debe actuar. Estructuración de la agenda, definición del problema, análisis de las opciones de acción son así actividades interdependientes.<sup>43</sup>

Para Lahera Parada, en cambio, la agenda es un proceso más dinámico y que puede ser resultado de una política pública y sus efectos, ya sea agenda política o social:

La definición y redefinición de la agenda política es un proceso continuo que depende de la dinámica de las fuerzas políticas y sociales. Una parte de la discusión es convertida en programa y sujeta a la aprobación de la ciudadanía. A su vez, parte del programa se convierte en políticas desarrolladas por los gobiernos y las coaliciones que los apoyan, los que quedan sujetos a la evaluación de la ciudadanía en las elecciones siguientes.<sup>44</sup>

Tanto los temas internacionales como los resultados de las políticas públicas son fuente para la definición o redefinición de la agenda:

La conformación y discusión de la agenda social están también influidas por hechos y visiones internacionales. Ellos pueden ser globales, como el fin de la guerra fría, o más focalizados, como las políticas de los países desarrollados en temas tales como los subsidios agrícolas, las migraciones y la inversión directa en el extranjero... Los resultados de las políticas públicas pueden modificar la discusión de la agenda. La generación progresiva de bienes de acceso universal disminuye la importancia de éstos en la agenda, mientras las omisiones o fracasos de las políticas públicas pueden aumentar la significación de otros bienes.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> L. F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos... op. cit.*

<sup>43</sup> *Ibid.* p. 30.

<sup>44</sup> Eugenio Lahera Parada, *Introducción a las políticas públicas*, 2ª edición, Santiago de Chile, FCE, 2008 (Breviarios, 538), p. 85.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 86.

En cuanto al sitio de la agenda en la política pública, el más común de los esquemas sobre las políticas públicas identifica cuatro pasos: gestación, formulación, evaluación e implementación. De éstos, sin duda, es el paso de la gestación donde pueden localizarse tanto la formación como la propia agenda entre las políticas públicas, o en su caso, en sus propios resultados como consecuencia de estos.

Diversos autores señalan cinco pasos para la formulación preliminar de proposiciones políticas:

- Identificación y definición de los problemas
- Percepción de una problemática actual o futura, tanto por parte del político como por el técnico, resultante de
  - Demandas políticas
  - Demandas sociales
  - Necesidades identificables
  - Juicios de valor sobre cierta realidad
  - Compromisos políticos asumidos.
- Selección de soluciones
- Establecimiento de algunos objetivos o metas preliminares y
- Preselección de medios inmediatos.<sup>46</sup>

Entre los dos primeros pasos, se encuentran tanto la formación como la agenda misma. En el primero, el autor discurre sobre la necesidad de tomar en cuenta dos ámbitos de trabajo:

—Se define un problema al establecer claramente:  
Cómo altera la situación.  
Cuándo se altera.

—La delimitación del problema se hace conociendo:  
A quiénes afecta.  
En dónde se presenta.  
Cuánto miden las alteraciones que provoca.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Carlos Ruiz Sánchez, *Manual para la elaboración de políticas públicas*, México, UIA/Plaza y Valdés Editores, 2002, p. 15.

<sup>47</sup> *Ibid.*, pp. 17, 18.

Una vez identificados la problemática, el tomador de decisiones deberá identificar y definir los problemas susceptibles de modificación por medio de la política pública:

### **Cuadro 6** **Elaboración de Políticas Públicas**

Considerar los diferentes puntos de vista de los actores en la elaboración de la política pública.
Comparar estos puntos de vista con el respaldo ideológico del gobierno, y seleccionar los más coincidentes.
Identificar si la política pública abarcaría el o los problemas en lo general o en lo particular, o tendría una mezcla de ambos.
Conocer las condiciones en que surgió el problema, si concierne a determinado grupo social o político y cuáles son sus expectativas y valores.
Analizar las estadísticas concernientes al problema.
Sustentar con argumentos válidos y con lenguaje convincente la política propuesta.
Preparar las posibles alternativas para una política pública, así como políticas alternativas.
Prever otros problemas que de manera coyuntural pudieran presentarse.

Fuente: Carlos Ruiz Sánchez, *Manual para la elaboración de políticas públicas*, México, UIA/Plaza y Valdés Editores, 2002.

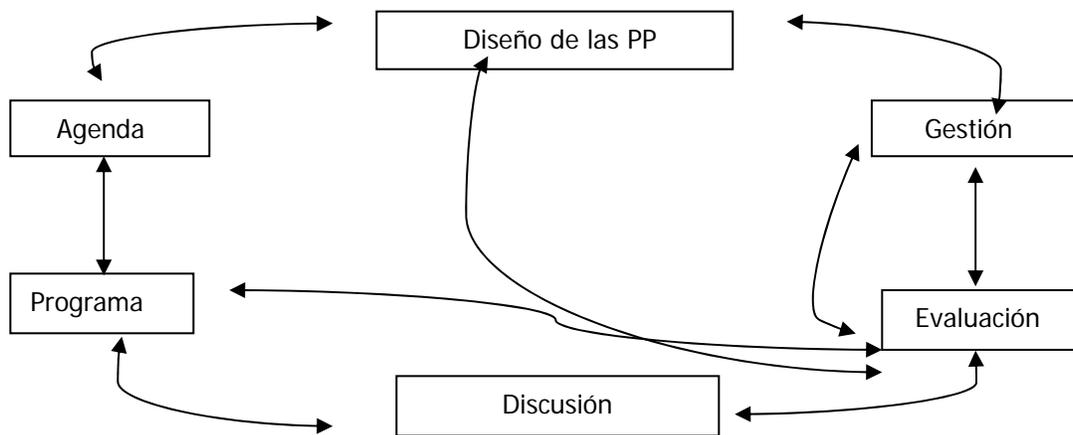
También en el caso de Lahera, son cinco fases para la formulación de las políticas. Aquí sí se inscribe en forma explícita la agenda: 1) agenda, 2) programa, 3) diseño, 4) gestión y 5) evaluación.

En este proceso, en la Agenda se subraya que “No toda idea entra en la agenda. No todos los temas de la agenda se convierten en programas”.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> E. Lahera Parada, *op. cit.*, p. 80.

### Esquema 1 Ciclo analítico de las políticas públicas

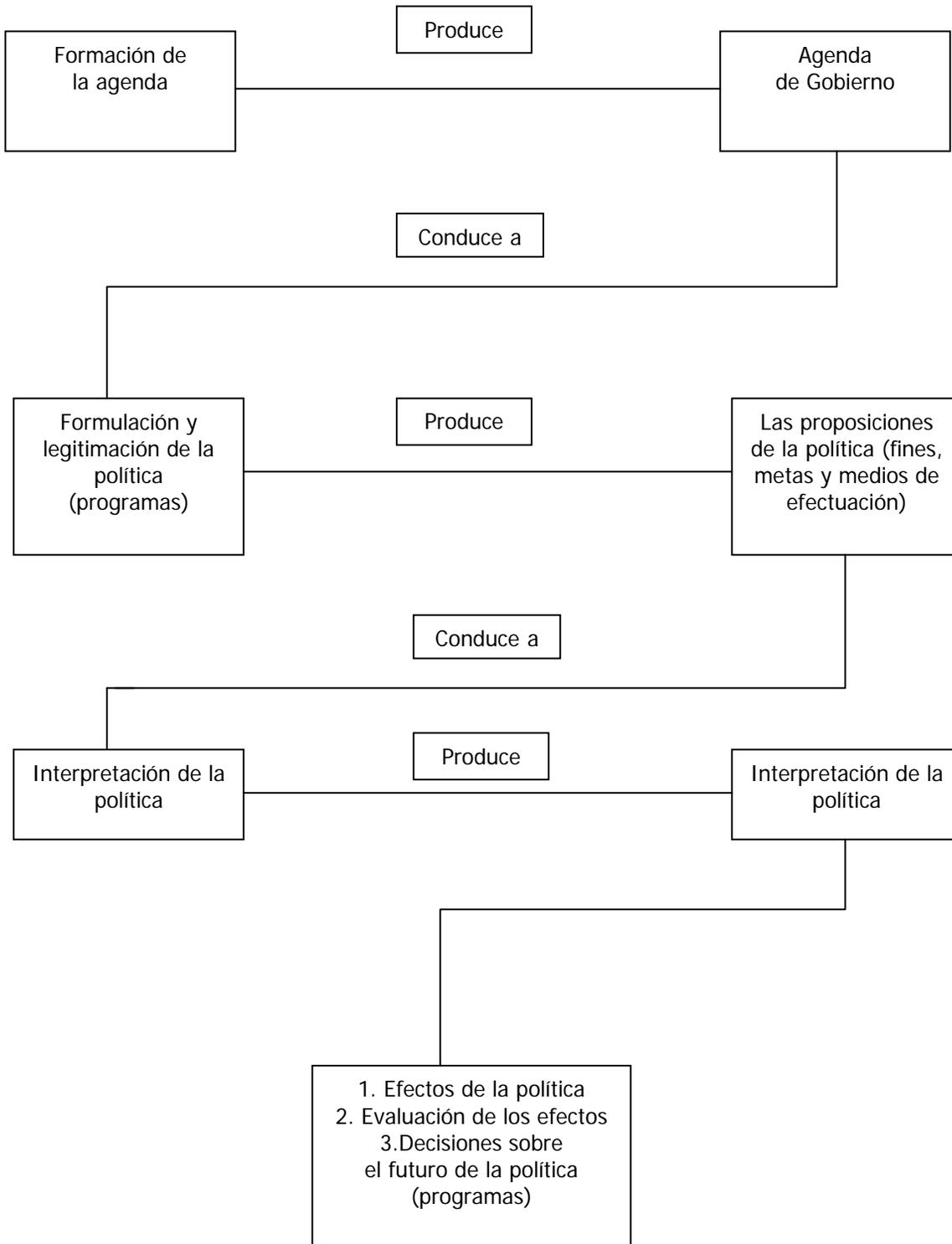


Fuente: Eugenio Lahera Parada, *Introducción a las políticas públicas*, Santiago de Chile, FCE, 2002

Por su parte, Aguilar recupera dos procesos conceptuales en la formulación de políticas: La de Brewwer y DeLeon, suponiéndose la ubicación de la agenda en las dos primeras: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación. Al mismo tiempo, recupera las ideas Patterson, Davison y Ripley observándose un trabajo más exacto en cuanto al sitio de la formación y la agenda misma, tal como se muestra en el flujograma siguiente:<sup>49</sup>

<sup>49</sup> L. F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos...*, *op. cit.*

## Esquema 2 Una Mirada al Proceso de las Políticas



Fuente: L. F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993 (tomado, a su vez, de Samuel Charles Patterson, Roger H. Davidson y Randall B. Ripley, *A More Perfect Union: Introduction to American Government*, 3ª ed., Chicago, Dorsey Press, 1985, p. 465.).

En cuanto a la clasificación sobre la agenda:

Si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan en el sistema político. Son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos y que ellos con independencia del gobierno o en comunicación con él consideran asuntos generales de estado y, en consecuencia, asuntos de gobierno. Hay entonces una agenda de los ciudadanos, del estado o del sistema político, que puede preceder y determinar la agenda del gobierno o ser inducida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales, que puede empatar con la del gobierno o diferir de ella en mayor o menor grado. Los nexos o las inconexiones entre las dos agendas son propios de la dinámica de las relaciones entre sociedad y estado.<sup>50</sup>

De las tesis de Cobb y Elder, Aguilar extrae dos tipos de agenda: la denominada *sistémica, pública, constitucional* y la llamada *institucional, formal o gubernamental*

[La primera] está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Toda comunidad política, local, estatal y nacional, tiene su propia agenda sistémica. [La segunda es definida como] el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones. Por lo tanto, cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional.<sup>51</sup>

Mientras que la agenda sistémica aborda temas generales, abstractos y globales —tales como la contaminación, la pobreza o la seguridad nacional—, la institucional es más específica, concreta, acotada ya que se concentra en problemáticas muy determinadas como el sida, el analfabetismo o el narcotráfico:

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 33.

La distribución e interacción de las dos agendas plantea dos órdenes de cuestiones teóricas. El primero, relativo a la agenda sistémica, busca saber cómo determinados asuntos y problemas logran expandirse, obtener visibilidad y consenso general, alcanzar la calidad de "problema público". El segundo orden, relativo a la agenda específica del gobierno, busca saber cómo determinados asuntos y problemas, independientemente de si han despertado o no el reconocimiento e interés de toda la comunidad política, logran obtener la atención de políticos y funcionarios y ser aceptados como objetos de su intervención. Obviamente habría un tercer orden de cuestiones, relativo a la averiguación de las relaciones que corren, pueden o deben correr entre la dinámica de las dos agendas.<sup>52</sup>

Finalmente, Aguilar recupera del modelo Cobb y Elder el debate sobre los asuntos de la agenda sistémica y si éstos logran dilatar su alcance, intensidad y visibilidad para que se inserten en la agenda institucional. Para ello, se exponen algunos conceptos como los requisitos para que un asunto tenga accesos a la agenda y los tipos de público involucrados:

**Cuadro 7**  
**Agendas y Tipos de Público**

Requisitos para que un asunto tenga acceso a la agenda	Tipos de público
<p>Que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público.</p> <p>Que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción.</p> <p>Que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental.</p>	<p>Grupos de identificación (involucrados).</p> <p>Grupos de atención (interesados en el tema).</p> <p>Público atento (interesados en estar informados).</p> <p>Público en general (población menos informada pero que se expresa emocionalmente).</p>

Fuente: elaboración propia con base en L. F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos... op. cit.*

<sup>52</sup> *Ibid.*, pp. 33, 34.

Finalmente, en el actual debate latinoamericano, se ha puesto al día la discusión sobre la problemática de la agenda en cuanto su concepción y su implementación. En este sentido, la discusión en el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) ha puesto a consideración dos tipos de gerencia; la pública y la social.

**Cuadro 8**  
**Gerencia Pública Social**

Gerencia Pública	Gerencia Social
<p>La gerencia pública es idónea para institucionalizarse en el espacio del <b>Estado socialmente necesario</b>. <b>Este por definición es un estado promotor de los esfuerzos que la sociedad civil emprende; es un estado que se coordina con los agentes sociales para no desplazarlos de lo que saben hacer; es un estado que comparte costos e iniciativas para que su vida pública no decaiga y sea en cambio productiva y útil</b>; en suma, es un Estado "...que deberá tener capacidades importantes para la promoción de la sociedad civil. Tratar de ayudar seriamente, no a reemplazar los roles de la sociedad civil, sino a promover la autoorganización de la sociedad civil, tanto en el plano social, como en el productivo, el cultura".</p>	<p>La gerencia social destaca como una tecnología gubernamental para atender las desigualdades, injusticias y marginación de la vida económica. <b>Es una gerencia que no toma como referencia el protagonismo estatal y burocratizante.</b></p> <p><b>Tampoco postula la centralización de la decisión, sino que auspicia la participación comunitaria, misma que se estimula a través de la descentralización política. La propia gerencia social propone que sean los programas gubernamentales y no tanto la creación innecesaria de estructuras burocráticas las que atiendan de manera directa y con su participación a quienes padecen la pobreza.</b></p>

Fuente: elaborado con base en Ricardo Uvalle Berrones, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México/INAP, 1994 Negritas nuestras

Hoy día, el debate se ha fortalecido en cuanto a la concepción de la gerencia social:

La Gerencia Social Innovadora (GSI) debe entenderse como la concepción y gestión de las políticas sociales, planteamiento opuesto al de los enfoques eficientistas, paternalistas y burocráticos que han prevalecido hasta ahora. El carácter innovador de la gerencia social radica esencialmente en los procesos participativos por parte de una ciudadanía activa que, con dicho enfoque, se busca promover de manera auténtica, continua y amplia.<sup>53</sup>

<sup>53</sup> Isabel Licha (ed.), *Gerencia social en América Latina*, Washington, BID, 2002, p. XII.

Es claro que el concepto de la gerencia social está más identificada con la participación entreverada de la sociedad en los asuntos públicos que en el fenómeno del Estado promotor del desarrollo. Es decir, más cercano al concepto de democracia participativa que el de democracia representativa que promovió el Estado de bienestar o la gerencia pública o la propia idea del buen gobierno.

La gerencia social está más encaminada a interesarse en los retos de las nuevas políticas públicas pero tratando de encarar los problemas estructurales en las denominadas *arenas de poder* y también en las nuevas necesidades de las *arenas de políticas*.

Los estudios de Kliksberg señalan cinco ejes sobre la agenda de la gerencia social: "los cuellos de botella" estratégicos, las interrogantes para la conformación de la agenda, la nueva dirección del trabajo, los dilemas para la estructuración de los programas sociales y el perfil de esta nueva gerencia.<sup>54</sup>

Para el padre de la gerencia social, los denominados cuellos de botella podrían caracterizarse de la siguiente manera:

- El tema del poder.
- La hegemonía del economicismo.
- Debilidad institucional del sector social.
- Baja articulación.
- Dificultades en la focalización.
- Subutilización de la participación.
- Orientación a la centralización.
- Déficit de evaluación.
- Restricciones de las capacidades gerenciales disponibles.<sup>55</sup>

Para la conformación de su agenda, el economista argentino señala como necesidad de la gerencia social la formulación de las siguientes interrogantes:

¿Cómo organizar el aparato institucional para el gasto social? ¿Cómo pasar de su actual fragmentación a una articulación que opere? ¿Cómo focalizar los

---

<sup>54</sup> Bernardo Kliksberg (comp.), *¿Cómo enfrentar la pobreza? Aportes para la acción*, 2ª edición, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano /CLAD/PNUD, 1992 (Colección Estudios Políticos y Sociales).

<sup>55</sup> B. Kliksberg, "Gerencia social: una revisión de situación", en *ibid.*

programas para maximizar el impacto sobre los sectores prioritarios a asistir? ¿Cómo integrar los programas operando multiinstitucionalmente? ¿Cómo descentralizar para acercar los programas a los beneficiarios? ¿Cómo concertar esfuerzos entre el sector público y la sociedad civil en esta materia? ¿Cómo promover y abrir canales adecuados para la participación de la población asistida en los programas? ¿Cómo estimular las capacidades organizacionales y productivas de los pobres? ¿Cómo medir resultados? ¿Cómo formar recursos humanos para las delicadas y especializadas tareas de gerencia implicadas? ¿Cómo vincular las políticas y los programas sociales con las políticas económicas de modo orgánico e institucionalizado?<sup>56</sup>

Siguiendo el orden de su conceptualización, Kliksberg señala la necesidad de construir nuevas direcciones de trabajo en gerencia social:

- Revisando las relaciones entre la política económica y la política social.
- Hacia la conformación de redes sociales.
- Aprendiendo sobre participación popular.
- Recuperación de tecnologías para la economía de los pobres.
- Potenciando la descentralización.<sup>57</sup>

En esta lógica, Kliksberg cita trabaja sobre los temas dilema con los que la gerencia social tendrá que enfrentarse y vencerlos para el éxito de su tarea:

- "Turbulencia" de objetivos.
- Complejidad política en los procesos de implementación.
- El tema del "acceso".
- Relevancia del estilo.
- Dificultades de coordinación.
- La necesidad de descentralización.<sup>58</sup>

Finalmente, señala las cuatro características del perfil deseable del gerente social:

- Capacidad para 'gerenciar' complejidad.
- Orientación a la articulación social.
- Capacidades para la concertación.
- Gerencia de frontera tecnológica.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>57</sup> *Ibid.* pp. 38-44.

<sup>58</sup> B. Kliksberg, "¿Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias", en *ibid.*

Cómo puede observarse, la agenda está vinculada a temas mucho más complejos que la simple enumeración de asuntos, relación de tópicos o problemas a relacionar. Ella está íntimamente relacionada a esa falta de gobernabilidad que los autores han descrito y cuya conformación y formulación implican una serie de complejidades como las ya descritas.

Empero, ¿qué es gerencia social en Kliksberg? El propio autor nos ofrece seis puntos descriptivos:

### **Cuadro 9 Gerencia Social en Kliksberg**

En primer término, en cualquier programa social de ciertas dimensiones intervienen múltiples entidades: varios ministerios, gobernaciones, alcaldías, ONG´s, sectores de la sociedad civil, las comunidades carenciadas. Con frecuencia, las propuestas se caracterizan por choques entre ellos, disputas burocráticas, serias limitaciones para coordinarse. **La gerencia social trata de maximizar las sinergias entre los distintos participantes para optimizar los resultados del conjunto.**

En segundo lugar, la evidencia mundial implica claramente una altísima correlación entre grado de participación de las comunidades carenciadas en el diseño y la gestión de los programas morales que quieren ayudarlas y los niveles de éxito de estos programas.

En tercero, **la gerencia social cree en la descentralización.** Los programas sociales pueden ser más efectivos si están más cerca de la población asistida. Sin embargo, según la experiencia, el real aprovechamiento de las potencialidades de la descentralización se da cuando llevan los programas al nivel organizacional más cercana a la gente, pero se dan al mismo tiempo plenas posibilidades a la participación comunitaria.

En cuarto, **un enfoque eficiente de gerencia social se apoya en la cultura de la comunidad a la que se asiste.** Sus valores, creencias, liderazgos naturales, tradiciones, tecnologías no deben ser marginados por la gerencia del programa, sino respetados y movilizados a favor de éste.

En quinto, en gerencia social se duda de las capacidades de los modelos gerenciales convencionales, formalizados y rígidos..., en los programas sociales, las condiciones cambian continuamente, **es necesario practicar un estilo gerencial adaptativo y flexible que permita ir respondiendo a esos cambios sobre la marcha.**

En último lugar, **en gerencia social se practica el control social del programa.** Se trata de que los programas sean transparentes para la sociedad, de que haya continua información sobre su marcha. Se crean, así mismo, informes para que las comunidades asistidas controlen directamente la labor del programa. El mayor preventivo anticorrupción, según parecen indicar los hechos, es esa presencia de los asistidos

Fuente: Bernardo Kliksberg, *Hacia una economía con rostro humano*, 2ª ed., Buenos Aires, FCE, 2002 (Colección: Economía), pp. 95-96.

---

<sup>59</sup> *Ibid.*

#### **1.4 Conceptos a utilizar en el proyecto de gobernabilidad y agenda**

Los conceptos a emplear en el trayecto del documento, descansarán en las siguientes acepciones teóricas a partir de la ingobernabilidad en 1994 en Chiapas y las necesidades de gobernabilidad agraria a través de una agenda mínima:

- Definición de gobernabilidad e ingobernabilidad de Omar Guerrero.
- Grados de gobernabilidad (déficit y crisis de gobernabilidad e ingobernabilidad) de Antonio Camou.
- Gobernabilidad democrática de Antonio Camou.
- Gobernanza de José Villamil.
- Agenda y clasificación de la gobernanza de Charles D. Elder y Roger W. Cobb.
- Problemática de la agenda en la gerencia social de Bernardo Kliksberg.

Los conceptos de *gobernabilidad* e *ingobernabilidad* del primero de ellos, entrañan una dialéctica sobre el Estado y la sociedad. Son las *Dos Caras de Jano* en la definición de política de Maurice Duverger. Una explicación de ambas convida a una reflexión de dos ambientes totalmente distintos de un solo estadio. De hecho, Guerrero, recupera las distintas tendencias para explicar la ingobernabilidad, pero clasificándola por causas estructurales y por condiciones específicas. En este sentido, las primeras son las que se retoman en este trabajo a partir, sobre todo, de algunos de los conceptos de Karl Deutsch (*Ingobernabilidad por autoclausura de los procesos de dirección de la sociedad*) y del ya citado Kliksberg (*Ingobernabilidad por explosión de complejidad*).

Por otro lado, se retoman los *grados de gobernabilidad* de Camou, pues el estudio identifica distintos niveles de tensiones, desgastes y quebrantamientos de las relaciones Estado-sociedad o de una parte de ella. Estos conceptos son muy útiles para identificar los procesos que se suscitan antes, durante y después de los estados extremos de la *gobernabilidad* y la *ingobernabilidad*. Es decir, se identifican etapas, niveles o semáforos que nos permiten diferenciaciones. De la misma manera, resulta de

extrema utilidad su acercamiento conceptual de la *governabilidad democrática*, insertando cuatro temas ejes: el *compromiso estatal*, las condiciones de la *aldea global*, la *responsabilidad ciudadana* y la *integración de valores*, buscando un equilibrio entre los factores de la lucha política, social y económica. De hecho, el concepto de *governabilidad democrática* comienza a abordar el tema de la globalización como parte del significado de la gobernabilidad moderna, que Villamil aborda como punto de partida en su concepto de *governanza*. El concepto de Camou es más propio para referirse a los temas nacionales de nuestros países latinoamericanos donde el debate se concentra en su mayor proporción en su propia agenda propuesta.

A su vez, la *governanza* de José Villamil la emplearemos como el concepto a utilizar en el futuro mediato, de no más de 10 años, pues parte de ocho premisas prevalecientes del mundo contemporáneo:

- La tercera ola de la globalización genera nueva complejidad e interdependencia.
- El papel es menos protagónico y determinante del Estado.
- Existe una complejidad de actores y multiplicación de redes (públicos y privados).
- La sociedad se explica a partir de la información, el conocimiento y la economía.
- El paradigma cambió: Del estudio del estado y la seguridad nacional al transnacionalismo.
- Debate interparadigmático, producto del terrorismo, narcotráfico y crimen organizado.
- La burocracia y la gerencia pública requiere de mayor interrelación entre niveles de gobierno y la sociedad civil.
- Los gobiernos locales adquieren mayor dinamismo frente a la disminución de capacidades del gobierno central.

Esta perspectiva, parte de premisas generales rigurosamente ciertas, sean mundiales o nacionales, pero a nivel local; en muchas regiones de nuestros países la presencia del Estado y su despliegue de bienestar todavía es un estadio no desarrollado. Aún más, la ausencia del Estado ha sido causa del descontento, los desgastes y las confrontaciones.

Es decir, su no presencia, y por tanto la carencia de las políticas de bienestar, ha generado la manifestación explícita del déficit y la crisis de gobernabilidad y la propia ingobernabilidad.

La salida de estas regiones de la pobreza extrema y la exclusión requiere necesariamente la intervención del Estado. Podrán participar todas las redes sociales interesadas y aumentarán los propósitos de autogestión, pero sin el Estado, las localidades, los gobiernos municipales y las microrregiones difícilmente podrán encontrar la cohesión institucional, los presupuestos y el impulso hacia la sociedad moderna. Por ello, para el caso que nos ocupa, de una entidad del país después de una declaratoria de guerra, nos quedamos con el término de gobernabilidad democrática, para evitar la sobreposición de mapas o estadios de desarrollo de José Carlos Mariátegui (“Tenemos sociedades de la selva, con costumbres coloniales, economías feudales, necesidades capitalistas y con aspiraciones socialistas”).

Aún más, en la medida en que la *governabilidad democrática* sea capaz de tener menos problemas de realización en las regiones de pobreza y exclusión en nuestros países, la *governanza* se apropiará en forma definitiva en el nuevo paradigma de la tercera ola de la globalización, de acuerdo al esquema conceptual de Villamil.

Para los temas de la *agenda*, se retomarán los conceptos de Elder y Cobb, así como los de Carlos Ruiz Sánchez y Luis F. Aguilar. En éstos se encuentran la formación de aquella, su definición, su propia clasificación, su sitio entre las políticas y los requisitos y tipos de público involucrados. Este marco conceptual será de utilidad en el proyecto por cinco razones sustantivas:

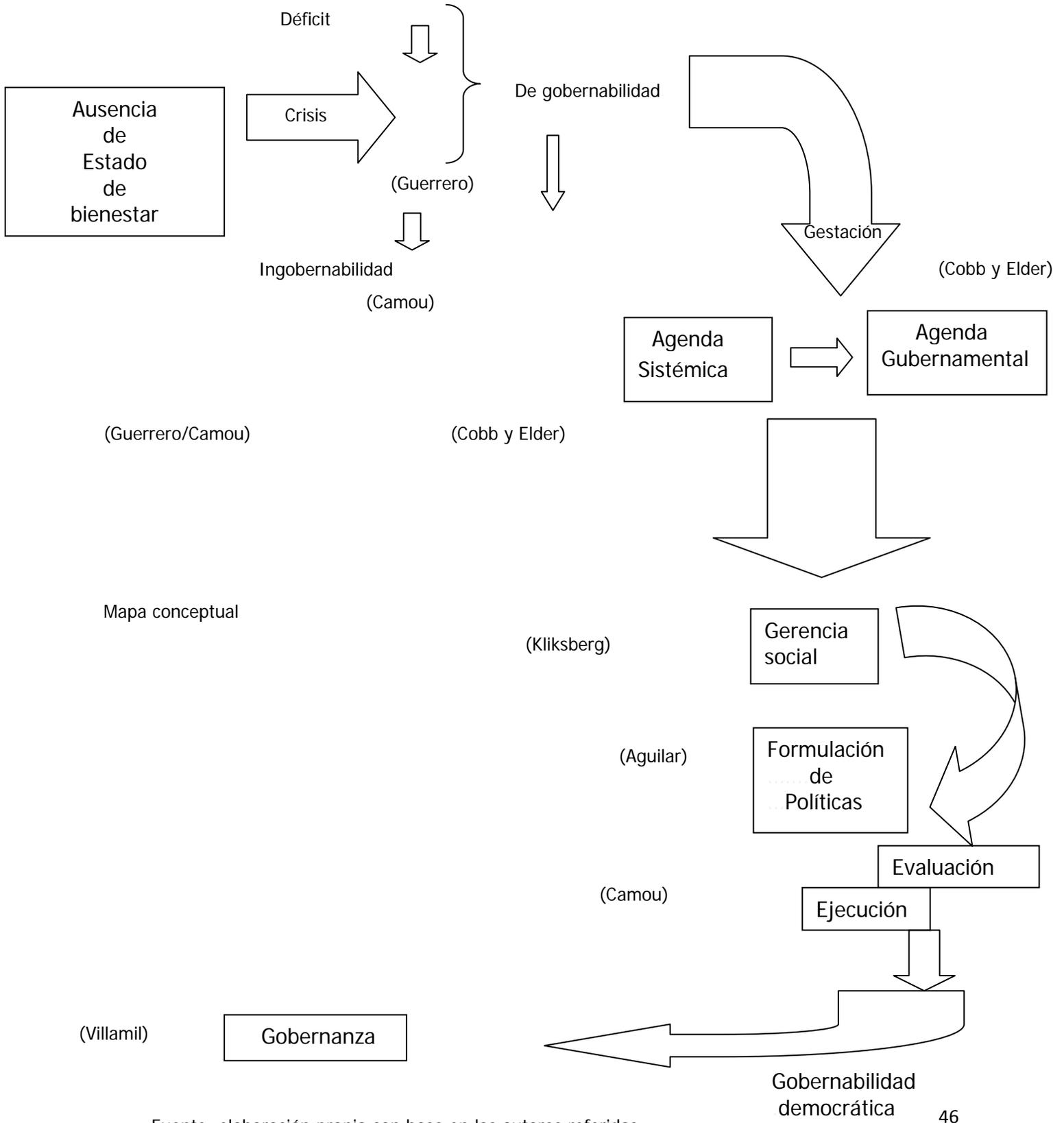
- La agenda se concibe desde su formación como un proceso de importancia política para el gobierno.
- La agenda se define como un tema de gobierno para el posicionamiento político y sus consecuencias de políticas.
- La clasificación de la agenda en sistemática y gubernamental significa la doble dimensión que puede tener un problema en un mismo contexto.

- El sitio de la agenda forma parte del proceso de formulación de políticas.
- Los requisitos y tipos de público que intervienen para la definición de una agenda, son conceptos que constituyen sus temas vinculantes.

Finalmente, se recogerá del propio Kliksberg el concepto de gerencia social para asociarlo a la problemática de la formulación de la agenda, así como sus implicaciones en la ejecución de las políticas. El planteamiento de este investigador es clave porque responde a las preguntas ¿cómo se va enfocar la política pública en medio de un problemática muy compleja? y ¿quién va formularla y ejecutarla?

La complejidad social, económica y política, la multiplicación de actores y la concurrencia amontonada y anárquica de objetivos y metas es parte del escenario que Kliksberg propone resolver. Con un perfil distinto, es la nueva gerencia social, pues, la que tiene que saber enfrentar estos retos de la agenda y dirigir la ejecución de las políticas públicas. No basta con la denuncia de los lugares comunes de la pobreza y la exclusión, se necesitan, por tanto, responder preguntas específicas y concretas del mundo cotidiano y real.

### Esquema 3 Ausencia del Estado de Bienestar y Déficit de Políticas Públicas



Fuente: elaboración propia con base en los autores referidos.

## II. Los alcances sociales del reparto agrario

### 2.1 La tierra de los ejidos y las comunidades

#### Referencia teórica

En este subcapítulo se utilizará el concepto de **governabilidad normal**, a partir del marco teórico de Antonio Camou (vid *supra* pags 18 y 19), y no así el de **governabilidad** de Omar Guerrero (vid *supra* pags 9 y 10), que es un concepto que no solo exige orden y estabilidad, sino también bienestar social general.

Recordemos. Para Comou la **governabilidad normal**: *describe una situación donde las discrepancias (o diferencias) entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico, esto es, adquieren valores de variación tolerados y esperables para los miembros de la comunidad política. Ciertamente, esto no significa que no haya conflictos, cuestiones irresueltas e incluso problemas irresolubles; pero el hecho que importa resaltar es que esas diferencias son aceptadas como tales e integradas en el marco de la relación de gobierno vigente en una sociedad (vid supra pag 18 y 19).*

Este concepto nos resulta útil, toda vez que entraña la esencia de la política distributiva del reparto, constituyendo así la neuralgia de la reforma agraria en México, y más aún en Chiapas durante el siglo XX. Esta **governabilidad normal** se logra progresivamente a partir del proceso de institucionalización del control corporativo, el fraccionamiento de las grandes extensiones, el reconocimiento de los bienes comunales y la instauración de las acciones agrarias de la dotación, la ampliación y los nuevos centros de población ejidal.

En este subcapítulo se observará cómo se logra la **governabilidad normal**, cuando se hace extensiva la política del reparto entre una sociedad, que venía de un modelo semiesclavista y semifeudal. Para 1994, la tierra ya esta socialmente repartida.

El concepto de **governabilidad normal** no es muy exigente. Necesita cumplir con la necesidad del equilibrio dinámico y por tanto no requiere mucho más allá de la relación entre la demanda social y las respuestas gubernamentales.

El reparto agrario en Chiapas nos ofrece una señal de haberse construido una **governabilidad normal** durante más de 70 años, una vez tipificado en la constitución del 1917 y aprobado el propio ordenamiento local en 1921, tras las revueltas internas y particulares de la entidad.

**A** raíz de la erupción zapatista de 1994, el tema agrario en Chiapas regresó a la agenda de los temas de la injusticia. En la entidad, la tierra es una unidad social, económica y política entre los pueblos. Los más de 1,280 predios invadidos fuera de Las Cañadas evidenciaban más allá de un activismo campesino, un reclamo social; 71 de 111 municipios tenían problemas de invasión. Eran 70 organizaciones campesinas las que habían ocupado en forma irregular más de 106 mil hectáreas. El número de predios invadidos, la beligerancia de las organizaciones y la demanda de tierra campesina mostraban a nivel nacional un problema agrario que los gobiernos de la República y del Estado tenían que enfrentar y responder en forma inmediata pero también definitiva.<sup>1</sup>

Frente al pronunciamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) sobre las enmiendas constitucionales al artículo 27, así como a la idea generalizada de la existencia de latifundios, la proclividad de asegurar que Chiapas ocupaba un lugar a nivel nacional del más alto rezago agrario, la necesidad de repartir más tierra entre campesinos pobres y la persistencia de la conflictividad agraria entre los núcleos campesinos, es importante subrayar la dimensión física y social que ha alcanzado el reparto agrario en la entidad.

En Chiapas la tierra esta socialmente repartida. El reparto agrario durante años, a pesar de sus deficiencias e injusticias, ha llegado a manos de ejidatarios, comuneros y colonos. El año de 1994 es un punto de referencia histórica para hacer un corte de los alcances y limitaciones de una política instrumentada, concluida la revolución de 1910. El movimiento zapatista ha sido fuente de oportunidades. Ha permitido esclarecer que no siempre se comienza de cero, y en el caso de la política agraria menos. Es la oportunidad para reconocer que la tierra tiene problemas de certidumbre, de aprovechamiento, de ocupación y de sustentabilidad, pero no de definición social en su tenencia. Es propósito de este capítulo demostrar que la tierra está en manos de los

---

<sup>1</sup> *Programa Estatal de Desarrollo Agrario*, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado de Chiapas, 1995 (en adelante, PEDA-Chiapas).

campesinos de Chiapas y que por tanto el debate sobre ésta requiere superar la modalidad del reparto *strictu sensu*.

La superficie total de Chiapas es de 7,425,875 hectáreas de las cuales el 60% es propiedad social (tenencia ejidal, comunal y propiedad fideicomitida a favor de grupos campesinos y que se constituyeron en nuevos ejidos). Por su parte, la propiedad particular o privada (constituida de las colonias agrícolas y ganaderas, así como de la superficie reconocida como terrenos nacionales) representa el 32% del total. Asimismo, los cuerpos de agua zonas urbanas territorio insular y las resoluciones agrarias no ejecutadas significan el 8% restante.<sup>2</sup>

Tan sólo esta primera numeralia nos indica la proporcionalidad de la tierra social en Chiapas. Si las colonias agrícolas y los terrenos nacionales también se constituyeran en parte de la propiedad social, la proporción de ésta sería mucho mayor (aumentaría hasta un 6% más en total), así como si se pudieran ejecutar 210 mil hectáreas más tipificadas no ejecutables en términos materiales y/o jurídicos. Esta inejecutabilidad representaría un 3% más en esta perspectiva.

Para el año 2000, los 1911 ejidos significaron 3,325,312 hectáreas. Existían 86 comunidades agrarias o reconocimientos y titulaciones de bienes comunales que llegaron a extenderse a 840,947 hectáreas. Las tierras adquiridas entre 1994 y el programa de fideicomisos Fondo 1995 y ProChiapas representaron 1,465 poblados beneficiados con 302,692 hectáreas. Estas cantidades representaban, respectivamente, el 45,11 y 4 por ciento del total de la superficie del estado. Por su parte, se identificaron 26 colonias agrícolas y ganaderas en 75,850 hectáreas, 28,160 predios de propiedad particular en 1'975,000 hectáreas y 1,953 predios de terrenos nacionales en 377,020 hectáreas. A cada una de estas correspondió el 1,26 y 5 por ciento del total de la tierra en Chiapas.<sup>3</sup>

Esta fotografía estadística nos indica que históricamente la tierra ha tenido una significación de extrema importancia en Chiapas. Aún más, de 1994 al 2001, la

---

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Ibid.*

estructura de la tenencia de la tierra, en el reglón estrictamente social, pasó del 53 al 60% y la particular se redujo del 41 al 32%. Esta proporcionalidad se explica a partir de dos fenómenos: el desahogo del rezago agrario y el proceso de adquisición de tierras de los Acuerdos Agrarios.

De 1994 a 2001, los ejidos pasaron de 1,643 núcleos a 1,911, de 150,892 beneficiarios a 222,685 y de 3,093,572 hectáreas a 3,325,312. De igual manera, los bienes comunales tuvieron una ligera variación cuantitativa: pasaron de 73 a 86 núcleos y de 827,558 hectáreas a 840,947. Es decir, el reparto agrario ha sido un proceso histórico de dotación y de reconocimiento de tierras. En este periodo, el crecimiento de la tierra social lejos estuvo de ser parte un proceso en curso, antes bien, fue parte de uno concluyente. Las sentencias positivas emitidas por el Tribunal Superior Agrario, y en algunos casos por los Tribunales Unitarios de Tuxtla Gutiérrez y Tapachula, permitieron incrementar la superficie de la propiedad social en 231,740 hectáreas. Este proceso fue concluyente, toda vez que después de finalizada esta etapa de desahogo del rezago agrario, las instituciones federales no tuvieron, jurídicamente hablando, posibilidades de abrir nuevos expedientes en esta materia.

De igual manera, la propiedad social aumentó en la medida en que se enajenaron predios de propiedad particular, durante 1994, en el proceso de adquisición subsidiaria<sup>4</sup> y vía fideicomitida por Acuerdos Agrarios. En este proceso, se registraron 302,692 hectáreas más para grupos campesinos en la entidad y que representaron el esquema de conciliación social agraria a raíz de las 1,280 invasiones fuera de Las Cañadas de ese año. Esta proporción de tierras significó la atención a grupos campesinos que no habían logrado resoluciones presidenciales favorables, sentencias positivas, conflictividad de poblados sin certeza jurídica en sus posesiones y en su inmensa mayoría jóvenes campesinos demandantes de ocupación y empleo.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Programa de adquisiciones de tierras a través de un comité *ex profeso*, presidido y organizado por el gobierno del estado y financiado por la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), en el cual, los particulares otorgaban un poder general para la enajenación de bienes a favor de esta dependencia, pero que no implicaba obligaciones tributarias para ninguna de las partes. Si bien esta medida política y administrativa ha facilitado la negociación con los grupos campesinos, no se ha podido resolver sin embargo el problema de la certeza y la certidumbre jurídicas debido al incumplimiento de las contribuciones fiscales.

<sup>5</sup> PEDDA-Chiapas, *op.cit.*

Más allá del proceso de dotación de tierras ejidales o el reconocimiento y titulación de bienes comunales, no había existido históricamente en Chiapas un programa tan fuerte de adquisición de tierras como el planteado en el Programa de los Acuerdos Agrarios. Ni el Programa de Rehabilitación Agraria 1982-1988 ni el denominado Oficialía Mayor de la Secretaría de la Reforma Agraria de 1989-1994, lograron los números tan amplios alcanzados por el primero (este tema se revisará con más amplitud en el capítulo III).

**Tabla 1**  
**Adquisiciones de Tierras en Chiapas**

Periodo	Programa	Superficie(Ha)	Predios	Beneficiarios	Grupos
1982-1988	Rehabilitación Agraria (PRA)	80,435	533	9,283	159
1989-1994	Oficialía Mayor/SRA	13,706	137	2,741	47
1993-1994	Subsidiaria	39,049	524	7,810	206
1995-2001	Acuerdos Agrarios	249,937	2,737	61,102	1,212

Fuente: Representación Especial de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) en Chiapas, 2001 (material digitalizado no publicado; en adelante, RES-SRA).

Las tierras adquiridas de 1994 al 2001 no solamente han representado un incremento de hectáreas a la superficie social, sino nuevos márgenes de **governabilidad normal** en Chiapas. El reparto agrario no solamente consistió en dotar tierra para los ejidos, se pugnó además por llevar parte de la justicia social del constituyente de 1916. Así, la adquisición de tierras intentó subsanar aquellas deficiencias e inequidades socioeconómicas propias de una cada vez más precaria población campesina (misma que ha crecido a tasas muy por encima de la media nacional).

Los programas de adquisición de tierras lo han hecho a partir de los predios de la pequeña propiedad. De 1994 a 2001, la propiedad particular pasó del 41 al 32% del total. Desde 1994, las colonias agrícolas y ganaderas han permanecido con una superficie similar que oscila hoy sobre las 75,850 hectáreas. La denuncia y escrituración

de terrenos nacionales ha sido todavía menor, por lo que su cuantificación sobre 377,020 hectáreas se mantiene constante. Sin embargo, la propiedad privada pasó de 2,503,093 a 1,937,975 hectáreas, es decir, en el periodo señalado la pequeña propiedad tuvo que enajenar medio millón de hectáreas a favor de incrementar la propiedad social constituida en Chiapas.<sup>6</sup>

Para 1994, la superficie ejecutada en la entidad fue de 4,167,738 hectáreas, a las que habría que sumar, durante el periodo aludido, medio millón de hectáreas de la propiedad privada.<sup>7</sup> Esto es, la propiedad social aumentó un poco más del 10% de lo obtenido en el proceso del reparto agrario. Por su parte la propiedad privada perdió una quinta parte en 6 años de su total subsistente. Este medio millón de hectáreas para la propiedad social se explica la mitad por el cumplimiento jurídico de las obligaciones que implicaron el rezago agrario, pero la otra mitad por las necesidades sociales de la falta de oportunidades en materia de ocupación y empleo. La primera no fue traumática, la segunda sí.

Amén de las explicaciones de cómo se presenta el volumen de la propiedad social en 1994 y de cómo crece al 2001, lo importante de esto es reconocer que en 1994 ya existía el componente fundamental de la dotación o el reconocimiento para los campesinos en Chiapas. Ya eran un hecho las acciones agrarias, para ejidos y comunidades, que han dado significado social a la tenencia del medio de producción que significa el 60% de la población económicamente activa y que representa por tanto la explicación de que en la entidad existe una sociedad de campesinos, pobres, pero de campesinos dueños de su tierra, de la tierra de Chiapas.

Estos son los números generales. Ahora, propongo trabajar números particulares. Se trata de abordar las regiones económicas (nueve tradicionales porque 12 son a partir de junio de 2011), los municipios y las superficies ejidales y comunales en cada uno de ellos. A partir de esta generalidad comenzada, podremos abordar la superficie ejidal y comunal ejecutada en los municipios de Chiapas; en los 118 a partir de 1998 y hasta

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

2010, antes de que el Congreso del Estado aprobara en noviembre de 2011 cuatro nuevos municipios: Mezcalapa, Parral, Emiliano Zapata y Belisario Domínguez.

Los Altos de Chiapas fue la región económica en la que preponderantemente se localizaron las comunidades indígenas tradicionales. En ella existe la unidad social y política de comunidad agraria, /municipio constitucional/ territorio indígena. Es decir, en esta región el Estado mexicano ha reconocido y titulado los bienes comunales, a través de identificarlos con títulos primordiales. En este espacio, las comunidades indígenas tienen una relación íntima con su espacio municipal y su tierra como acción agraria. Veamos su reparto agrario, como elemento fundamental de la **governabilidad normal**.

Del total de la propiedad municipal, la propiedad social en estos municipios es del 89.69%. En cada municipio hay prácticamente una comunidad agraria y algunas acciones de dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población. Ése es el caso de Chamula. Municipio tzotzil que de las 34,579 hectáreas de propiedad social ejecutada, 3,118 corresponden a las dotaciones ejidales de Pugchen Mumontic y Chamula y 31,400 corresponden al reconocimiento y titulación de bienes comunales de Chamula.<sup>8</sup> En este municipio, el Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales (RTBC) es prácticamente su territorio, toda vez que ejidos como las Ollas y Romerillo tuvieron un proceso de fusión y división de ejidos con respecto a la comunidad y ahora sólo restan tres poblados en el municipio integrado a su vez por un número indeterminado de parajes. Asimismo, en esta demarcación municipal, no existe propiedad privada por lo que la vida comunal es comunitaria.

Así como Chamula, Chalchihuitán, Chanal, Huixtán, Chenalhó, Oxchuc Tenejapa, Teopisca, y Zinacantán son municipios indígenas que tienen una superficie de propiedad social ejecutada por encima de su propia superficie municipal. La conciliación agraria entre las comunidades y los ejidos ha permitido mantener márgenes importantes de entendimiento social y político entre estos pueblos.

---

<sup>8</sup> Registro Agrario Nacional (RAN), *Historial agrario*, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del estado de Chiapas, 2001 (en adelante, RAN-HA).

Aldama es un municipio tzotzil de reciente creación. En 1998, se segregó del municipio de Chenalhó. Fue y sigue siendo una comunidad agraria de 2,599 hectáreas. Éste, a la vez, es su territorio. Es por tanto comunidad agraria/municipio constitucional/territorio indígena.

**Cuadro 10**  
**Las Comunidades Agrarias de Mayor Tamaño**

Comunidad	Municipio	Etnia	Miles de has.	Regularización	Problemática agraria
Lacandona	Ocosingo	Lacandones, choles y tzeltales	454	Regularizada	Invasiones. Aún no concluido su proceso de negociación.
Venustiano Carranza	Venustiano Carranza	Tzotziles	50	No está regularizada	Invasiones, controversia intracomunal y reclamos de incumplimiento gubernamental.
Santo Tomás Oxchuc	Oxchuc	Tzeltales	35	Regularizada	
Chamula	Chamula	Tzotziles	29	Regularizada	
Chalchihuitán	Chalchihuitán	Tzotziles	17	No está regularizada	Controversia limítrofe con Chenalhó
Cancuc	San Juan Cancuc		17	Regularizada	Controversias individuales intracomunitarias
San Pedro Chenalhó	Chenalhó	Tzotziles	14	No está regularizada	Controversia limítrofe con Chalchihuitán
San Andrés Larrainzar	Larrainzar	Tzotziles	12	Regularizada	
Tenejapa	Tenejapa	Tzeltales	11	Regularizada	
Nicolás Ruiz	Nicolás Ruiz	Tzotziles	7	No está regularizada	Demanda de restitución de 2,700 has. Sentencia negativa de la justicia federal.

Fuente: elaboración propia con base en Registro Agrario Nacional, *Historial agrario*, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado de Chiapas, 2001(RAN-HA, en adelante) y en el Programa Histórico de Núcleos Agrarios (PHINA) 2011.

San Andrés Larrainzar, *Sankanchem de los Pobres* según la versión de la autonomía indígena del EZLN en Los Altos, es un municipio también tzotzil que actualmente está integrado por los ejidos de Chalchiltón y San Cristobalito, con una superficie de 1,933 hectáreas y por la comunidad agraria de San Andrés Larrainzar de otras tantas 12,747. De este municipio, se segregó el ahora municipio Santiago del Pinar que a la vez lo

integra su ejido del mismo nombre con 1,539 hectáreas. En ambos municipios, la proporción de propiedad social en sus demarcaciones constitucionales es del 85%.<sup>9</sup>

Tanto Altamirano, Amatenango del Valle, las Rosas, Mitontic, Pantelhó y San Cristóbal las Casas son municipios que están por debajo del promedio del porcentaje de propiedad social con respecto a su superficie de demarcación constitucional. Sin embargo, la presencia tzeltal tanto en Amatenango del Valle, como tzotzil en Mitontic y Pantelhó, es muy fuerte y al menos la mitad del promedio es prácticamente la totalidad municipal.

En esta región el total de la superficie publicada para las comunidades agrarias y ejidos fue de 342,901 hectáreas y la superficie ejecutada fue de 338,195, por lo que la imposibilidad jurídica o material se calcula en 4,706. Es decir, el débito en esta zona fue del 1.37% del total comprometido en las resoluciones presidenciales.<sup>10</sup>

En la región Centro, el porcentaje de la propiedad social ejecutada con respecto a la superficie municipal fue del 43%. Aquí la población es en su mayoría mestiza, con excepción de las comunidades tzotziles de Nicolás Ruiz, San Lucas y Venustiano Carranza donde la característica es la presencia sobre determinante de las comunidades agrarias en la vida municipal. Nicolás Ruiz es un reconocimiento y titulación de bienes comunales en su municipio, sobrepasa su ámbito constitucional y sus posesiones abarcan los municipios aledaños. Venustiano Carranza se significa por ser una RTBC que prácticamente ocupa la mitad del territorio municipal, poseyendo una superficie mayor que la señalada en su acción agraria. Por su parte, San Lucas está integrado por dos ejidos: San Lucas (El Zapotal) y Francisco Villa, con una superficie de 3,314 hectáreas. El resto de propiedades o posesiones son de los propios ejidatarios.

Los municipios de Coapilla, Chicoasén, Ixtapa, Soyaló y Tecpatán tienen un ámbito de porcentaje de propiedad social ejecutada en sus respectivos municipios sobre el 70%. Coapilla, está en el 97% de posesión de la propiedad social. Sus cinco ejidos que la integran (Morelos, Coapilla, Morelia, Vicente Guerrero y Matasano) representan 10,382 hectáreas. Aún más, existe una comunidad agraria, Buena Vista, pendiente de

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*

ser ejecutada con resolución presidencial de 1998 sin espacio municipal para su deslinde correspondiente.<sup>11</sup>

De igual manera, se encuentra Ocoatepec. Éste es un municipio integrado por su ejido. La superficie total ejidal en su dotación y ampliación es de 7,786 hectáreas. La primera acción data de 1934 y la segunda de 1954. Es decir, la propiedad social es del 97% en esta superficie municipal.

Los municipios de Acala, Berriozabal, Cintalapa, Copainalá, Chiapa de Corzo, Chiapilla, Jiquipilas, Ocozocoautla, Osumancita, San Fernando y Suchiapa son demarcaciones integradas por ejidos pero con una participación menor al 60% de su área constitucional. Tuxtla Gutiérrez es capital mestiza del estado y el centro urbano más importante. Su proporción ejidal es de apenas del 6%.

En esta región, la diferencia entre la superficie total publicada y la superficie ejecutada fue de 6,000 hectáreas. A la primera corresponden 406,733 hectáreas, a la segunda 400,128. Por tanto, la imposibilidad material y/o jurídica para cumplir cabalmente la resoluciones presidenciales en este ámbito es de 1.62%.<sup>12</sup>

Por su parte, en la región de la Frailesca, la propiedad social representó el 35% de la superficie municipal. Esta región económica fue integrada por los municipios de Ángel Albino Corzo, La Concordia, Montecristo de Guerrero, Villa Corzo y Villa Flores.

Montecristo de Guerrero es un municipio de reciente creación a partir del proceso de remunicipalización de 1998. Está integrado, por los ejidos de Montecristo de Guerrero, Laguna del Cofre (La Laguna), Puerto Rico, Toluca y Ángel Albino Corzo y sus anexos San Nicolás, Hierba Santa y San Francisco. Su superficie total ejidal es de 24,219 y la municipal es de 19,029; es decir, la proporción de la propiedad social es de 127% en su demarcación municipal.

En esta misma región, la Concordia y Villa Flores cuentan con el 78 y 64 por ciento respectivamente. A pesar, que Ángel Albino Corzo y Villa Corzo tienen una proporción de propiedad social al 20%, el tamaño de los ejidos y su número es de enorme importancia en esta zona del estado, fundamentalmente maicera y ganadera.

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

Para esta región, la superficie publicada de los núcleos agrarios fue de 298,225 hectáreas, en tanto la superficie ejecutada fue de 294,423 hectáreas. La diferencia son 3,802 hectáreas, el 1.27% con respecto al compromiso gubernamental.<sup>13</sup>

En la región fronteriza la proporción de superficie social con respecto a la municipal aumentó. Aquí el porcentaje es del 47%. Los municipios que conforman esta demarcación son Comitán de Domínguez, Chicomuselo, Frontera Comalapa, Independencia, La Trinitaria, Las Margaritas, Maravilla Tenejapa, Socoltenango y Tzimol.

Tzimol fue el municipio más pequeño de esta región (3,230 hectáreas) pero con la mayor proporción de superficie social ejecutada (12,354 hectáreas). Héroes de Chapultepec, Felipe Ángeles, Tzimol, Francisco Villa, Nueva Esperanza Tzimol y Reforma Agraria son los poblados con acciones agrarias de dotación, ampliación y nuevos centros de población ejidal. Todavía más, queda por ejecutar Ochusjob ejido con dotación y ampliación de más de 5,000 hectáreas.<sup>14</sup>

Maravilla Tenejapa es un municipio de nueva creación resultado del proceso de remunicipalización de 1998. Su circunscripción actual perteneció al municipio de Margaritas, Chiapas. El nuevo municipio está conformado de 29 ejidos con 44,995 hectáreas. Toda esta superficie es social, 109% con respecto a la municipal.

Al igual que Altamirano en los Altos, las Margaritas en la región fronteriza tuvo una proporción de superficie social con la municipal de un poco más del 40%. Este municipio es el segundo más grande de todo el estado: su superficie es de medio millón de hectáreas. Está integrado por 127 ejidos y 19 comunidades agrarias y tiene una superficie social ejecutada de 246,985 hectáreas.<sup>15</sup> En ambos municipios se localiza, junto con Ocosingo, el asiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. En estas demarcaciones municipales se han definido tres de las denominadas Juntas de Buen Gobierno: *Hacia la Esperanza*, *Corazón del Arco Iris de la Esperanza* y *El Camino del Futuro* con sedes en los ejidos de la Realidad Trinidad, Morelia y la Garrucha.

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid.*

En suma, la superficie publicada a través de las resoluciones presidenciales para toda esta región es de 610,773 hectáreas, mientras que la superficie ejecutada o entregada es de 607,529. La diferencia son 3,244. El 0.53% es la diferencia del compromiso en el reparto agrario.<sup>16</sup>

La región Istmo-Costa fue la zona más compacta de la entidad. La integraron escasamente tres municipios: Arriaga, Pijijiapan y Tonalá. Su colindancia es con el Istmo de Tehuantepec, formando un corredor natural y que le delimita la reserva de la Sepultura. Pijijiapan es el municipio más grande de esta región con 222,330 hectáreas. De éstas, 97,935 son propiedad social ejecutada, es decir, el 44%. Son 37 ejidos con una superficie de 38,384 hectáreas y 10 comunidades agrarias con otras 59,550. La superficie ejidal y comunal fue escogida como nueva morada por los miles de damnificados de la tromba de 1998. Así lo decidió la gente del desaparecido poblado del ejido de Valdivia y los ejidatarios, poseionarios y avencidados de La Central.

En esta región, la superficie social fue del 37.15 % con respecto a la municipal, toda vez que el municipio de Tonalá tiene la proporción más baja y que es del 27%; no así Arriaga que es del 40. La diferencia entre la superficie publicada y ejecutada fue de 8,177, resultado de 180,646 para la primera y 172,469 para la segunda. En todo caso, esta diferencia se explica en un débito institucional del 4.52%, por imposibilidades materiales o jurídicas de ejecución.<sup>17</sup>

Amatán, Bochil, Chapultenango, el Bosque, Francisco León, Huitihupán, Ixhuatán, Ixtacomitán, Ixtapangajoyá, Jitotol, Juárez, Ostuacan, Pantepec, Pichucalco, Pueblo Nuevo Solistahuacán; Rayón, Reforma, San Andrés Duraznal, Simojovel, Solosuchiapa, Sunuapa, Tapalapa y Tapilula conformaron la región Norte.

De estos municipios, Amatán, Chapultenango, Francisco León, Ixhuatán, Pantepec, San Andrés Duraznal y Tapalapa la propiedad social rebasa la superficie municipal, mientras que en Pichucalco y Sunuapa el porcentaje es del tres y dos por ciento respectivamente de un total municipal de 107,810 y 17,890 hectáreas para cada

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*

uno. A pesar de estas diferencias, el porcentaje de la propiedad social en la región fue del 38% con respecto a la superficie municipal.<sup>18</sup>

Amatán está integrado a su vez por 20 ejidos y la propiedad social es del 185%. Chapultenango es de 8 ejidos con el 107% de propiedad social por encima de la municipal. Francisco León está integrado de 6 ejidos con una superficie 16,547 hectáreas y con una proporción de propiedad social del 144% con respecto su municipio. Ixhuatán también está estructurado con seis ejidos con un total de 7,555 hectáreas y con el 104% de propiedad social. Pantepec lo conforman cuatro ejidos con 6,992 hectáreas y estas representan el 148% de la superficie del municipio. San Andrés Duraznal es un municipio de nueva creación de 1998 y que formó parte del correspondiente de Simojovel, sus cinco ejidos de 4,226 hectáreas representan el 141% de la superficie municipal. Asimismo, la superficie social de Tapalapa representa el 230% de la superficie municipal con tan solo dos ejidos: este mismo de 7,160 hectáreas (que representa prácticamente la totalidad de la demarcación constitucional) y Plan Grande de tan solo 300 hectáreas.<sup>19</sup>

Los ejidos y comunidades de estos municipios son fundamentalmente zoques y tzotziles. Entre el Bosque, Huitihupán y Simojovel se localizan el municipio autónomo pro-zapatista San Juan de la Libertad y el de Pichucalco (que colinda con Tabasco y representa parte de una gran zona platanera y ganadera de alta significación económica privada). De igual forma, pueden mencionarse los municipios de Juárez y Reforma, en donde los ejidos y colonias agrícolas y ganaderas comparten su suelo con las instalaciones de Petróleos Mexicanos y sus filiales. Los enormes contrastes de la zona descansan en medio de una superficie fundamentalmente social.

El territorio municipal es de 246,651 hectáreas, mientras que la superficie social es de 245,331 hectáreas. La diferencia son 1,326 hectáreas, o sea el 0.53%.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.*

La región Selva tuvo la mayor superficie en toda la entidad, la que constituyó más tardíamente su **governabilidad normal**. La propiedad social representó el 86.58% de la superficie municipal. Benemérito de las Américas, Catazajá, Chilón, la Libertad, Marqués de Comillas, Ocosingo, Palenque, Sabanilla, Salto de Agua, San Juan Cancuc, Sitalá, Tila, Tumbalá y Yajalón son los municipios que conformaron esta región.

Chilón está integrado por 15 núcleos agrarios entre los que destacan los ejidos de San Jerónimo Bachajón de 57,172 hectáreas y el Barrio de San Sebastián Bachajón con 36,456. Estas superficies representan el 66% de las 140,368 hectáreas de propiedad social y ésta significa el 582% del total municipal de 24,100 hectáreas.<sup>21</sup>

**Cuadro 11**  
**Los Ejidos de Mayor Tamaño**

<b>Ejido</b>	<b>Municipio</b>	<b>Etnia</b>	<b>Extensión</b>	<b>Regularización</b>	<b>Problemática agraria</b>
San Jerónimo Bachajón	Chilón	Tzeltales	57,172 has.	No está certificado	Ejecución parcial de la Segunda Ampliación y falta de plano definitivo
Barrio San Sebastián Bachajón	Chanal	Tzeltales	41,894 has.	Está certificado	
Chanal	Chanal	Tzeltales	36,216 has.	Está certificado	
San Jerónimo Tulijá	Chilón	Tzeltales	26,560 has.	Está certificado	
Francisco León	Fco. León	Zoques	7,896	Está certificado	
Chapultenango	Chapultenango	Zoques	7,397	Está certificado	

Fuente: elaboración propia con base en la información del RAN-HA y PHINA 2011

Los nuevos municipios de Benemérito de las Américas y Marqués de Comillas son también escenarios de completa propiedad social. El primero es de 12 ejidos y el segundo de 22, con una proporcionalidad con los municipios del 99 y 81 por ciento respectivamente.

De Ocosingo se desprendieron los dos anteriores municipios en 1998. Su actual conformación es de 861,749 hectáreas en tanto la propiedad social ejecutada es de 810,356. Ocosingo está integrado por 139 ejidos y 3 comunidades agrarias, de los cuales el reconocimiento y titulación de los bienes comunales de la Lacandona ocupa la extensión y la proporcionalidad más alta del municipio y de la entidad con 454,643

<sup>21</sup> *Ibid.*

hectáreas.<sup>22</sup> En este municipio se localiza la presencia más importante de milicianos, bases sociales de apoyo y simpatizantes zapatistas que junto con las Margaritas y Altamirano (sin la Lacandona) conforman la denominada zona gris o las Cañadas. En este municipio conviven tzoltziles y tzeltales migrantes de los altos de Chiapas y lacandones como residentes originarios.

Por su parte, San Juan Cancuc, al igual que las comunidades tradicionales de los Altos, representa la unidad social y política de comunidad agraria/municipio constitucional/territorio indígena. La comunidad ha sido reconocida y titulada con 17,336 hectáreas, mismas que subrayan esta unidad.

La superficie publicada en el *Diario Oficial de la Federación* durante la historia del reparto agrario en esta región fue de 1,697,853 hectáreas, en tanto la ejecutada fue de 1,518.660. Aquí la diferencia es la más alta en toda la entidad y es de 179,193 hectáreas, es decir el 10.55 %. De este volumen, corresponden 113,000 hectáreas tan solo a la comunidad Lacandona y otras 66,193 a los 141 núcleos agrarios restantes.<sup>23</sup>

La región Sierra, fue ubicada en la Sierra Madre de Chiapas y con presencia de la etnia mam. Está integrada por los municipios de Amatenango del Frontera, Bejucal de Ocampo, Bellavista, el Porvenir, la Grandeza, Mazapa de Madero, Motozintla y Siltepec. La superficie social ejecutada es de 186,093 hectáreas que representan el 87.51% de la superficie municipal.

Con excepción de Motozintla y el Porvenir (cuyo porcentaje de superficie social en el municipio es del 50 y el 66 por ciento respectivamente), Bejucal de Ocampo, la Grandeza y Mazapa de Madero están por encima del 85%, mientras que los ejidos de Amatenango de la Frontera, Villa Vista y Siltepec rebasan la superficie municipal y no convive en ellos ningún tipo de propiedad distinta.

---

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

En esta región, la diferencia entre la superficie publicada y la ejecutada es de mil hectáreas, toda vez que para la primera corresponde 187,093 hectáreas y para la segunda 186,093, es decir; el 0.53%.<sup>24</sup>

La IX y última región fue la del Soconusco. Los municipios que la integraron fueron: Acacoyagua, Acapetahua, Cacahoatán, Escuintla, Frontera Hidalgo, Huehuetán, Huixtla, Mapastepec, Mazatán, Metapa, Suchiate, Tapachula, Tuxtla Chico, Tuzantán, Unión Juárez y Villa Comaltitlán. En esta región, la propiedad social ejecutada es de 260,520 hectáreas y representa el 45% del total de la superficie municipal.<sup>25</sup>

El Soconusco es una región de un gran dinamismo económico. La organización ejidal ha permitido un trabajo de importante beneficio. Los municipios de Acacoyagua, Cacahoatán, Huixtla, Mapastepec, Mazatán y Tuxtla Chico se encuentran por encima de la media regional de propiedad social, en tanto Escuintla rebasa la superficie municipal al ubicarse en 144. 61% de su porcentaje de propiedad social. Este municipio está integrado por 19 ejidos y una comunidad agraria.<sup>26</sup>

Por su parte, Acapetahua, Frontera Hidalgo, Huehuetán, Suchiate, Metapa, Tapachula, Tuzantán, Unión Juárez y Villa Comaltitlán son municipalidades que están por debajo de la media regional en propiedad social, localizándose en ellas las pequeñas propiedades más dinámicas en materia de café. La diferencia entre la superficie publicada y la ejecutada en esta región también es muy baja: 833 hectáreas, el 0.31%. La primera son 261,353 hectáreas y la segunda es de 260,520.<sup>27</sup>

Entre 1917 y 1984, el promedio de años transcurridos entre la fecha del mandamiento gubernamental y la ejecución de la resolución presidencial por municipio fue de 7.36 años; sin embargo, el viacrucis institucional fue mayor en las acciones agrarias cuyo trámite duró más de 20 años, el doble o más: en el Letrero de Siltepec, la dotación se retrasó 53 años; en Santa Rosa de Tonalá, 46 años; en Las Delicias de La Trinitaria, 45 años; en Tamaulipas de Pijijapan, 43 años; El Paraíso de Margaritas, 40 años; Buenavista de Motozintla, 39 años; y Arroyo Grande y Rayón en Pueblo Nuevo

---

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

Solistahuacán y Rayón respectivamente, se retardó la acción agraria 38 años, entre otros.<sup>28</sup>

Ni la prospectiva concentradora de tierras de la mitad del siglo XX, ni las observaciones sobre la existencias de latifundios o la renovación de políticas en favor de la propiedad privada en la década de los 80, fueron lo suficientemente atinadas para reconocer lo irreversible del suelo social en Chiapas:

Para 1940, la tenencia de la tierra no se modificó sustancialmente y la finca prevaleció como la unidad básica de producción. Al mismo tiempo el tipo de cultivo predominante (como el del café) de estas unidades obstaculizó la modernización de las mismas.

A partir de 1940 se plantearon dos objetivos principales para el gobierno estatal: a) La ampliación de la frontera agrícola y b) el incremento de la productividad de las unidades de producción. Ambos determinaron lo que llamamos la orientación productivista del reparto agrario.

En este periodo se gestan las condiciones que van a estallar como conflicto agrario en los años posteriores. Los factores son: a) el fomento a la concentración de tierras, b) el agotamiento de terrenos nacionales, c) el crecimiento demográfico y el casi nulo movimiento migratorio de la población rural chiapaneca; d) la emigración de refugiados guatemaltecos, y e) la transformación del uso agrícola de la tierra por un solo uso ganadero.

Si en la fase anterior (1940-1970) la motivación de la política agraria es el incremento de la producción, en esta nueva fase (1970-1988) la motivación se modifica, ya que pasa a ser de carácter social por la fuerte presión del movimiento campesino.

Hasta 1970, por la gran disponibilidad de tierras favorecida por la existencia de considerables extensiones de terrenos nacionales, el estado pudo dar respuesta a los requerimientos de tierra de los grupos campesinos; sin embargo, al confluir el agotamiento de este tipo de tierras con una serie de fenómenos nuevos como la ganaderización, la construcción de presas hidroeléctricas, la explotación petrolera, también se agotaron las posibilidades de maniobra del gobierno.

Actualmente las posibilidades de satisfacer las demandas de tierra y solucionar los grandes conflictos agrarios por la vía tradicional, es decir, la utilización de los

---

<sup>28</sup> María Eugenia Reyes Ramos, *Reparto de tierras y la política agraria en Chiapas 1914-1988*, México, UNAM, 1992.

terrenos nacionales, son casi nulas. Ahora solo se presenta como posibilidad la afectación de los grandes latifundios, lo cual es una medida netamente política que implicaría la definición de una nueva correlación de fuerzas en el estado y la definición de un proyecto económico de desarrollo que propicie el crecimiento agropecuario en una estructura de propiedad menos concentrada.

Si bien es cierto que se ha dado un significativo reparto de tierras en Chiapas, la forma que éste ha asumido, lejos de solucionar el problema agrario de la entidad en ocasiones lo ha agudizado. El proceso de reparto agrario seguido, en vez de remitirnos a una idea de reforma agraria integral, lo hace a otro tipo de caracterizaciones, por ejemplo, a un proceso de colonización en sus distintas etapas; de formación de pequeñas y medianas propiedades; de concentración de tierras; de protección a la propiedad privada, etcétera. Estas modalidades del proceso de reparto han repercutido desfavorablemente en la situación de conflicto que se vive en campo chiapaneco y los planes y programas agrarios planteados en los últimos años, por los distintos gobiernos estatales, al tener un carácter netamente político han contribuido a agravar el conflicto social que pretendían solucionar.<sup>29</sup>

El texto sugiere una tendencia a mitad de siglo y actualiza el propio debate a fines de la década de los 80. Todo parece indicar que hay un problema de definición sobre la concentración o no de las tierras, más allá del debate de los factores de 'ganaderización' y de crecimiento de la propia población. Históricamente, la tendencia no fue de concentración, sino todo lo contrario, de achicamiento de la pequeña propiedad y fortalecimiento de la propiedad social.

En suma, la tierra en Chiapas ha sido socialmente repartida. Los ejidos y las comunidades agrarias lo explican. Tanto el número de núcleos agrarios como la superficie son dos elementos incontrastables para reconocer el sentido del reparto agrario en la entidad. Aún más, el 60% de tierra en propiedad social en el estado nos ubica en el décimo sitio a nivel nacional, después de Oaxaca, Baja California, Nayarit, Morelos, Guerrero, Durango, Baja California Sur, San Luis Potosí y Sinaloa. Mientras todos estos diez estados están sobre el 60% de propiedad social, la media nacional es del 51%.

Si para el año 2000 se identificaban 1911 ejidos, tras el proceso de los Acuerdos Agrarios de 1995-1998, que adquirieron 249 mil hectáreas, se conformaron 900 ejidos

---

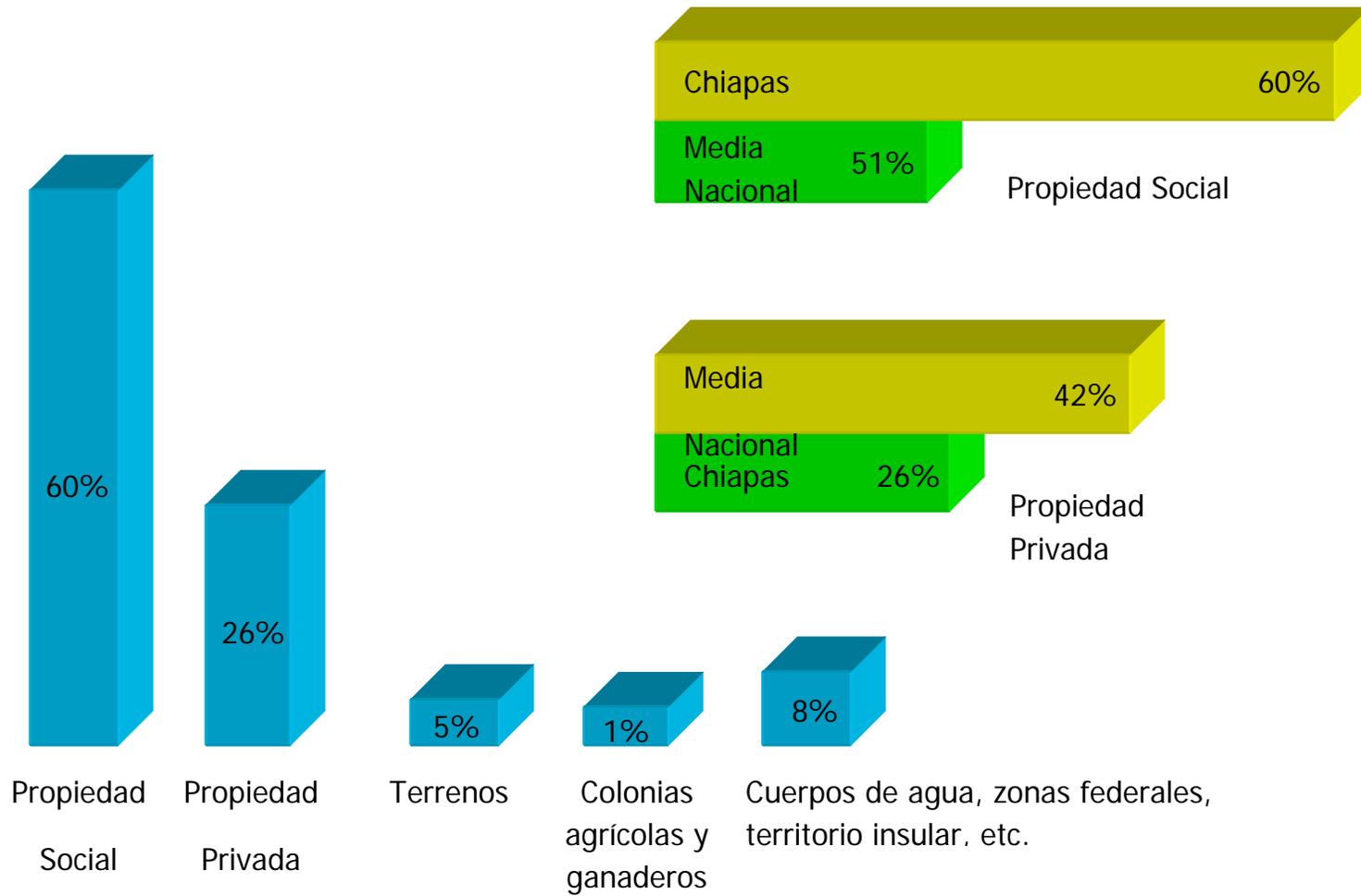
<sup>29</sup> *Ibid.*, pp. 124-128.

más en la entidad. Es decir, con no más del 7.4% de la tierra hasta ese entonces repartida, se integró un 50% más de ejidos de lo constituido para la época (éste es un tema que abordaremos más adelante).

El sentido social del reparto agrario en Chiapas es el resultado, sin duda, de un largo proceso social y político que han librado los grupos campesinos en busca del reconocimiento de sus tierras o de la dotación para poder trabajar en ellas. Aquí se mostró simplemente el escenario social en el que hoy se localizan las miles de hectáreas en propiedad de los campesinos de Chiapas.

Este fue el proceso distributivo que dio sentido a la **gobernabilidad normal** a la entidad. Mientras en las zonas mestizas la proporción de la tierra osciló entre el 37 y el 127 por ciento del municipio (promedio 56%), tanto en los Altos como en las Cañadas fue superior al 80 por ciento de la demarcación municipal.

**Gráfica 1**  
**Importancia de la Propiedad Social**



Fuente: elaboración propia con datos del RAN-HA.

## 2.2 El tamaño de la pequeña propiedad.

### Referencia teórica

En este subcapítulo también se empleará el concepto de **governabilidad normal** de Antonio Camou (vid *supra* pags 18 y 19), toda vez que se busca identificar la destrucción gradual de las grandes extensiones frente a la edificación del reparto.

Uno de los conceptos más empleados en 1994 fue la necesidad de la justicia agraria, a partir de destruir los latifundios existentes, toda vez que en Chiapas no había existido Revolución.

La **governabilidad normal**, del científico social argentino, nos es útil para discutir el equilibrio entre la desaparición de la gran finca y el surgimiento y masificación del reparto entre los sujetos de derecho agrario en la entidad.

La desaparición del latifundio no extinguió la propiedad privada; la redujo históricamente. Pese a ello, el debate abierto no la reconoció en el año de la aparición zapatista. Entre las organizaciones campesinas, se enarboló esta tesis como texto fundamental: el reconocimiento y extinción de la gran propiedad, como mecanismo de justicia inmediata.

Aparejada a esta consigna, se subrayaba la necesidad de regresar al 27 constitucional reformado en 1992. La **governabilidad normal** de Camou se entrampaba entre los hechos demostrables históricamente y las consignas políticas, al calor de un movimiento que adquiría legitimidad inicial.

Empero, no hubo debate público entre la destrucción palatina de la gran propiedad y la tierra reconocida o dotada a los campesinos chiapanecos. La política y la ideología de esos años, no concedieron espacios a la **governabilidad normal**, que se construyó con el reparto y el achicamiento definitivo de la propiedad privada.

El tiempo ha reconocido la virtud limitada, pero virtud, de la **governabilidad normal** en el proceso de reforma agraria en Chiapas. Para el propio Camou, el término se acota en su relación de equilibrio dinámico entre demanda social y repuestas gubernamentales. No más.

El levantamiento armado de 1994 abrió el tema de la ausencia de justicia agraria, particularmente abordando el asunto de los latifundios. Para el EZLN éste no era el punto específico, lo era el significado supuestamente regresivo del nuevo artículo 27 constitucional y su nueva Ley Agraria de febrero de 1992.

Para el Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas (CEOIC) (integrado en los primeros meses de 1994 a propósito de que 280 organizaciones habían irrumpido en forma masiva en el campo en Chiapas), había una muy clara necesidad de atender el rezago agrario en la entidad, fraccionar los latifundios y regresar al texto del constituyente de 1916. En tanto, la Asamblea Estatal y Democrática del Pueblo Chiapaneco (AEDPC) (conformada como una escisión del CEOIC A.C.) sostenía con mucha claridad su intención de rediscutir la carta constitucional, ante las nuevas autoridades federales y estatales en diciembre de 1994, de hacer públicas las denuncias sobre los latifundios y poner sobre la mesa de negociaciones el rezago agrario e histórico de Chiapas.<sup>30</sup>

Las organizaciones campesinas mantenían un discurso combinado: los temas de pobreza y la discusión ideológica de la propiedad privada con la consigna política y la denuncia sin la prueba. En estas formas de mediación entre sociedad campesina y Estado, se hallaba la discusión permanente de obtener un pedazo de tierra sin saber si era o no propiamente un problema de rezago agrario, si el tamaño del predio que invadían era o no un latifundio o si la destrucción de un rancho era o no justa por ser campesinos pobres y sin tierra. Este derecho de todo campesino a tener un pedazo de tierra hizo denominar la invasión como “la recuperación de tierras”. La **governabilidad normal** se rompía.

En todo caso, no fueron los ejidatarios, comuneros, colonos y ‘nacionaleros’ los sujetos sociales y políticos del activismo y la movilización campesina de 1994 en Chiapas. Lo fueron los poseionaros y avecindados —ya fueran reconocidos o no por las asambleas de los núcleos agrarios—, así como los campesinos que no

---

<sup>30</sup> “Los Acuerdos Agrarios en Chiapas. El nuevo diálogo campesino”, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado de Chiapas, 1999 (mimeo).

resultaron beneficiados con las acciones agrarias de dotación, aplicación y nuevos centros de población ejidal. Asimismo, los campesinos que vivían en ejidos principalmente y quienes también eran aparceros o medieros con los propios ejidatarios o comuneros. Lo fueron también aquellos sujetos de derecho agrario que vivían por igual en la posesión irregular de una pequeña propiedad y que fungían como trabajadores asalariados. Se trataba de grupos campesinos que se conformaron de distintas localidades y que se organizaron para buscar un sitio propio. Fueron, en fin, grupos campesinos que no escogieron el esquema ideológico de alguna organización campesina y que se acogían a la influencia regional y a la mejor oferta política. Éstos se identificaron como grupos que invadieron por cuatro tipos de razones: sociales, económicas, políticas y delictivas.<sup>31</sup> Al fin de cuentas, más allá de las clasificaciones, la meta muy específica por grupo era conseguir un pedazo de tierra propio.

De las 280 organizaciones campesinas originalmente integradas en el CEOIC, y más tarde escindidas en el CEOIC A.C. y la AEDEPCH, fueron 60 las que efectivamente promovieron la invasión hacia las pequeñas propiedades fuera de las Cañadas. De las 1980 invasiones entre 1994 y 1999, sólo a 1994 corresponden 960. Se ocuparon pequeñas propiedades en forma irregular en 71 municipios de los 111 existentes y se registraba una superficie de 106,457 hectáreas en manos de campesinos demandantes de tierras<sup>32</sup> (ver esquema 4). Se trataba entonces, de un escenario de alta inestabilidad social y política, una entidad en franca **ingobernabilidad**.

Los titulares del reparto con 4 millones de hectáreas, ejidos y comunidades agrarias no se asomaron al conflicto. Sus problemas descansaban en la regularización de la tenencia de la tierra, en el mejor aprovechamiento de las reservas naturales y en obtener óptimos rendimientos y ganancias de sus siembras y cosechas. Quienes estaban en espera de su sentencia del Tribunal Superior

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Secretaría de Desarrollo Agrario (SDA), *Primer Informe*, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado de Chiapas, 1995.

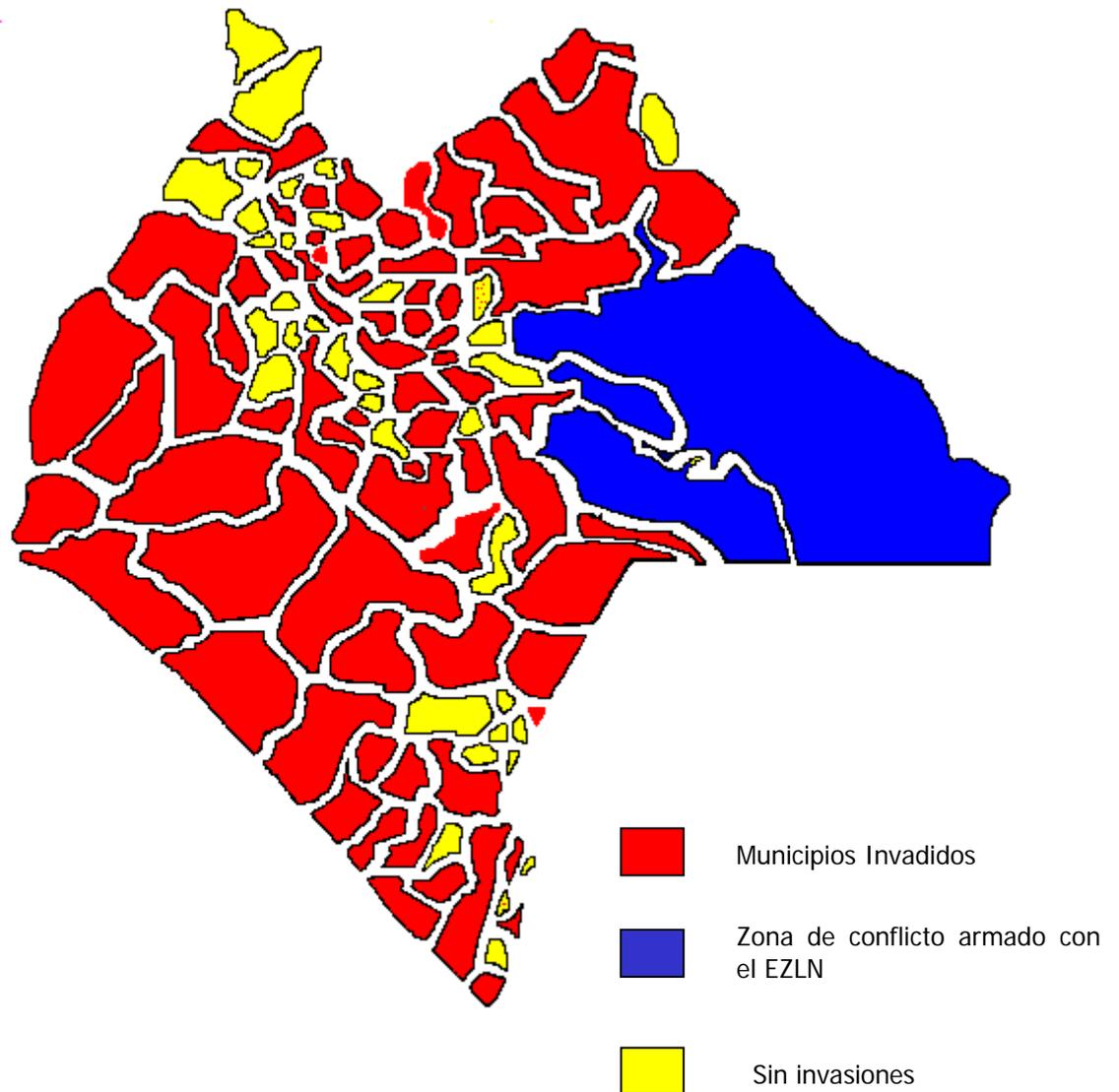
Agrario o Unitario Agrario según el caso, para resolver un tema rezago agrario, tenían un camino hecho en el procedimiento institucional. En el activismo, fue prácticamente inexistente la presentación de casos sobre este tema. Los *capacitados* proseguían la larga marcha de la resolución final. En la conclusión de todo el proceso de negociación de 1994, 1995 y 1996, se rindió testimonio de que si bien las organizaciones campesinas estaban alejadas del tema del rezago agrario, se hallaban sin embargo totalmente involucradas en la demanda de tierras y en la solicitud de los campesinos sin ninguna forma de propiedad.

De estas 960 invasiones en 1994, las organizaciones campesinas con el mayor número fueron:

- OCEZ-CNPA 92 predios  
(Organización Campesina Emiliano Zapata/Coordinadora Nacional Plan de Ayala)
- Casa del Pueblo 89 predios
- CIOAC 76 predios.  
(Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos)
- CNPI 62 predios  
(Consejo Nacional de Pueblos Indígenas)
- Tierra y Libertad 55 predios

MUNICIPIOS INVADIDOS EN 1994			
1	ACACOYAGUA	37	MAPASTEPEC
2	ACALA	38	MAZATAN
3	ACAPETAHUA	39	MOTOZINTLA
4	AMATAN	40	NICOLAS RUIZ
5	AMATENANGO DE LA FRONTERA	41	OCOZCOAUTLA
6	ANGEL ALBINO CORZO	42	PANTEPEC
7	ARRIAGA	43	PALENQUE
8	BERRIOZABAL	44	PANTELHO
9	BOCHIL	45	PICHUCALCO
10	CACAHUATAN	46	PUJIAPAN
11	CATAZAJA	47	PUEBLO NVO. SOLISTAHUACAN
12	CINTALAPA	48	RAYON
13	COMITAN DE DOMINGUEZ	49	SABANILLA
14	COPAINALA	50	SALTO DE AGUA
15	COAPILLA	51	SAN CRISTOBAL DE LAS CASAS
16	CHAMULA	52	SIMOJOVEL
17	CHAPULTENANGO	53	SITALA
18	CHENALHO	54	SOCOLTENANGO
19	CHIAPA DE CORZO	55	SOLOSUCHIAPA
20	CHIAPILLA	56	SUCHIAPA
21	CHICOMUSELO	57	SUCHIATE
22	CHILON	58	TAPACHULA
23	EL BOSQUE	59	TAPILULA
24	ESCUINTLA	60	TECPATAN
25	FRONTERA COMALAPA	61	TENEJAPA
26	HUEHUETAN	62	TEOPISCA
27	HUITIUPAN	63	TILA
28	HUITAN	64	TONALA
29	HUIXTLA	65	TUMBALA
30	JIQUIPILAS	66	TUXTLA CHICO
31	JITOTOL	67	VENUSTIANO CARRANZA

Esquema 4  
Municipios Invasidos en 1994



Fuente: Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), *Política agraria en Chiapas 1995-2000*, México, Representación Especial de la SRA en Chiapas, 2000.

Las consignas políticas de invadir a los ricos, a los latifundistas, a los explotadores, a las compañías extranjeras, a los grandes capitales, tan solo reflejaron que la realidad de 1994 era otra que la de 1910. En efecto, como ha sido ampliamente documentado, la permisibilidad abierta para la denuncia de tierras baldías durante el porfiriato fue el origen de la gran concentración, del latifundio. La apertura del gobierno de México para la inversión a gran escala en el campo permitió crear las condiciones de acumulación primaria. Sin duda, fue con la Mexican Land and Colonization Company (MLCC) con quien se llevaron a cabo los más grandes y extensos negocios de la época. Así lo demuestra García de León:

**Tabla 2**  
**Terrenos Vendidos por el Gobierno de Porfirio Díaz a la Mexican Land And Colonization Co. entre 1886 y 1905 (Costa, Centro y Norte de Chiapas)**

<b>Distritos</b>	<b>Superficie has.</b>	<b>N° de lotes</b>	<b>Porcentajes</b>	<b>N° has. según de la Peña</b>
Tonalá	171,408,000.00	3	1/2 para MLCC	251 061 (Soconusco)
Tonalá	34,000,00.00	2	Todo MLCC	342,815
Pichucalco	32,209.61.23	1	Todo MLCC	248,256
Tuxtla/Zoques		1		380,423
Chiapa	332 718.92.34	22	2/3 MLCC	
La Libertad		5		584,814
Comitán		8		
<b>Total</b>	<b>570, 336.53.57</b>	<b>42</b>		<b>1,807,369</b>

FUENTES: *Boletín de información*, Tuxtla Gutiérrez, viernes 5 al lunes 12 de marzo de 1915; Moisés T. de la Peña, *Chiapas Económico*, Tuxtla Gutiérrez, Departamento de Prensa y Turismo, 1951, Tomo II, pp. 13-14; 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 500 años de su historia*, México, Era, 1997, 542 pp.

Aun más, Chiapas era una parte de esta política de apropiación de tierras. Mientras que entre 1875 y 1905 se deslindaron cerca de 1,813,000 has., a favor de distintas compañías en el estado (en su mayoría a favor de la MLCC), en el país la denuncia de tierras baldías por esta corporación inglesa fue de 26,366,595 has. De tal manera que la

representación de Luis Huller en el país dejaba a muy baja escala en Chiapas la denuncia de terrenos baldíos. Es decir, una tercera parte de la tierra en la entidad estaba perpetrada por un oligopolio de explotación maderera, cafetalera, cauchera y petrolera en su caso. Las dos terceras partes restantes quedaron para que los pueblos defendieran sus posesiones y los mestizos lugareños buscaran, en menor escala, la denuncia del baldío como medio para obtener tierra a un costo prácticamente inexistente.<sup>33</sup>

De igual manera, la MLCC integró un frente importante de tierras para su explotación; hubo contratos con compañías y hombres de negocios con los que se buscaron plazos de cinco y diez años para trabajar selvas y petróleo fundamentalmente. Entre estas corporaciones se concentraban regiones completas de la entidad, más de medio millón de hectáreas para trabajo temporal.

A pesar que las denuncias sobre tierras baldías eran para la población chiapaneca, muy disminuidas frente a las compañías deslindadoras, en algunos departamentos de la época los tamaños promedio por finca, en número de hectáreas, resultaba muy significativa e históricamente diferenciable frente a la gran masa de campesinos pobres y sin ningún tipo de servicios de seguridad social. Los promedios de los predios más altos eran para 1903:

- Palenque 3,576 has.
- Chilón 2,663 has.
- Chamula 1,842 has.
- Cintalapa 1,352 has.
- Comitán 917 has.<sup>34</sup>

---

<sup>33</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 500 años de su historia*, México, Era, 1997.

<sup>34</sup> *Ibid.*

Asimismo, para 1908, se distinguían las extensiones de las fincas, cuyo valor fiscal excedía los diez mil pesos. Entre los departamentos con mayor número de fincas con ese valor, se encontraban los siguientes:

- Soconusco 158 fincas.
- Pichucalco 132 fincas.
- Comitán 106 fincas.
- Palenque 80 fincas.
- La Libertad 78 fincas.
- Chilón 71 fincas.

Esta distinción es importante en la lógica de la finca de principios del siglo XX, pero más aún en el razonamiento de la pequeña propiedad de comienzos del siglo XXI. En 1903 y 1908, aunque en el Soconusco y Pichucalco no tenían las fincas más grandes, sí eran en las que mayor valor fiscal descansaba. De las de mayor extensión, solo Palenque y Chilón tenían correspondencia en ambos criterios.

**Cuadro 12**  
**Contratos Temporales del Gobierno con otras Compañías Particulares**  
**entre 1897 Y 1908: Selva Lacandona (Chilón, Palenque), Mezcalapa y**  
**Pichucalco**

1. SELVAS: Madera, resina y caucho				
Departamento	Compañía	Plazo	Fecha	Límites aproximados
Chilón	Romano y Cía.		1897	Río Lacantún, Ixcán, Sta. Eulalia
Chilón	Ramos Hermanos	10 años	1897	Río San Blas, Chixoy, Lacantún, Usumacinta
Palenque	Policarpo Valenzuela	5 años	1898	Río Butzijá, Lacanjá, Champa Larga, Agua Azul
Chilón	Federico Schindler y M. Gabucio	5 años	1898	Lacanjá, Agua Azul y Usumasinta
Palenque	Troncoso, Silvety y Compañía	5 años	1898	Chocoljá, Usumasinta y Arroyo Chiquinijá
Chilón	Amelio Ocampo	10 años	1898	Chixoy, Usumacinta
Chilón	Romano y Cía.	5 años	1898	Romano, 15 km., río Lacanjá
Palenque	Romano y Cía.	5 años	1898	Chocoljá, Usumacinta y Arroyo Chiquinijá

Chilón	Luis H. Martín		1899	Chixoy Salinas, Lacantún
Chilón	Bulnes y Cía. I 62 000 has. Bulnes y Cía. II	5 años	1899	Catarata S. Domingo, frontera Guat. Tzaconejá, Jataté, La Victoria
Palenque	Maximiliano Doremberg	5 años	1900	Boca Tuliljá, Jumilá y Agua Clara
Palenque	P. Valenzuela e hijo (más de 247 777 has. en Tabasco)	5 años	1904	Butzijá, Lacanjá, Champa Larga
Límite de Tuxtla y Mezcalapa	Sánchez Mármol y Manuel Garduza / 74 000 has.	10 años	1902	Montañas de Mal Paso
Comitán	Pedro V. Rubio 60 460 has.	10 años	1908	Norte de los Lagos de Montebello
<b>2. PETRÓLEO: "Criaderos de petróleo, carburos de hidrógeno en lagos, lagunas, albuferas, baldíos y subsuelos"</b>				
<b>Departamento</b>	<b>Compañía</b>	<b>Fecha</b>	<b>Límites Aproximados</b>	
Pichucalco	Pearson & Son Limited	1906	Riberas de Ocuapa	
Pichucalco	Luis de la Barra y Juan Bringas	1907	Ejidos de Pichucalco	

<b>Total</b>	586,632	Hectáreas
	60,000	(de Cesión no confirmada a Pedro v. Rubio)
	<hr style="width: 100px; margin-left: auto; margin-right: 0;"/>	
	<b>646,632</b>	

Fuente: A. García de León, *op. cit.*

Con el paso de los años —es decir, con la larga y sinuosa travesía de la Reforma Agraria en materia de extensiones—, Palenque redujo en más de un 90% el tamaño de su propiedad privada de tal manera que en Chilón sólo quedan algunas pequeñas propiedades ante la dotación de los ejidos de San Jerónimo y San Sebastián Bachajón; en Chamula ya no existe la propiedad privada; en Cintalapa se buscó una política de colonización ante el reconocimiento y titulación de las comunidades agrarias oaxaqueñas de Santa María y San Miguel Chimalapa y en Comitán se atomizó la pequeña propiedad ante el reparto masivo de tierras en la zona fronteriza. El término 'valor fiscal' desapareció en Comitán y Chilón. En Palenque apenas subsistió y en la Libertad la denuncia de terrenos nacionales no ha remontado su depreciación por años.

En cambio, en Pichucalco, pero sobre todo en el Soconusco, la finca ganadera, platanera y cafetalera ha podido mantener el valor fiscal más amplio que en toda la entidad, a pesar que sus extensiones disminuyeron con el paso del reparto.

La historia de 1994 se enfrentó con el pasado de la finca y el presente de la pequeña propiedad. El activismo campesino no diferenció las condiciones económicas, sociales y políticas con un siglo de diferencia. Creyó que se enfrentaba al mismo adversario de clase de 1900. Ahora encontraba una realidad en la estructura social totalmente diferente. La Reforma Agraria había roto con la unidad política y económica del porfiriato: el latifundio. Esta gran extensión de tierra ya no existía. El reconocimiento y la titulación de bienes comunales, la dotación de ejidos y la estructuración de colonias agrícolas y ganaderas habían ido rompiendo en el trayecto del siglo XX en Chiapas con la concentración de tierras. Se abría la tierra y se pulverizaba en ejidos y en pequeñas propiedades y, con ello, los que fueron peones o hijos de peones ahora son comuneros, ejidatarios o colonos. El número de núcleos agrarios en la entidad, las extensiones y su cobertura estatal son testimonio de este paso histórico.

Las propias organizaciones campesinas, más que los propios grupos demandantes de tierra, fueron reconociendo esta realidad social y política. El tiempo histórico ya era otro. En la invasión a predios, con nombre y apellidos, así como en la medición de los mismos en la que ellos fueron parte, hay un referente incontestable: las extensiones de las propiedades privadas eran muy distintas a la consigna política y la mera construcción ideológica, aún de las de la mitad del siglo XX. **La gobernabilidad normal** había jugado su papel en el proceso de la reforma agraria. Esa política distributiva era irreversible pero también ineludible.

**Tabla 3**  
**Municipios Chiapanecos con Predios Mayores de Mil Hectáreas, 1940**

Municipio	Nº de Predios	Nº de hectáreas	Has. Predio	Municipio	Nº de Predios	Nº de hectáreas	Has. Predio
Simojovel	1	1030	1030	Suchiate	1	4343	4343
Bochil	2	3881	1950 5	Mapastepec	8	25185	3148 1
Amatán	5	8940	1788		1	5010	5010
Sabanilla	6	8971	1495	Escuintla	2	5207	2603 5

Huitiupán	3	3632	1210 6		1	36133	33 133
Tapilula	1	1398	1398	Acapetagua	3	5271	1757
Copainalá	3	4498	1499 3	Huixtla	1	1800	1800
Tecpatán	4	10275	2568 7		1	7021	7021
Pichucalco	4	5897	1474 2	Tuzantán	1	1168	1168
Juárez	4	6039	1506 7	Arriaga	3	4790	1596 6
Ostucán	3	5297	1765 6	Tonalá	13	26810	2062 3
Reforma	1	2836	2836		1	5700	5700
Ixtapangajoya	5	7501	1500 2	Pijijiapan	8	16672	2084
Chapultenango	1	1300	1300		1	5212	5212
El Salto	8	15694	1961 7		1	14695	14695
	2	10000	5000	<b>TOTAL</b>	<b>270</b>	<b>99,7239</b>	
Catasajá	13	25608	1969 8				
Palenque	22	41873	1903 3				
	5	30851	6170 2				
	1	14225	14225				
	2	50377	25 188				
			8				
	1	175428	87714				
Libertad	2	6724	3362				
Yajalón	1	1060	1060				
Chilón	19	44011	2316 3				
Tumbalá	3	4670	1556 6				
Tila	4	10175	2543 7				
	2	15434	6217				
Cintalapa	18	37016	2056				
	3	25583	7861				
	2	85655	42827				
Jiquipilas	4	6490	1622 5				
	1	17009	17009				
V. Flores	6	8755	1459 1				
	1	5145	5145				
v. Corzo	19	37243	1960 1				
Ocozocoautla	3	4091	1363 6				
Concordia	19	40015	2106				
	2	11288	5644				
	1	11473	11473				
Jaltenango	1	1025	1025				
Comalapa	5	7447	1489 4				
Chicomuselo	6	11189	1864 4				
Amatenango	1	4073	4073				
F.							
Motuzintla	1	1241	1241				
Tapachula	1	1077	1077				

Fuente: Moisés T. de la Peña, *Chiapas Económico*, Tuxtla Gutiérrez, Departamento de Prensa y Turismo, 1951, 4 vols., tomado de María Eugenia Reyes Ramos, *Reparto de tierras y la política agraria en Chiapas 1914-1988*, México, UNAM, 1992, 161 pp., anexos estadísticos.

Los municipios invadidos en 1994, fuera de las Cañadas, fueron 71 de 111, pero las instituciones del sector agrario federal (Secretaría de la Reforma Agraria (SRA),

Procuraduría Agraria (PA) y Registro Agrario Nacional (RAN)), así como la Secretaría de Desarrollo Agrario del Gobierno del estado, midieron 2661 predios en 91 municipios, más de los 1,280 invadidos en el periodo 1995-2000. Este trabajo institucional y social, realizado con los grupos campesinos, permitió identificar auténticamente el tamaño de la propiedad en Chiapas.

Además de quedar expresamente prohibidos los latifundios, el texto constitucional señala qué es la propiedad privada rural:

Se considera pequeña propiedad agrícola la que exceda por individuo de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de 150 hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de 300, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiere mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen las máximas señaladas por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Decreto por el que se reforma el artículo 27 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en *Diario Oficial de la Federación*, México, lunes 6 de enero de 1992, fracción XV (documento escaneado)



EL municipio tzotzil y comunidad agraria de Nicolás Ruiz, (donde ya no hay propiedad privada), contiguo al de Venustiano Carranza, la invasión realizada en 1994 fue a 55 predios: 31 en el municipio vecino y 24 a otro municipio colindante, Teopisca. Nicolás Ruiz invadió un polígono de 677 hectáreas en Venustiano Carranza, con un promedio de 21 hectáreas y con la siguiente composición.

- De 2 hectáreas	El Porvenir
- De 3 hectáreas	Ojo de Agua (1 y 2), el Recuerdo (1,2 y 3) y el Rosario
- De 4 hectáreas	La Providencia Fracción
- De 5 hectáreas	Buenvista, la Ceiba, el Carmelito y San Isidro.
- De 6 hectáreas	El Progreso
- De 7 hectáreas	San Isidro
- De 8 hectáreas	San Antonio (1 y 2), el Progreso, Frac. Gran Poder
- De 9 hectáreas	El Edén
- De 13 hectáreas	Los Limones y San Vicente los Mangos
- De 19 hectáreas	San Antonio
- De 20 hectáreas	San Francisco
- De 26 hectáreas	El Carmelito
- De 18 hectáreas	San Isidro
- De 35 hectáreas	La Envidia
- De 40 hectáreas	Monterrey
- De 42 hectáreas	Frac. Gran Poder
- De 56 hectáreas	Frac. Gran Poder
- De 95 hectáreas	La Laguna.
- De 190 hectáreas	Gran Poder

A este polígono de predios se le conoce como Gran Poder. Lo fue, ya no. El mismo fenómeno sucedió en el polígono denominado Santa Lucía en Teopisca. En 170 has. invadidas y 24 predios hay un promedio de 7 hectáreas. Los predios oscilan entre la media hectárea y el más grande es de 31.

**Cuadro 13**  
**Región Centro**

Municipio	Rangos en has. de pequeñas propiedades							Totales
	0-25	26-50	51-100	101-200	201-300	301-400	401-MAS	
Acala	16	12	25	18	2	1	0	74
Berriozabal	5	11	3	1	0	1	0	21
Cintalapa	13	32	25	22	11	5	7	115
Coapilla	1	4	1	2	1	0	0	9
Copainalá	8	6	13	1	1	0	1	30
Chiapa de Corzo	10	15	23	11	2	0	1	62
Chiapilla	0	0	1	0	0	0	0	1
Ixtapa	4	1	6	5	0	0	2	18
Jiquipilas	13	14	32	20	2	0	0	81
Ocozocoautla	23	26	24	28	4	0	0	105
San Fernando	5	4	10	3	0	0	0	22
San Lucas	0	0	1	0	0	0	0	1
Soyaló	0	1	2	0	0	0	0	3
Suchiapa	1	2	3	6	0	0	0	12
Tecpatán	18	18	22	1	1	0	0	60
Totolapa	1	2	6	1	0	0	0	10
Tuxtla Gutiérrez	2	1	1	0	0	0	0	4
V. Carranza	29	28	29	16	2	1	0	105
Villa de Acalá	0	0	0	1	0	0	0	1
	<b>149</b>	<b>177</b>	<b>227</b>	<b>136</b>	<b>26</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>734</b>

Fuente: RES-SRA, *op. cit.*

En suma, en esta región Centro se localizaron 11 predios de más de 400 hectáreas, registrándose los dos de Ixtapa en 423 y 557 hectáreas, o como el de Chiapa de Corzo en 411 hectáreas respetando el límite de acuerdo al índice de agostadero. El total de la superficie fue de 59,040 hectáreas entre los 734 predios deslindados. El promedio por predio en esta región es de 80 hectáreas, 20 por abajo del primer rango constitucional de la pequeña propiedad.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> SRA, *Las Cañadas. Una razón de Estado. Representación especial de la SRA en Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, Secretaría de la Reforma Agraria, 2001 (en adelante, SRA-Cañadas).

Para la región de los Altos, Teopisca de población mestiza y con cercanías tzotzil y tzeltal, fue el municipio que mayor número de predios aportó a este proceso de 1994 seguido de Pantelhó y Villa las Rosas. Esta última puede confirmarse en el mismo ámbito social que Teopisca, no así Pantelhó. Éste, a su vez, es una comunidad agraria que no había concluido su proceso de exclusión de las pequeñas propiedades que, como podía observarse a la vez, la mayoría se hallan en los rangos de menor escala con excepción de un solo predio de 247 hectáreas que, por supuesto, fue adquirido por avecindados y poseionarios lugareños.

**Cuadro 14**  
**Región Altos**

Municipio	Rangos en has. de pequeñas propiedades							Totales
	0-25	26-50	51-100	101-200	201-300	301-400	401-MAS	
Altamirano	1	1	1	0	0	0	0	3
Amatenango del Valle	3	1	3	0	0	0	0	7
Chenalho	1	1	1	0	0	0	0	3
Huixtan	0	2	1	1	0	0	0	4
Oxchuc	0	0	1	0	0	0	0	1
Pantelho	8	4	2	0	1	0	0	15
San Cristóbal	2		3	1	1	0	0	7
Tenejapa	1	1	1	0	1	0	0	4
Teopisca	10	8	4	4	0	1	0	27
Villa las Rosas	1	6	1	2	0	0	0	10
	<b>27</b>	<b>24</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>81</b>

Fuente: RES-SRA, *op. cit.*

En esta región de los Altos, el 85% de los 81 predios es de menos de 100 has. Su tamaño es exiguo. La pequeña propiedad es prácticamente marginal, así lo demuestran los predios por cada municipio. Con excepción de Altamirano (74% de población tojolabal, principalmente) y de Teopisca, Villa las Rosas y San Cristóbal (donde la composición indígena es de entre el 35, 10 y 33 por ciento), la pequeña propiedad ya no existe en medio de las comunidades tradicionales.<sup>38</sup> Altamirano es uno de los tres municipios de las Cañadas. Su propiedad privada no fue afectada por organizaciones campesinas en 1994, lo fue directamente por EZLN. Este municipio será materia de atención en el siguiente apartado.

**Cuadro 15**  
**Región Fronteriza**

Municipio	Rangos en has. de pequeñas propiedades							Totales
	0-25	26-50	51-100	101-200	201-300	301-400	401-MAS	
Comitán	3	6	6	8	3	0	0	26
Chicomuselo	5	7	11	12	4	2	0	41
Chilón*	2	2	2	0	0	0	0	6
Frontera Comalapa	8	6	2	5	6	1	0	28
La Independencia	4	3	0	1	----	2	0	10
La Trinitaria	27	22	37	26	6	3	1	122
Las Margaritas	14	15	12	7	3	4	1	56
Socoltenango	7	2	14	8	2	0	1	34
Tzimol	0	1	5	5	2	1	0	14
	<b>70</b>	<b>64</b>	<b>89</b>	<b>72</b>	<b>26</b>	<b>13</b>	<b>3</b>	<b>337</b>

\*Por un evidente error de captura, Chilón aparece en esta región aunque corresponde a la selva. Por razones de respeto a la fuente, se deja en el sitio localizado pues tampoco impacta en los totales ni las proporciones.

Fuente: RES-SRA, *op. cit.*

Así como en Venustiano Carranza el activismo de Casa del Pueblo, la OCEZ y Tierra y Libertad, a través de la Coordinadora de Lucha Campesina y Popular (CLCP) generaron la mayor desestabilización regional en Chiapas, la OCEZ-CNPA en la Trinitaria fue el frente campesino que mayor número de predios realizó como organización y en la región fronteriza. En esta región (preponderantemente mestiza, toda vez que las

<sup>38</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), "Chiapas. Hablantes de lengua indígena. Perfil sociodemográfico", México, INEGI, 1993.

Margaritas es tojolabal), el 66% de las pequeñas propiedades es hasta de 100 hectáreas y, de ellas, más de la mitad es de menos de 50.

Junto a Frontera Comalapa en la parte baja de Trinitaria, se localiza el distrito de riego de San Gregorio. Ningún predio en esta zona mide las 100 hectáreas. Los 72 predios localizados entre las 101 y 200 hectáreas se ubicaron fuera del distrito y en zona pedregosa. Los tres predios de más de 400 hectáreas son: de 420, 525 y 443 en Trinitaria, Margaritas y Socoltenango, respectivamente. El índice de agostadero justificó su extensión.<sup>39</sup> A la vez, en esta región se localizan los asentamientos de la población ex-refugiada guatemalteca en México. Para abril de 2001, su población fue de 12,643 personas, 2645 familias “[...] de los cuales 5087 son de nacionalidad guatemalteca (40.26%), 7442 son binacionales (58.98%) y 94 personas ya han sido naturalizados (.74%)”.<sup>40</sup>

Para toda esta población, “[...] en 1997 se otorgaron formas migratorias FM-3 (no inmigrante visitante) y a partir de 1998, con el inicio formal del Programa de Integración, se sustituyeron por formas migratorias FM-2 (inmigrante asimilado, artículo 48, fracción IX de la Ley General de Población) que permiten libertad de circulación por todo el territorio nacional, acceso a trabajo remunerado en cualquier actividad lícita y la posibilidad de adquirir bienes inmuebles fuera de la zona de restricción para extranjeros que marca la Constitución, de 100 kms. a lo largo de la frontera y 50 kms. en las costas”.<sup>41</sup>

A través de 62 campamentos en total, los inmigrantes asimilados viven en la Trinitaria en 19 campamentos y representan el 51.84% de la población, en Frontera Comalapa en 16 campamentos y son el 15.31%, en las Margaritas en 12 campamentos y constituyen el 15.99%, en la Independencia en 8 campamentos y forman el 10.03%, en Maravilla Tenejapa tienen 5 campamentos y alcanzan el 5.52%, en Amatenango de

---

<sup>39</sup> “Las Cañadas. Una razón de Estado...” *op. cit.*

<sup>40</sup> Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), *Informe general de actividades, delegación Chiapas*, Comitán de Domínguez, COMAR, 2001 (en adelante, Informe COMAR).

<sup>41</sup> *Ibid.*

la Frontera y Bellavista existe un campamento en cada uno de ellos y significan el .71% y .60 respectivamente.<sup>42</sup>

Después de 23 años en México, esta población guatemalteca que vive de la tierra —con la necesidad de un sitio propio donde vivir y después de haber renunciado a la repatriación voluntaria—, ha buscado el suelo necesario para su asentamiento y el indispensable para el autoconsumo y su comercio.

En Frontera Comalapa se identificaron a 969 personas, 240 familias que adquirieron 69 hectáreas; es decir, 712 metros cuadrados por persona y 2,875 por familia. El uso es fundamentalmente urbano, sólo en siete casos hay espacios para cultivo, de una y cinco hectáreas. Los contratos simples de compra venta se han hecho con ejidos, en donde han regularmente vivido y servido.

Independencia es otro municipio que ha buscado en propiedad un pedazo de tierra. Aquí se han contratado 330 hectáreas, en su mayoría provenientes de presuntos pequeñas propiedades, para 898 personas pertenecientes a 172 familias. El dominio de los bienes inmuebles, en contratos simples y ya algunas en escrituras públicas, fluctúa entre la media hectárea hasta de 78 y 85 hectáreas. Un promedio en este caso no sería muy sano, toda vez que estos dos predios rompen el comportamiento común de las adquisiciones. En su mayoría es suelo urbano.

La Trinitaria es el municipio donde se han llevado a cado operaciones para un mayor número de beneficiados: 2733, para 557 familias, en 804 hectáreas. Los rangos de dominio son desde menos de media hectárea, hasta 72. El régimen predominante ha sido el de la pequeña propiedad. Aunque la mayoría siguen siendo contratos simples, ya se percibe una fuerte presencia de acuerdos de voluntades con estructura pública. Predomina la adquisición para zona urbana.

En las Margaritas predomina el régimen ejidal y los contratos simples. Se ha pactado superficies de cultivo al igual que los urbanos. Los beneficiados son 762 para 136 familias en 369 hectáreas: media hectárea por persona y casi hasta 3 por familia. Aquí las adquisiciones favorecieron suelo para cultivo.

---

<sup>42</sup> *Ibid.*

Caso contrario es el de Maravilla Tenejapa donde destaca nuevamente la adquisición de tierras para uso urbano en tierras ejidales. Fueron 97 hectáreas con sus respectivos contratos simples (3 casos con escritura pública) para beneficiar a 270 campesinos en 41 familias. Por su parte, en Bellavista, se adquirieron 2,900 metros cuadrados para 62 personas en 10 familias; todos con contrato simple y para uso urbano, en tierras de propiedad privada.

En suma, se han adquirido 1,697 hectáreas para 5,694 campesinos correspondientes a 1,156 familias, un promedio meramente estadístico de 1.4 hectáreas por familia. De estas adquisiciones, podrán ser regularizadas el 76% provenientes de pequeña propiedad privada en favor de los hijos nacidos en México; no podrá ser lo mismo con la proveniente de los ejidos, es decir, el 24% (también a favor de los hijos, toda vez que su localización es a menos de 100 km. de la frontera).<sup>43</sup>

Se ha creado una nueva demanda de pequeña propiedad con enormes dificultades para hacerlo, más allá de las limitantes constitucionales, por el espacio tan reducido y la demanda creciente de un lugar para casa y cultivo, pues los hijos serán nuevos padres de familia y constituirán nueva población económicamente activa. Para esta comunidad refugiada, la adquisición de un pedazo de tierra es su piso de **gubernabilidad normal**, ante la autoridad mexicana, dada su necesidad de sobrevivir como campesinos, ante la simbiosis perversa que viven con los ejidos y ante la negativa de su retorno como buen futuro.

En la región de la Fraylesca, el 62% de la pequeña propiedad se identificó de menos de 100 hectáreas y de ésta 109 predios oscilan de 1 a 50 hectáreas. Aquí, la población ejidal y en pequeña propiedad es mestiza, algunos pequeños grupos indígenas de los Altos han emigrado debido a la explotación demográfica de la región. La zona ha sido una zona típicamente maicera. La superficie ejidal ha sido proclive a esta actividad, pero la pequeña propiedad ha sido en mayor proporción ganadera. Su presencia económica marcó generalmente comportamientos agropecuarios extraordinarios en el ámbito estatal, en la segunda mitad de la década de los setenta.

---

<sup>43</sup> COMAR, *Relación de terrenos propiedad de menores de edad mexicanos, hijos de ex refugiados guatemaltecos*, México, COMAR-Programa Chiapas, 2000.

**Cuadro 16**  
**Región Frailesca**

Municipio	Rangos en has. de pequeñas propiedades							Totales
	0-25	26-50	51-100	101-200	201-300	301-400	401-MAS	
Angel Albino Corzo	1	4	6	7	3	0	0	21
La Concordia	7	6	14	24	8	2	2	63
Villa Corzo	11	35	39	25	10	0	3	123
Villaflores	21	24	25	17	12	3	0	102
	<b>40</b>	<b>69</b>	<b>84</b>	<b>73</b>	<b>33</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>309</b>

Fuente: SRA-Cañadas, *op. cit.*

Durante 1994, se identificaron cinco predios de más de 400 hectáreas: de 452 y 503 hectáreas en la Concordia y de 509, 671 y 1090 hectáreas en Villa Corzo que no presentaron ninguna controversia o conflicto, no así en dos Sociedades de Producción Rural en Ángel Albino Corzo: Liquidámbar y Prusia:

El ejido Nueva Palestina, fue beneficiado en 3 acciones agrarias, con 3694 hectáreas, para 162 campesinos, ejecutadas en forma total. El 24 de octubre de 1981, solicitaron una tercera ampliación de ejido, la cual culminó con dictamen negativo del Cuerpo Consultivo Agrario, del 24 de junio de 1992, por falta de fincas afectables dentro del radio legal de afectación.

En la solicitud de tercera ampliación, señalaron como susceptibles de afectación, los predios colindantes al poblado y que forman parte de la zona denominada Liquidámbar, sobre los cuales se determinó que son auténticas pequeñas propiedades.

En 1994, argumentando la existencia de una supuesta protección gubernamental a latifundios en la zona, necesidades agrarias del poblado y su probable conflicto de límites, campesinos afiliados a la Organización Campesina y Popular Francisco villa, invadieron la finca Liquidámbar.

En 1996, se verificó la superficie que tiene en posesión Nueva Palestina, respecto a las 3 acciones agrarias con que fue beneficiado, resultando 3,912 hectáreas, es decir, 218 más de las 3694 que amparan las Resoluciones Presidenciales.

Se realizó un análisis comparativo sobre superficie y ubicación, considerados en el Acta de posesión y deslinde, Plano definitivo y Plano producto de la verificación de superficie en posesión. En este análisis se conoció la existencia de un corrimiento de planos, desprendiéndose que 214 hectáreas de la finca

Liquidámbar, se sobreponen con el ejido Nueva Palestina, y este en 230 hectáreas con el ejido Francisco I. Madero.

La sobreposición antes mencionada solo se da en documentos, ya que físicamente no existe.<sup>44</sup>

Identificado el problema técnico y documental pero no en las posesiones ni en las extensiones ni en los límites en campo, Liquidámbar ofrece donar al ejido Nueva Palestina (porque necesitan tierras las nuevas generaciones ejidales) los predios Santo Domingo y el Corchal con una superficie total de 225 hectáreas. Los ejidatarios comprobaron en los trabajos de medición y localización que Liquidámbar no le ocupaba tierras, que hasta tenía demasías en su polígono. Razón por la cual los ejidatarios en Asamblea aceptaron la propuesta de la Sociedad de Producción Rural. Establecida la negociación y adquiridos los predios, el 27 de julio de 1997, se procedió a elevar a nivel de sentencia el convenio conciliatorio en el Tribunal Unitario Agrario de Tuxtla Gutiérrez.

Pero, ¿cómo está integrada Liquidámbar? Corroborada con el Registro Público de la Propiedad, estaba conformada de la siguiente manera en 1997:

**Tabla 4**  
**Integración de Liquidámbar**

Predios	Propietarios (Mexicanos por nacimiento)	Superficie
La Cruz	German Schimph	101 has.
	Margarita Schimph	112 has.
La Cruz	Margarita Schimph	143 has.
	Héctor Días Arauzo	27 has.
Alemania	German Schimph	40 has.
	German Schimph	109 has.
	Sociedad Agrícola Mexicana Mohr y Schimph	228 has.
Anexo Alemania	Jordan Miceli	92 has.
	Marianne Erika Schimph	137 has.
	Lawrence M. Hudler Schimpt y Alejandro German Wizotzla Shimph	29 has.
Fracción Selva Negra Alta	Jordán Miceli Orantes	123 has.

<sup>44</sup> "Nueva Palestina", en Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas (G-CH), *Escenarios Agrarios*, Tuxtla Gutiérrez, Secretaría de Desarrollo Agrario del Gobierno del Estado de Chiapas, diciembre de 1998 (documento de trabajo interno).

Selva Negra	Marianne Erika Schimph B.	84 has.
Fracción Selva Negra Alta	Marianne Erika Schimph B.	79 has.
Cafetal Ixtapil	Lawrence M. Hudler Schimph y Alejandro G. Wizotzla	84 has.
La Cruz	Margarita Schimph B.	6 has.
Selva Negra Baja	Margarita Schimph B.	84 has.
Mirasol	Alfonso Pérez Huet	56 has.
<b>17 facciones</b>	<b>17 propietarios</b>	<b>1538 has.</b>

Fuente: "Nueva Palestina", en Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas (G-CH), *Escenarios Agrarios*, Tuxtla Gutiérrez, Secretaría de Desarrollo Agrario del Gobierno del Estado de Chiapas, diciembre de 1998 (documento de trabajo interno).

En suma, la pequeña propiedad es en promedio de 90 hectáreas por propietario. Se rebasa solamente la pequeña propiedad en superficie de café sobre las 300 hectáreas, si alguno de los propietarios lo hiciera, acumulando sus fracciones. Si Liquidámbar se atuviera al artículo 126 de la Ley Agraria, en la que señala *"Las sociedades mercantiles o civiles no podrán tener en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la equivalente a 25 veces los límites de la pequeña propiedad individual..."*, la finca de Ángel Albino Corzo estaría muy por debajo señalado por la Ley. En todo caso, Liquidámbar ya no es lo que fue. Como dice el dicho popular chiapaneco, "solo quedó el tufo".

Por su parte, **la región Norte** sostiene el comportamiento general bajo los rangos de la propiedad privada.

**Cuadro 17**  
**Región Norte**

MUNICIPIO	Rangos en has. de pequeñas propiedades							Totales
	0-25	26-50	51-100	101-200	201-300	301-400	401-MAS	
Amatan	0	4	2	2	0	0	0	8
Bochil	11	6	12	6	1	0	0	36
Chapultenango	1	0	0	0	0	0	0	1
Chilón*	2	0	1	0	0	0	0	3
El Bosque	1	0	0	1	0	0	0	2
Francisco león	3	2	2	1	1	0	0	9
Huitiupan	10	3	3	1	1	0	0	18
Ixtacomitan	4	1	4	1	0	0	0	10
Jitotol	21	12	5	4	3	0	0	45
Juarez	1	1	3	2	0	0	0	7
Ostuacan	6	7	7	6	0	0	0	26
Pantepec	5	2	2	1	0	0	0	10

Pbo.nvo.solistahuacan	4	7	3	1	0	0	0	15
Pichucalco	0	3	0	1	0	0	0	4
Rayon	1	0	1	0	0	0	0	2
Reforma	0	0	0	1	0	0	0	1
Simojovel	20	3	0	0	0	0	0	23
Solosuchiapa	5	6	3	1	0	0	0	15
Tapilula	1	3	0	1	0	0	0	5
	<b>96</b>	<b>60</b>	<b>48</b>	<b>30</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>240</b>

\* Por evidente error de captura, Chilón aparece en esta región, aunque corresponde a la selva. Por razones de respeto a la fuente se deja en el sitio localizado pues tampoco impacta en los totales ni las proporciones.

Fuente: RES-SRA, *op. cit.*

En esta región, el 85% de la propiedad privada está por debajo de las 100 hectáreas. En esta zona existe un componente muy alto de tzotziles y zoques y sus tierras están tipificadas en el ámbito de la dotación, ampliación y nuevos centros de población. En esta región, al igual que en los Altos, ya no existen predios superiores a las 300 hectáreas.

**Cuadro 18**  
**Región Selva**

Municipio	Rangos en has. de pequeñas propiedades							Totales
	0-25	26-50	51-100	101-200	201-300	301-400	401-MAS	
Catazaja	0	5	8	11	1	0	1	26
Chilón	25	28	21	9	2	1	0	86
La Libertad	1	1	4	0	0	0	0	6
Ocosingo	73	68	41	21	6	2	1	212
Palenque	22	27	30	17	6	1	2	105
Sabanilla	4	4	5	4	1	0	0	18
Salto de Agua	25	32	26	11	0	0	1	95
Sitalá	7	6	1	4	0	0	0	18
Tila	0	0	0	0	1	0	0	1
Tumbalá	4	2	2	2	0	0	0	10
Yajalón	4	0	1	1	0	0	0	6
	<b>165</b>	<b>173</b>	<b>139</b>	<b>80</b>	<b>17</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>583</b>

Fuente: RES-SRA, *op. cit.*

En la región Selva, los predios hasta 100 hectáreas son el 81% de las pequeñas propiedades. Sus características son disímolas: Catazajá es mestizo y lagunario; Chilón es tzeltal y con superficie muy accidentada; la Libertad mestiza con extensiones planas y con cuerpos de agua; Ocosingo fundamentalmente tzeltal, pero también lacandón y

chol, municipio de pronunciadas cañadas y sitio de la Reserva de la Biósfera Montes Azules así como asiento del EZLN; Palenque, mestizo, de amplia vocación ganadera y turística; Sabanilla y Tila, municipios choles con geográfica accidentada; Salto de Agua y Yajalón, municipios extremos del valle del Tulijá, mestizos pero con integración indígena aledaña; Sitalá, tzeltal casi en su totalidad, agreste, contiguo a Tumbalá, cuya población es mestiza pero con asentamientos choles y tzeltales con grandes extensiones de mantos acuíferos.

La Selva es la región donde hoy se presentan las diferencias pronunciadas de tipo político, y la disputa por la tierra es centro de atención pública. No así la Sierra, región sobre los 3000 metros sobre el nivel medio del mar.

**Cuadro 19**  
**Región Sierra**

Municipio	Rangos en has. de pequeñas propiedades							Totales
	0-25	26-50	51-100	101-200	201-300	301-400	401-MAS	
AMATENANGO DE LA FRA.	0	1	1	2	0	0	0	4
MOTOZINTLA	0	0	1	1	1	0	0	3
	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>7</b>

Fuente: RES-SRA, *op. cit.*

Esta región (misma donde habitan los mochós o motozintlecas) no resultó representativa en la muestra; sin embargo, la tendencia general no la hace indispensable en el conjunto del fenómeno.

**Cuadro 20**  
**Región Soconusco**

Municipio	Rangos en hectáreas de pequeñas propiedades							Totales
	0-25	26-50	51-100	101-200	201-300	301-400	401-MAS	
Acacoyagua	1	5	6	2	0	0	0	14
Acapetahua	4	8	6	2	0	0	0	20
Cacahoatan	0	1	1	0	0	0	0	2
Escuintla	8	11	7	2	0	0	0	28
Frontera Hidalgo	2	2	2	0	0	0	0	6
Huehuetan	18	6	3	0	0	0	0	27
Huixtla	13	2	1	1	0	0	0	17
Mapastepec	10	11	11	4	0	0	0	36
Mazatan	1	1	2	1	0	0	0	5
Suchiate	0	4	0	1	0	0	0	5
Tapachula	13	12	4	5	0	0	0	34
Tuxtla Chico	0	0	1	0	0	0	0	1
Tuzantan	1	1	0	2	0	0	0	4
Villa Comaltitlan	9	6	1	1	2	0	1	20
	<b>80</b>	<b>70</b>	<b>45</b>	<b>21</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>219</b>

Fuente: RES-SRA, *op. cit.*

En la región del Soconusco es el 89% de la pequeña propiedad que está identificada en los tres rangos más bajos de extensión: dos terceras partes de ella son de hasta 50 hectáreas. En 1994 se vieron muy amenazadas las plantaciones de plátano y café. El activismo campesino desestabilizó en forma muy importante la región. Tanto la Organización Proletaria Emiliano Zapata (OPEZ) y OPEZ-Bloque de Fuerzas Populares (BFP), fueron los frentes políticos de mayor dinámica. A raíz de su escisión como OPEZ en 1994, la BFP optó por la Asamblea Estatal y Democrática del Pueblo Chiapaneco y la fracción OPEZ quedó como organización independiente.

Con mucho menor presencia en la región, fueron la Organización de Campesinos Cafetaleros del Tacaná (OCCT), el Consejo Supremo MAM, la Confederación Agrarista Mexicana (CAM), la Organización de Luchadores de la Costa (OLCC), la Organización de Productores Ejidales de la Costa (OPEC), el Consejo Nacional de Sociedades y Unidades Campesinas y Colonos (CONSUC), la Unión Campesina Democrática-Soconusco y la Sociedad de Campesinos Independientes del Soconusco.

El Soconusco ha mantenido, más que extensiones, valores sobre la tierra. Históricamente ha logrado estas distinciones sobre el resto de las regiones, toda vez

que la propia naturaleza de las plantaciones de café, le hacen seleccionar altura y cobertura vegetal.

Finalmente, está la región Istmo-Costa, la cual no fue la excepción en la tendencia de achicamiento de la pequeña propiedad.

**Cuadro 21**  
**Región Istmo-Costa**

Municipio	Rangos en has. de pequeñas propiedades							Totales
	0-25	26-50	51-100	101-200	201-300	301-400	401-MAS	
Arriaga	4	3	3	6	1	0	0	17
Pijijiapan	12	26	16	16	3	0	0	73
Tonalá	21	8	18	14	0	0	0	61
	<b>37</b>	<b>37</b>	<b>37</b>	<b>36</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>151</b>

Fuente: RES-SRA, *op. cit.*

Tehuantepec, Arriaga, Pijijiapan y Tonalá son municipios que tuvieron el 73% de pequeña propiedad hasta 100 hectáreas; de éstos, dos terceras partes menores a las 50. Su población es mestiza. Solamente Pijijiapan cuenta con acciones agrarias de bienes comunales; el resto, es la acción dotatoria la prevaleciente. Además de CONSUCC, fueron importantes en esta región, CAM, CNC, Alianza Campesina Independiente y la Coordinación de Organizaciones Productivas de Chiapas (COPDECH).

En suma, de los 2661 predios localizados y deslindados, de entre ellos los invadidos en 1994, el 76% son de hasta 100 hectáreas, es decir, 2028 predios se identificaron en el primer rango de la pequeña propiedad en México y de éstos, 1,339 menores a 50 hectáreas. El 14% se encuentra en el rango entre las 100 y las 200 hectáreas; el 4 % entre las 200 y 300; el 1% entre las 300 y 400; y el .93% los identificados con más de 400 hectáreas.<sup>45</sup>

La historia en Chiapas cambió, el latifundio desapareció y la simulación es un recurso cada día más complicado de ocultar. La denuncia no basta, falta la prueba;

<sup>45</sup> "Las Cañadas. Una razón de Estado..." *op. cit.*

principio también de justicia. Hoy, Chiapas es de los estados con menor promedio de pequeña propiedad en el país. En él, la superficie es del 26% (mientras que a nivel nacional es del 42%). Tienen menor superficie en propiedad privada que Durango, San Luis Potosí, Sinaloa, Campeche, México, Morelos, Guerrero, Nayarit, Baja California Sur, Oaxaca, Baja California y Quintana Roo.<sup>46</sup>

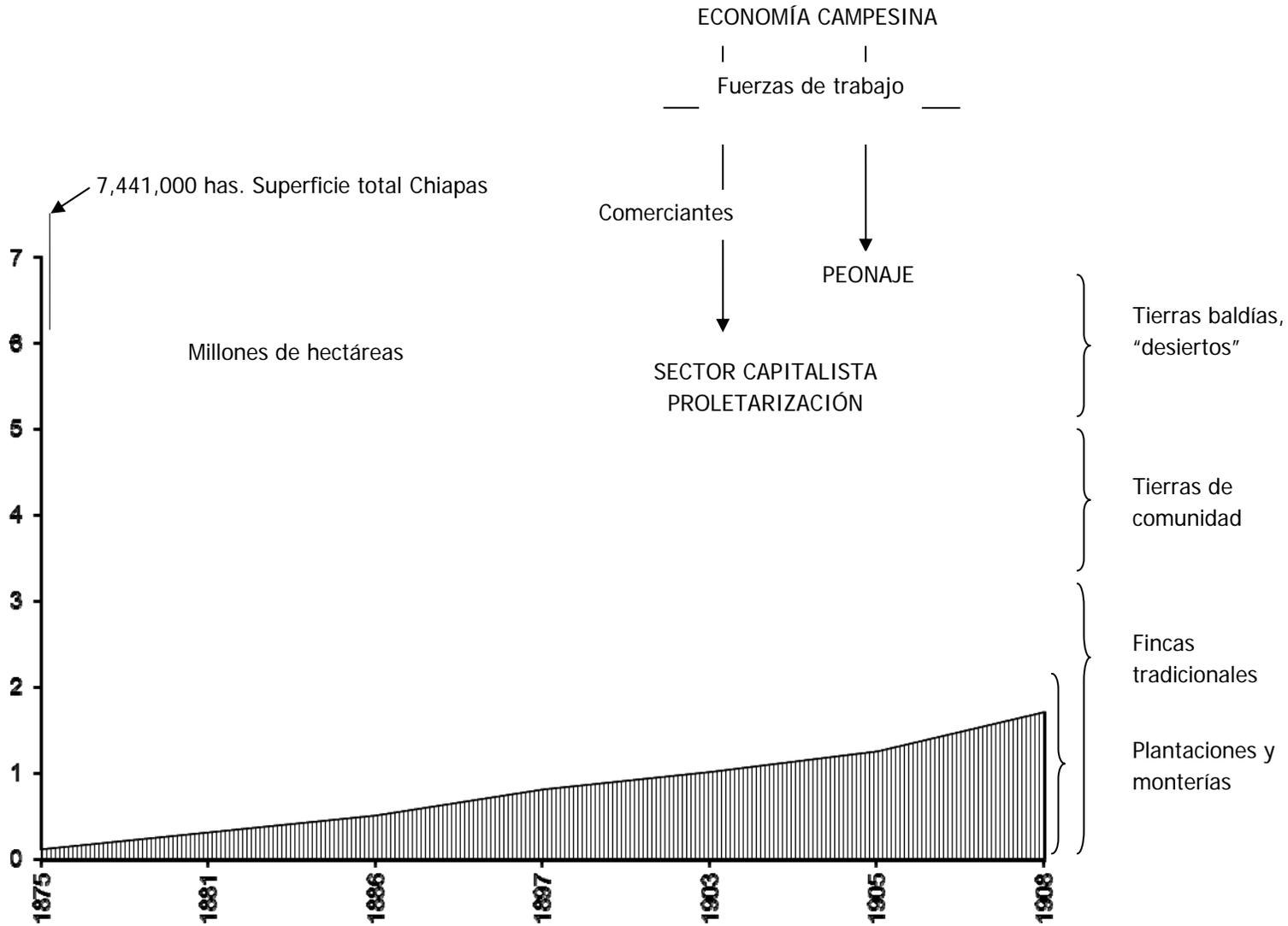
El conflicto de 1994 con el zapatismo tuvo fuertes razones de justicia, pero en todo caso, no por falta de superficies para la sociedad campesina en Chiapas.

Para 1994, la **gobernabilidad normal** se había constituido en el equilibrio dinámico entre la demanda social de tierras y las respuestas gubernamentales del reparto, a costa del fraccionamiento progresivo de la gran propiedad. Los mecanismos institucionales del estado corporativo habían dado una respuesta a la necesidad de la sociedad campesina sin tierras. La gran propiedad pasó a ser pequeña propiedad. La **gobernabilidad normal** descansaba en un nuevo gran propietario: la sociedad campesina.

---

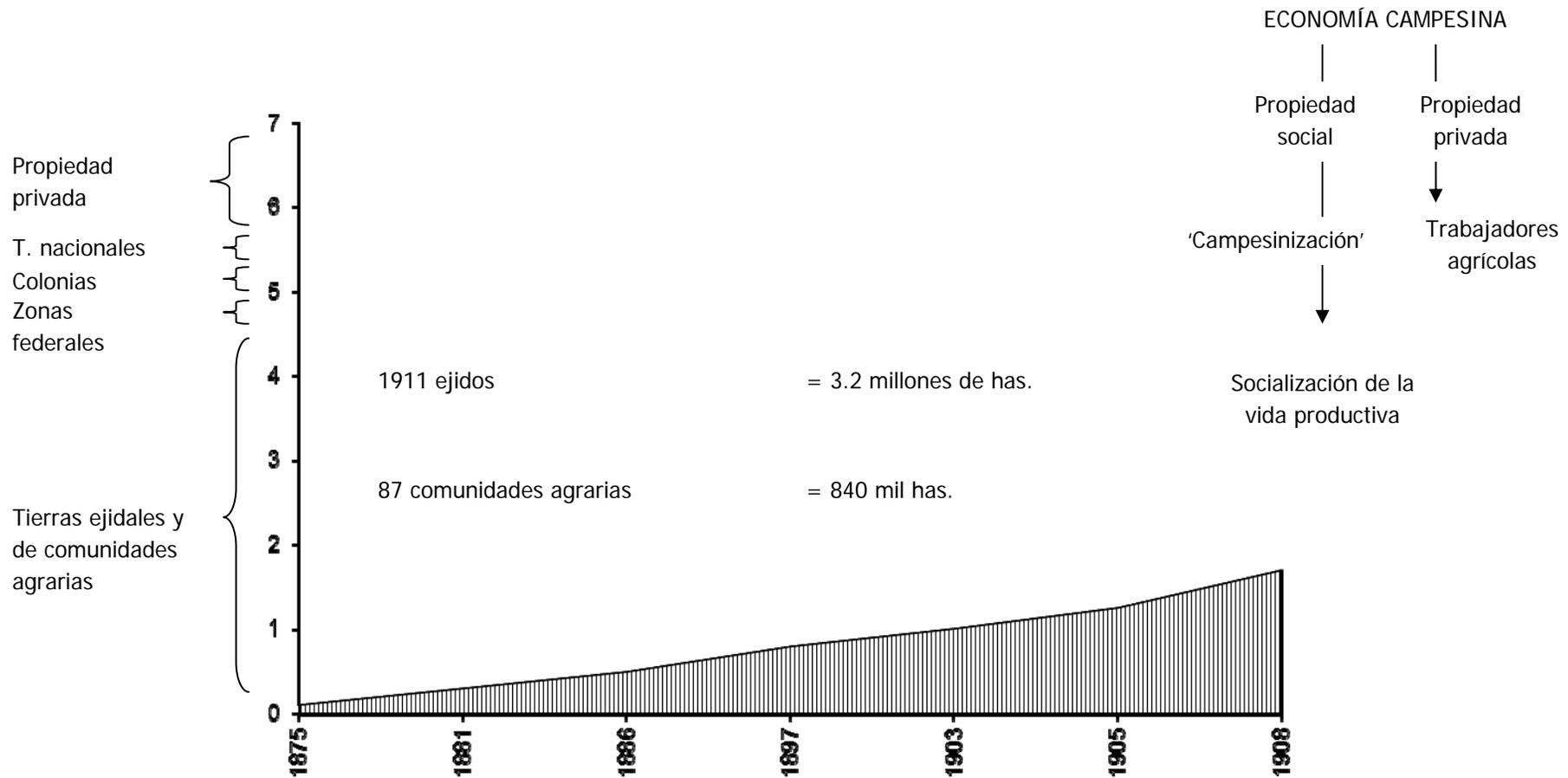
<sup>46</sup> RAN-HA, 2001.

**Esquema 5**  
**Deslindes y Ventas de Tierra a las Compañías entre 1875 Y 1908:**  
**27% de la Superficie Total (1,813,000 has.)**



Fuente: A. García de León, *op. cit.*

**Esquema 6**  
**La sociedad campesina de Chiapas, 2001**  
**60% de la superficie total (4.5 millones de hectáreas) de 7,441,000 has.**



Fuente: elaboración propia con base en el diseño original de Cosío tomado de A. García de León, *op. cit.*

## 2.3 La ocupación territorial y su lucha por la tierra

### Referencia teórica

La **gobernabilidad normal** (vid *supra* pags 18 y 19) construida en Las Cañadas durante el siglo XX, se había transformado en **ingobernabilidad** en 1994 (vid *supra* pag 9y 10) con la aparición pública del EZLN.

La irrupción del EZ contra el gobierno federal trajo consigo dos problemas en Chiapas: la falta de orden y estabilidad, así como los desarreglos sociales. En este subcapítulo se retomará el concepto de **ingobernabilidad** de Omar Guerrero. A decir:

***Ingovernabilidad**,..., es la incapacidad de producir bienestar por una mengua sensible de orden y estabilidad. Entre más desarreglos sociales emergen en el seno de la sociedad, y más violencia se introduce como ingrediente de este desarreglo, la ingovernabilidad opera como mecanismo de destrucción de las condiciones de vida de aquella sociedad. La esencia de la ingovernabilidad consiste en la imposibilidad del régimen para dirigir, y por tanto garantizar el factor político primordial de orden y la estabilidad como condiciones necesarias para la provisión de bienestar. Por tanto, la ingovernabilidad no se ciñe a la incapacidad de ofrecer bienestar a cambio de orden y la estabilidad (vid *supra* pag 9 y 10).*

La **ingovernabilidad** de 1994 se tradujo en tres grandes temas en Las Cañadas: El movimiento armado contra el gobierno federal; desplazamiento forzado de población, campesinos desafectos y propietarios privados; así como la ocupación física y generalizada de tierras.

En este subcapítulo veremos cómo esta **ingovernabilidad** se adueñó de Las Cañadas, a partir de la ocupación masiva de tierras, tema que se convirtió en los argumentos centrales de la Ley Agraria Revolucionaria, que nunca tuvo señales claras de instrumentarse. El EZLN se adueñó física y virtualmente de las tierras privadas, que no significaba más que el 15 por ciento de la tierra social ya distribuida en el reparto agrario de la región.

La **ingovernabilidad** no solo evidenció la ausencia de políticas sobre el bienestar para garantizar el orden y la estabilidad, sino procreó un malestar social y un escenario improductivo, después de 18 años de ocupación de las tierras, entre ellas que fueron de propiedad privada.

La Declaración de la Selva Lacandona de 1994 informó con sencillez y claridad qué buscaba el EZLN. Los once puntos definieron el universo de propósitos en esa mañana fría de San Cristóbal de las Casas: trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz.

Estos puntos tenían la enorme sensibilidad de que se anidaban en el sentido común y en el elemental compromiso social. A la fecha, qué difícil resulta escapar a la solidaridad con los pueblos indígenas y de la conciencia de las condiciones tan precarias de la sociedad chiapaneca en general.

Una vez conocidas, la declaración de guerra y las instrucciones para jefes y oficiales del EZLN, el grupo armado dio a conocer las diez leyes que normarían la vida de la sociedad de ahora en adelante:

- Ley de Impuesto de Guerra.
- Ley de Derechos y Obligaciones de los Pueblos en Lucha.
- Ley de Derechos y Obligaciones de las Fuerzas Armadas Revolucionarias.
- Ley Agraria Revolucionaria.
- Ley Revolucionaria de Mujeres.
- Ley de Reforma Urbana.
- Ley de Trabajo.
- Ley de Industria y Comercio.
- Ley de Seguridad Social.
- Ley de Justicia.

De estas disposiciones, la Ley Agraria Revolucionaria revistió de capital importancia frente al reparto agrario en Chiapas, a las condiciones sociales y económicas de la vida rural actual y a los paradigmas del desarrollo. Para la insurgencia, “La lucha de los campesinos pobres en México sigue reclamando la tierra para los que la trabajan. Después de Emiliano Zapata y en contra de las reformas al Artículo 27 de

la Constitución Mexicana, el EZLN retoma la justa lucha del campo mexicano por tierra y libertad. Con el fin de normar el nuevo reparto agrario que la revolución trae a las tierras mexicanas...”<sup>47</sup>

Esta ley se proponía:

- Beneficiar a campesinos pobres sin tierra y jornaleros agrícolas en el territorio nacional, sin importar filiación política, credo religioso, sexo o raza o color.
- Afectar las extensiones de tierra que excedan 100 hectáreas de mala calidad y 50 hectáreas de buena calidad.
- Respetar las tierras comunales ejidales o en tenencia de cooperativas populares.
- Repartir las tierras afectadas en propiedad colectiva, para la formación de corporativas, sociedades campesinas o colectivas de producción agrícola y ganadera, y eximir de impuestos a quienes así lo hagan.
- Afectar los grandes latifundios, monopolios agropecuarios o grandes empresas agrícolas y sus distintos recursos y medios.
- Privilegiar el reparto de las afectaciones a los grupos organizadores en cooperativas, colectivos y sociedades.
- Dedicar la producción de estas tierras afectadas, a la producción de alimentos necesarios, en su caso, satisfacer las necesidades nacionales y exportar los excedentes.
- Destinar parte de la producción a apoyar a los deudos de los combatientes.
- Impedir el acaparamiento individual y preservar selvas, bosques y cuerpos de agua.
- Crear centros de bienestar social y de desarrollo comunitario.
- Desconocer todas las deudas por créditos, impuestos o créditos que tengan campesinos pobres y jornaleros agrícolas.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Ley Agraria, en *El Despertador Mexicano. Órgano Informativo del EZLN*, núm. 1, México, miércoles 1° de diciembre de 1993, p. 14.

<sup>48</sup> *Ibid.*

Frente a estas disposiciones zapatistas, la legislación en materia agraria tuvo decisiones fundamentales a raíz de la modificación del 27 constitucional en enero de 1992:

- Se declara el fin del reparto agrario y el combate intensivo al rezago agrario.
- Se reconoce de modo explícito la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales.
- Se da seguridad plena a las tres formas de propiedad rural.
- Se establece la autonomía de la vida interna de los ejidos y comunidades.
- Se reconoce a los sujetos de derecho agrario.
- Se permite la formación de sociedades civiles o mercantiles en el agro.
- Se crean medios para la procuración e impartición de una justicia agraria ágil y expedita.<sup>49</sup>

El regreso al reparto de tierras y la apertura del debate de los latifundios se toparon con dos primeros temas que contrastaron con la afirmación zapatista: la importancia de la propiedad social y el tamaño de la propiedad privada.

Como hemos podido observar, Chiapas ocupa el 10º lugar con mayor proporción de propiedad social en el país. Si la media nacional es del 51%, en Chiapas es del 60%. Mientras que en Oaxaca, que tiene el 86% de propiedad social, la mayoría de sus acciones agrarias son de reconocimiento y titulación de los bienes comunales, en Chiapas las tres cuartas partes de sus respectivas acciones agrarias son de dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población ejidal. Es decir, en tanto que en Oaxaca el Estado mexicano reconoció los títulos primordiales de los pueblos indígenas, en Chiapas dotó de más tierras a los grupos campesinos indígenas y no indígenas en respuesta a las demandas del reparto.

---

<sup>49</sup> *Nueva legislación agraria*, México, Procuraduría Agraria, 1993, pp. 10, 11. *Cfr.* La Ley Agraria publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, México, miércoles, 26 de febrero de 1992 (documento disponible en línea, en <http://www.normateca.gob.mx/Archivos/LEY%20AGRARIA.PDF>)

Las acciones de dotación en Chiapas revelaron que, a pesar de reconocer los bienes comunales, fundamentalmente en los Altos, se constituyeron más ejidos. En 1994 eran 1,643 núcleos. Tan sólo cinco años después las resoluciones del Tribunal Superior Agrario sumaban ya 1,911. Al adicionar los 1,624 grupos (entre fideicomisos inmobiliarios y de las adquisiciones del gobierno del estado de 1994) al programa de regularización, se constituyó un número de ejidos prácticamente similar al 50% de los constituidos en la historia del reparto en Chiapas. Empero, la superficie ya era mucho veces menor. De igual manera, el rezago agrario fue un tema a distinguir en medio del enorme debate político. En 1997, el decreto que dio cuenta sobre el rezago agrario nacional señalaba para Chiapas el 5º sitio de mayores problemas, tan sólo después del D.F., Veracruz, Hidalgo y Guerrero. Se mencionaban 799 expedientes, que se resolvieron en 243,296 hectáreas, apenas en el 5% de toda la superficie reconocida y dotada en todo el proceso de reforma agraria en Chiapas. Aún más, en las Cañadas sólo le correspondieron 31,628 hectáreas, el 3.7% de lo ya repartido y el 0.77% de toda la superficie dotada y reconocida en el reparto agrario de la entidad.<sup>50</sup>

Si la propiedad social creció, la propiedad privada disminuyó. A la fecha, la media de la propiedad privada en Chiapas es mucho menor que en el país. Como ya hemos visto, la local es del 26%, la nacional del 42%. En 1994 se reportaba 2.5 millones de hectáreas en propiedad privada, ahora es menor a los 1.9 millones. Las sentencias de los tribunales agrarios y las adquisiciones de los Acuerdos Agrarios explican el descenso. La reducción de estas proporciones ha sido paralela a la disminución del tamaño de la pequeña propiedad.

Los predios invadidos por las organizaciones campesinas, así como los predios susceptibles a la adquisición, sumaron en 2001 cerca de 2,673 hectáreas. De éstas, el 78% no rebasaban las 100 y el 15% estaba en el rango de entre 101 y 200 hectáreas. En las Cañadas, la lógica fue la misma. Entre Margaritas,

---

<sup>50</sup> SRA, *Política agraria en Chiapas... op. cit.*

Altamirano y Ocosingo tres cuartas partes de los predios fue también menor a las 100 hectáreas. En ninguno de los dos espacios los predios existentes rebasaron los límites constitucionales de la pequeña propiedad.

La superficie repartida y su relación con la propiedad privada no ha sido suficientemente valorada. Alrededor de ambas, la sociedad campesina es preponderante. La tierra, como medio de producción, está en manos de ejidatarios, comuneros, colonos y 'nacionaleros'. Chiapas tiene la tierra socialmente repartida; sin embargo existen perspectivas que, a pesar de la numeralia, aún el reparto no es suficiente o se trata de dotar a los que todavía no tienen. Así lo planteó el EZLN. Veamos:

Los municipios de Altamirano, Margaritas y Ocosingo integraron fundamentalmente la zona de las Cañadas (la zona gris a partir de 1994, cuando se levantó en armas el EZLN). Su cuadrante no incluía la comunidad lacandona ni por supuesto la Reserva Integral de la Biosfera de Los Montes Azules (la primera de 454 mil hectáreas; la segunda sobre el polígono de la primera con 300 mil).

En 1994, la superficie social en las Cañadas era de 646,054 has. y la privada de 98,546; esta última representaba el 15% de la propiedad ejidal y comunal de esta región.<sup>51</sup>

Altamirano fue de 112,030 has. y su propiedad social ejecutada de 45,427, representando ésta el 40.55% de la demarcación constitucional.<sup>52</sup> En este municipio, la conjunción social y privada era la siguiente:

Altamirano	<b>Propiedad social</b>	
	24 ejidos	44,205 has.
	1 comunidad agraria	1,192 has.
	(La Laguna)	

---

<sup>51</sup> RAN-HA, *op. cit.*

<sup>52</sup> *Ibid.*

## Propiedad privada

272 predios

24,624 has.

La ocupación territorial del EZLN en las Cañadas, permitió confirmar, el verdadero tamaño de la propiedad privada:

**Tabla 5**  
**Rangos de superficie de propiedad privada en Altamirano**

RANGOS DE SUPERFICIE DE PROPIEDAD PRIVADA	ALTAMIRANO	
	No. DE PREDIOS	SUPERFICIE (HAS.)
0 – 25	51 65 83	779-28-89
26 – 50		2587-34-56
51 – 100		5947-22-21
101 – 200	44	6123-93-56
201 – 400	25	7165-15-29
401 – 700	4	2024-81-88
<b>TOTAL</b>	<b>272</b>	<b>24624-76-39</b>

Fuente: Secretaría de Desarrollo Agrario, *La propiedad social y privada en Las Cañadas*, México, Gobierno del Estado de Chiapas, 1997, s. p. (en adelante, SDA, *op. cit.*)

El EZLN invadió *in situ* y territorialmente. Ocupó físicamente los ranchos de pequeña propiedad, pero también los ocupaba en forma zonal o regional sin intervenir directamente en ellos (ver *infra* esquema 7). En el caso de Altamirano, fue perceptible que el 42% de los predios identificados eran de hasta 50 hectáreas y el 73% fue de hasta 100. Estos rangos ocupaban sólo el 37% de superficie, pues los que oscilaban entre 101 y 400 hectáreas fueron los de mayor extensión. Asimismo, pudieron detectarse cuatro predios de una mayor superficie pero que, en todo caso, no representaron ninguna ilegalidad constitucional.

El tamaño de estas propiedades contrastó con la idea de la gran propiedad. Ni aún la repetición de apellidos comunes de Albores, González, Kanter, Pinto o Solórzano acumuló lo suficiente en el supuesto del latifundio simulado. Esta primera perspectiva auxilia a explicar el peso social que ya tenían los ejidos y la comunidad agraria de La Laguna en esta referencia municipal.

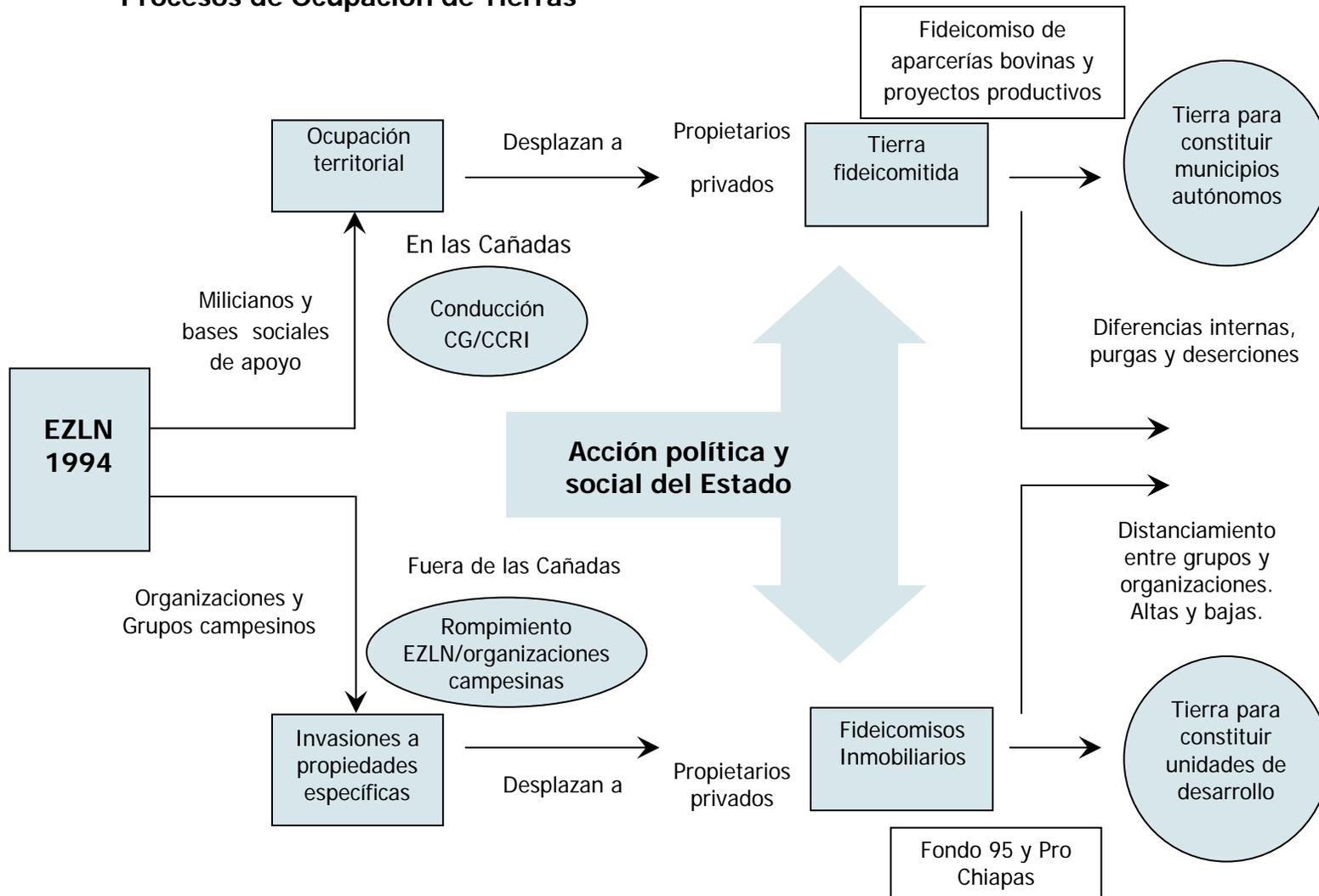
Las Margaritas fue otro de los municipios integrantes de las Cañadas. La superficie social representó el 46.54%; 246,985 hectáreas del conjunto constitucional de 530,703. Su estructura de propiedad fue la siguiente:

Margaritas	<b>Propiedad social</b>	
	127 ejidos	230,354 has.
	19 comunidad agraria	16,630 has.
	<b>Propiedad privada</b>	
	193 predios	22,989 has. <sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> *Ibid.*

## Esquema 7 Procesos de Ocupación de Tierras



Fuente: elaboración propia.

Así como Altamirano tiene una sola comunidad agraria, la Laguna, las Margaritas localiza 19: Espíritu Santo, Ninguan Limón, las Candelarias, la Piedad, Laguna las Delicias, el predio Llano Grande, Medellín, Palma Real, Rosario Baja Chiquito, San Antonio Agua Escondida, San Francisco, San Juan Penana, San Pedro Soledad, San Sebastián, Sonora, Shonisté, Villa Las Rosas, Nuevo Paraíso y El Vergelito.<sup>54</sup>

Toda esta superficie comunal, junto con la de los ejidos arrinconó históricamente el tamaño de la pequeña propiedad. A raíz de la incursión del EZLN en la zona durante los primeros meses de 1994, se identificó el número de predios, sus rangos y sus proporciones.

**Tabla 6**  
**Rangos de superficie de propiedad privada en las Margaritas**

RANGOS DE SUPERFICIE DE PROPIEDAD PRIVADA	LAS MARGARITAS	
	No. DE PREDIOS	SUPERFICIE (HAS.)
0 – 25	42% { 31 } 65%	635-37-59
26 – 50		2171-06-38
51 – 100		3446-98-11
101 – 200	29	4193-56-75
201 – 400	31	8613-99-32
401 – 700	7	3928-54-66
<b>TOTAL</b>	<b>193</b>	<b>22989-52-81</b>

Fuente: SDA, *op. cit.*

En las Margaritas, el 42% de los predios era de menos de 50 hectáreas y el 65% de menos de 100. Los tamaños se repitieron como en Altamirano. Los apellidos Avendaño, Alfaro, Argüello, Cordero, García o Irecta no alcanzaron a acumular tierras que supusieran la extralimitación constitucional, ora en las excedencias de la pequeña propiedad ora en la presunción del latifundio.

<sup>54</sup> *Ibid.*

La superficie más amplia fue la que se ubicó en el rango de entre 201 y 400 hectáreas y fueron sólo siete predios. Esto es, las compañías deslindadoras, los grandes contratos de tierras, la posesión arbitraria de quien sí sabía leer y escribir ha quedado atrás, en la historia del pasado. Ahora contamos con otra, la historia del presente.

Maravilla Tenejapa es un nuevo municipio constitucional, a partir de 1998. Está integrado de 29 ejidos con 44,995 hectáreas. Toda la superficie ejidal es el municipio.<sup>55</sup> Todos estos núcleos agrarios, son el municipio, y eran parte de Las Margaritas hasta ese año. Significa entonces, que Las Margaritas aparece en 1994, como tierra profundamente social.

Ocosingo. Este municipio siempre despertó las más abiertas sospechas de la aun existencia de la gran propiedad, del latifundio o de su cínica simulación. Ocosingo es todavía más social que Margaritas y Altamirano. Su extensión municipal es de 861,749 has. y su superficie de ejidos y comunidades agrarias es de 810,356; es decir, el 94.04% de toda la demarcación.<sup>56</sup> Veamos:

Ocosingo	<b>Propiedad social</b>	
	139 ejidos	307,457 has.
	3 comunidades	502,899 has.
	<b>Propiedad privada</b>	
	761 predios	50,932 has.

De las tres comunidades agrarias en Ocosingo, Ach'lum Monte Líbano, la Lacandona y el Caribal, es el Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales de 1971 de los lacandones el núcleo agrario de mayor extensión en el estado: casi medio millón de hectáreas. Esta acción agraria fue, ha sido y es motivo de

---

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> *Ibid.*

polémica política, controversias agrarias, discusión social y recinto de la segunda selva perinnofolia del continente, tan solo después de la amazónica.

La superficie de Ocosingo fue reducida después del proceso de remunicipalización de 1998. Entre el margen del río Lacantún y la frontera con Guatemala, se constituyeron dos nuevos municipios: Benemérito de las Américas de 12 ejidos con 97,389 has y Marqués de Casillas de 22 ejidos con 76, 320 has. Ambos municipios —cubiertos totalmente con propiedad social (del 99 y 81%, respectivamente)— fueron parte de Ocosingo y fueron proporción importante también de la propiedad social.<sup>57</sup>

Durante el levantamiento zapatista, pudo percibirse con toda claridad el tamaño y las proporciones de la pequeña propiedad en este municipio:<sup>58</sup>

**Tabla 7**  
**Rangos de Superficie de Propiedad Privada en Ocosingo**

RANGOS DE SUPERFICIE DE PROPIEDAD PRIVADA	OCOSINGO	
	No. DE PREDIOS	SUPERFICIE (HAS.)
0 – 25	62% { 259 220 147	3680-55-88
26 – 50		82% } 8513-78-56
51 – 100		
101 – 200	90	13317-86-78
201 – 400	36	9990-86-68
401 – 700	9	4625-51-33
<b>TOTAL</b>	<b>761</b>	<b>50932-27-36</b>

Fuente: SDA, *op. cit.*

El número y la extensión de ejidos y comunidades en la selva han dejado muy poco espacio a la pequeña propiedad. El 82% de las pequeñas propiedades en Ocosingo es de menos de 100 has. y de este porcentaje el 62% es de menos de 50 has. La superficie identificada traduce la tenencia de la tierra en manos de campesinos. Esta clase social, que históricamente fue contenido del peonaje, es

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> *Ibid.*

ahora simplemente la propietaria de esta tierra. No hay evidencias en 1994 de la presunta gran propiedad que dejó de existir con el paso de la reforma agraria como política distributiva del Estado mexicano durante el siglo XX.

Las familias Albores, Ardinez, Castellanos, Oropeza, Nájera, Rovelo o Fernández se quedaron históricamente con las últimas tierras del deslinde, el contrato o la denuncia del terreno nacional desprendidas de las últimas herencias o compra/ventas ventajosas. Pero en 1994, ya no amanecían como latifundios o gran propiedad. Ocosingo privado fue ayer. Ocosingo social es hoy.

Altamirano, Las Margaritas y Ocosingo son una realidad social ratificada con la ocupación territorial del EZLN.

**Tabla 8**  
**Rangos de Superficie de Propiedad Privada en las Cañadas**

RANGOS DE SUPERFICIE DE PROPIEDAD PRIVADA	LAS CAÑADAS	
	No. DE PREDIOS	SUPERFICIE (HAS.)
Altamirano	55% { 341 } 77%	5092-22-36
Las Margaritas		13272-16-50
Ocosingo		20197-88-45
	163	23635-37-09
	92	25770-01-29
	20	10578-87-87
<b>TOTAL</b>	<b>1226</b>	<b>98546-56-56</b>

} 61%

Fuente: SDA, *op. cit.*

Esto significa que del total de predios de pequeña propiedad en las Cañadas, el 77% se identificó hasta de 100 hectáreas, el primer límite en existencia previsto en la Constitución; de entre aquéllos, se encuentra el 55% del total de predios de hasta 50 has. La proporción de esta superficie es del 39% del conjunto, en tanto los predios que van de 101 hectáreas a más de 400 significan el 61%, pero su promedio no rebasa las 218 hectáreas, toda vez que los que rebasan las 400

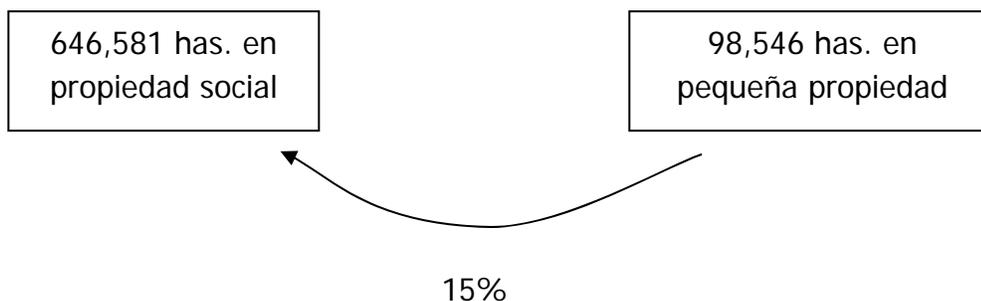
hectáreas tampoco traspasan las 1000, siendo escasamente 20 predios con 500 has. en promedio. Es decir, 98 mil hectáreas en un escenario de más 600 mil hectáreas para ejidos y comunidades.<sup>59</sup>

Es muy elocuente la suma. Las Cañadas son tierras de campesinos. La aritmética ayuda.<sup>60</sup>

Altamirano	45,397 has.
Ocosingo (sin La Lacandona)	309,205 has.
Las Margaritas	246,984 has.
Maravilla Tenejapa (en 1994 aún pertenecía a Margaritas)	44,995 has.

**646,581 has.**

¿Qué resta en las Cañadas de propiedad privada? También aquí hay una suma. ¿Cómo se integra la propiedad privada en los tres municipios a raíz del levantamiento zapatista del primero de enero 1994?



De esta pequeña propiedad, su distribución para 1997 se identifica en los siguientes términos:<sup>61</sup>

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> SDA, *La propiedad social y privada en las cañadas*, México, Gobierno del Estado de Chiapas, 1997.

**Tabla 9**  
**Distribución de la Propiedad en las Cañadas**

		PREDIOS	SUPERFICIE
52 predios adquiridos vía subsidiaria 6. 6,226-35-75 has. 	Altamirano	1	40-83-22
	Margaritas	22	3,008-65-31
	Ocosingo	29	3,176-87-22
171 predios adquiridos vía fideicomiso fondo 95 y pro Chiapas 13,182-45-96 has. 	Altamirano	3	197-00-00
	Margaritas	39	3,786-10-48
	Ocosingo	129	9,199-35-48
457 predios adquiridos al Fiapar 43,457-91-45 has. 	Altamirano	177	18,286-50-84
	Margaritas	53	5,153-81-61
	Ocosingo	227	20,017-59-00
524 predios zona de conflicto 33,861-69 has  Compensadas 18,967 hectáreas en 2006 por Cosomer 	Altamirano	90	6,009-05-61
	Margaritas	75	10,646-90-41
	Ocosingo	359	17,205-63-67
22 predios ocupados de manera irregular 1,818-23-71 has.  <b>98,546-56-56 has.</b> 	Altamirano	1	91-36-72
	Margaritas	4	394-05-00
	Ocosingo	17	1,332-81-99

Fuente: SDA, *op. cit.* y "Programa de regularización de la superficie que ocuparon presuntos propietarios privados desplazados por el EZLN en la zona de Las Cañadas, Chiapas", Tuxtla Gutiérrez, s. e., 2007, s. p.

Con esta distribución, prácticamente ha desaparecido la propiedad privada en las Cañadas. Su significado está más allá del falso planteamiento del Frente Zapatista de Liberación Nacional. Con el subtítulo *Éxodo, colonización ganado y latifundistas*, el EZLN, desde el 2001, enuncia, denuncia, confunde, es impreciso y se desactualiza:

Desde los años cuarenta, la selva fue el refugio de los peones acasillados tzeltales retornaron a la tierra de sus ancestros huyendo de los finqueros.

La avalancha hacia la selva ocurrió a partir de los años cincuenta y sesenta, cuando la ganadería de exportación y para consumo interno era una prioridad para el Estado. El gobierno y los bancos otorgaron préstamos generosos para reconvertir las antiguas fincas en pastizal. Tomaron entonces pastizal sus plantaciones y la tierra que daban en renta o aparcería a los sembradores de maíz; desmontaron también nuevas áreas, ocasionando deforestación y erosión.

Entre 1974 y 1986 un 42% de la superficie se volvió terrenos ganaderos. En paralelo, la población del estado crecía y la poca tierra, de por sí pobre fue insuficiente, por lo que se disparó también un éxodo de los campesinos tzotziles de los altos y los tojolabales de la zona de Comitán.

Primero se habían ido a las fincas de acasillados. Ahora, sin tierra que rentar, sobrantes en los nuevos ranchos ganaderos o desplazados por la mano de obra guatemalteca en las plantaciones, penetraron a la selva.

Por no afectar a los caciques chiapanecos que poseían cerca del 60% de la superficie, el Departamento de Asuntos Agrarios y colonización (daac) abrió la selva a los solicitantes de tierra de Chiapas y otras entidades disponiendo de 590 164 hectáreas de selva para dotaciones. Este reparto agrario fue una estafa. Las superposiciones en la dotación agraria son responsables de la mayoría de las "irregularidades" en la tenencia de la tierra que hoy provoca, como entonces, la tentación de desalojo por parte de las autoridades. Basta decir que supuestamente la superficie agraria de Chiapas es de unos 7 millones 500 mil hectáreas. Sin embargo, en el censo de 1990 se contabilizaron 500 mil hectáreas más. Para principios de los setenta más de 3 mil familias campesinas tzeltales y choles (más de 30 poblados) tenían ya años viviendo en los alrededores del Valle de San Quintín y en otras áreas presidenciales, ejecutadas y sin ejecutar, o trámites pendientes. En la selva había 100 mil migrantes.<sup>62</sup>

Discutamos brevemente los razonamientos anteriores: aunque los caciques chiapanecos tenían el 60% de la superficie de la Selva o las Cañadas, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización les dotó de otras 590,164 hectáreas; sin embargo, este reparto resultó una farsa por las sobreposiciones de acciones agrarias que generaron la mayoría de irregularidades en la zona.

---

<sup>62</sup> "Breve historia de la selva lacandona", en <http://chiapas.pangea.org/html/item0080.htm>

En este tenor, no queda claro si se repartió la tierra de los caciques chiapanecos o u otra tierra distinta a la de los caciques. Asimismo, si el reparto ha creado una sociedad de campesinos, si ese 60% de entre 1974 y 1986 ha perpetuado a los caciques o si se supone que con ese porcentaje existen latifundistas.

Si la superficie agraria de Chiapas era de 7.5 millones de hectáreas y el censo de 1990 contabilizó 500 mil más, tampoco queda claro qué explica una superficie de más. Hoy, la cifra oficial es de 7.4 millones de hectáreas.

¿Cree realmente el EZLN que son 8 millones? ¿O, más bien, quiso decir que las sobreposiciones han inventado medio millón de hectáreas? La sobreposición es la falta de certeza y certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra. Si bien es un problema mayúsculo que no rebasa sin embargo la definición de 1994 de que la propiedad ya es social.

El retorno de los acasillados, la colonización, el empleo en la ganaderización y el crecimiento de población de los Altos, y la propia de la zona, hicieron posible la edificación social en las Cañadas y en la Selva. El paso de una época a otra no iba a construirse sin traumatismos ni imperfecciones o irregularidades. Se realizó en medio de un proceso de desconquista y de rompimiento con la unidad económica y política de principios del siglo XX: el latifundio. En Chiapas, amén del escuálido movimiento armado zapatista de Cintalapa de 1914, la defensa de los finqueros fue contra las fuerzas carrancistas de ocupación en la denominada resistencia mapache. Eso tuvo que vencer el proceso institucional de la reforma agraria en la entidad. Nadie iba a obtener su patrimonio reconocido o dotado sin esfuerzo social, sin un largo peregrinar de injusticias institucionales. Los cambios en el tamaño de la pequeña propiedad de 1900 a 1994 fueron sustantivos; por eso, no resulta útil para nadie vivir con el rencor del pasado, con la consigna del presente y sin enfrentar la complejidad del futuro.

La gran propiedad se redujo, se extinguió y se transformó con el paso del siglo XX. En las Margaritas, las haciendas Yaxhá, Lomantán, Palma Real, San Francisco, Santa Rita y Rosario Bahuitz ya habían dejado de existir para 1994; no

obstante, San Francisco Jatóná, la Floresta, Santo Domingo, el Carmen, Guadalupe, Medellín, Rosario Bajá, el Quis, La Soledad, San Pedro Chacaltic, las Cruces, San Joaquín, el Retiro, San Mateo y el Xchac, construcciones del siglo XVIII y XIX, se identifican como pequeñas propiedades, casas-habitación que fueron ocupadas principalmente por el EZLN, la CIOAC y la Aric Unión de Uniones en ese año. En el caso de Napité, el Vergel, Santiago y Santa Bárbara Bajucú ya se habían convertido en escuelas primarias y la última en telesecundaria.<sup>63</sup>

En Ocosingo sucedió lo mismo. Guadalupe Chaxtoja dejó de existir. Los cascos de las ex haciendas y los potreros identificados como pequeñas propiedades se localizaron en San Vicente, Santa Rita, el Rosario, Queshil, San Antonia, San Luis Tejocá, el Real, el Caribal, Savintelá, Livingstone, Campet, Dolores, Nuevo México, Porto Bello, San José la Reforma, Santa Margarita, el Paraíso, Santo Domingo y Santa Catarina. Los ejidos y poblados de Santa Elena, las Minas y el Censo ya ocupaban lo que fue Monte Líbano; el ejido Beteatón Guadalupe tenía el casco de Vista Alegre, el ejido Sibacá ocupaba la Gloria y el poblado San Quintín se estableció sobre la ex hacienda de San Quintín. Por su parte, la Montería Santa Margarita, que perteneció a Romano y Cia. del siglo XIX, simplemente no se localizó.<sup>64</sup>

Pulido Solís encontró sólo una ex hacienda en Altamirano: Yalsudó, que también se ubicó como casa-habitación.<sup>65</sup>

En suma, lo que halló el EZLN fueron los cascos de las ex haciendas, sus porteros, los cafetales y los semovientes pero ya como parte de las propiedades sociales y funciones públicas. Hallaron la casa grande o casa del patrón, el símbolo de lo que fue, pero que ya no es.

Altamirano, Margaritas y Ocosingo constituyeron los tres municipios invalidos fundamentalmente por el EZLN. Aquí fue donde se escenificó la **ingobernabilidad** del 1º de enero de 1994. Desde luego, la **gobernabilidad**

---

<sup>63</sup> María Trinidad Pulido Solís, *Haciendas de Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, Coneculta, 2000.

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> *Ibid.*

**normal** no había sido suficiente. Se rompió el statu quo y se planteó una liberación nacional, desde la perspectiva de la Ley Agraria Revolucionaria, sin medir nada.

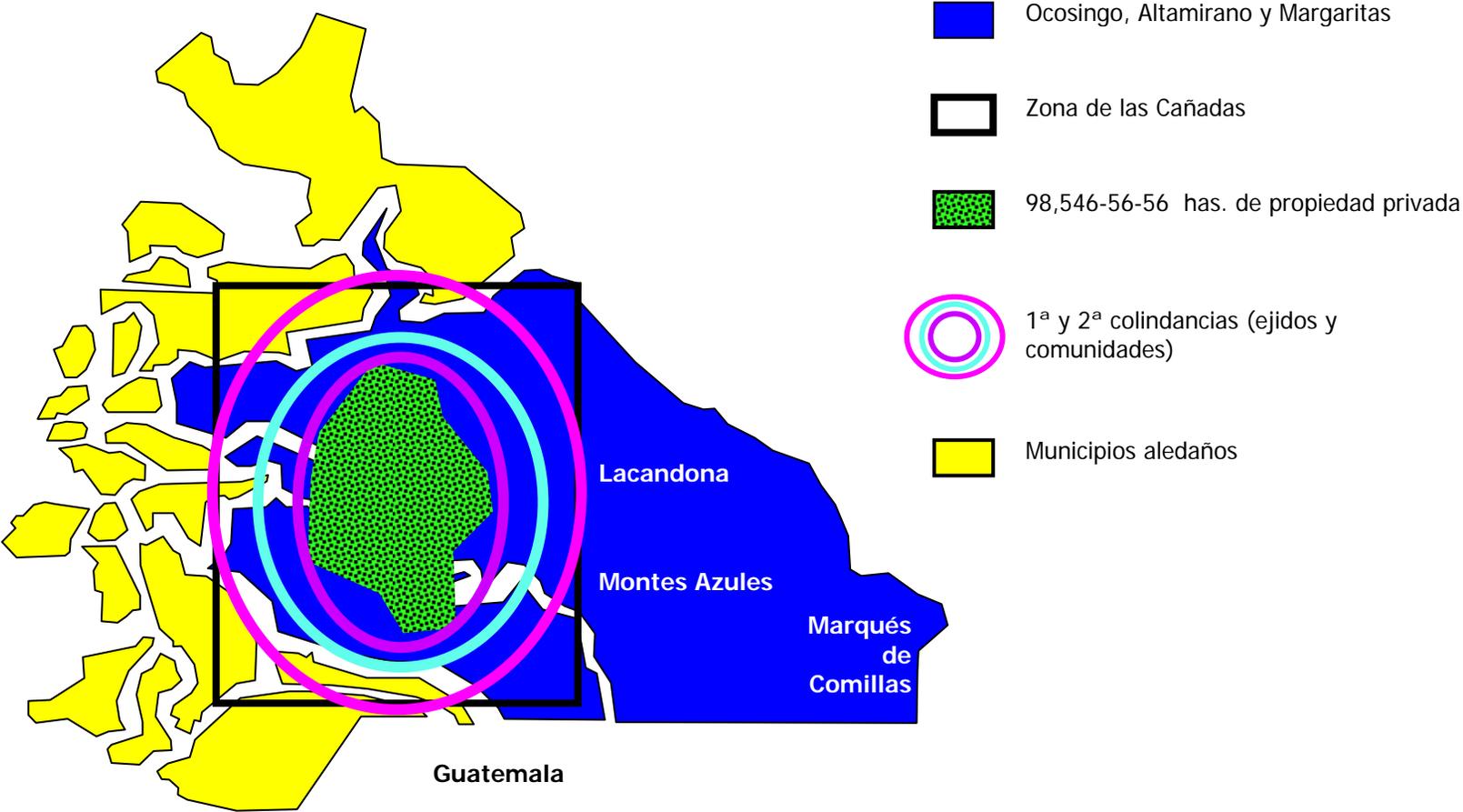
Al menos el 77% de los predios menores de 100 hectáreas en estos municipios tuvo que ponerse a discusión, de acuerdo al propio ordenamiento zapatista; sin embargo, nada se puso a debate, “todos eran latifundios”, y más tarde todo se trató de “recuperación de tierras”. **La ingobernabilidad** se ahondó más.

La irrupción no meditó. **La ingobernabilidad** se desató en Las Cañadas. No había interlocución de políticas con el gobierno, los desplazados buscaban su retorno y las tierras era territorio zapatista; es decir, impenetrables. El grupo armado conservaba las tierras bajo el cobijo del diálogo en Larrainzar y la urgencia de sus dueños de buscar un nuevo futuro.

Si el tamaño de la pequeña propiedad ha resultado una expresión ínfima de lo que fue el latifundio, las fronteras o colindancias para poder expandir la ocupación territorial del EZLN contra las pequeñas propiedades, a través de sus municipios autónomos, es inexistente. El siguiente mapa y cuadros son las referencias ejidales y comunales que procuran ilustrar esta afirmación.

# Esquema 8 Las Cañadas

## Las Cañadas



Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 22**  
**Colindancias de la Región de las Cañadas**  
**1er Bloque-Norte**

POBLADO	MUNICIPIO	ACCION AGRARIA	FECHA RES. PRES.	SUPERFICIE CONCEDIDA	FECHA EJECUCION	SUPERFICIE ENTREGADA
Sibal	Ocosingo	DOT	28/08/1963	1,246.40	20/05/1965	1,246.40
Sibal	Ocosingo	1ª amp.	08/05/1969	1,747.00	16/08/1970	1,747.00
El Limonar	Ocosingo	DOT	29/11/1967	1,900.00	10/08/1970	1,900.00
El Limonar	Ocosingo	1ª amp.	22/10/1971	2,150.00	12/11/1973	2,150.00
El Limonar	Ocosingo	2ª amp.	03/01/1989	1,015.00	12/03/1989	1,015.00
Suschila	Ocosingo	DOT	10/03/1948	953.50	22/08/1949	953.50
Abasolo	Ocosingo	DOT	09/08/1941	2,860.21	02/08/1947	879.10
El Tumbo	Ocosingo	DOT	06/11/1970	1,744.00	23/05/1975	1,744.00
El Tumbo	Ocosingo	1ª amp.	15/05/1990	943.00	13/04/1992	943.00
Agua Dulce Tehuacán	Ocosingo	DOT	02/09/1981	1,600.00	16/05/1982	1,600.00
Ojo de Agua	Ocosingo	DOT	30/08/1985	1,816.00	06/02/1986	1,816.00
Metzaboc	Ocosingo	<b>Incluido en los bienes comunales "Selva Lacandona"</b>				

Fuente: Datos proporcionados por Hermilo Bolaños, ex jefe de topógrafos de la Secretaría de la Reforma Agraria y quien fuera responsable de la unidad técnica de la delegación en Chiapas por 30 años.

**Cuadro 23**  
**1er Bloque-Oeste**

POBLADO	MUNICIPIO	ACCION AGRARIA	FECHA RES. PRES.	SUPERFICIE CONCEDIDA	FECHA EJECUCION	SUPERFICIE ENTREGADA
La Ilusión	Las Margaritas	DOT	03/10/1951	2,134.00	27/10/1952	2,134.00
La Ilusión	Las Margaritas	1ª amp	20/08/1980	332.00	16/12/1980	332.00
Palma Real	Las Margaritas	R.T.B.C.	23/04/1980	809.08	21/02/1981	809.08
Justo Sierra	Las Margaritas	DOT	25/10/1944	755.00	22/06/1947	755.00
Belisario Domínguez	Las Margaritas	DOT	11/03/1955	456.00	23/05/1944	456.00
Ignacio Zaragoza	Las Margaritas	DOT	28/08/1940	591.00	20/08/1943	591.00
Ignacio Zaragoza	Las Margaritas	1ª amp	17/04/1962	600.00	25/08/1962	600.00
Ignacio Zaragoza	Las Margaritas	2ª amp	04/01/1988	285.93	04/02/1989	285.93
González de León	Las Margaritas	DOT	20/06/1945	818.40	30/08/1949	818.40
González de León	Las Margaritas	1ª amp	17/05/1981	122.00	27/01/1982	122.00
Plan de Ayala	Las Margaritas	DOT	13/04/1938	2,166.00	20/10/1939	2,166.00
Plan de Ayala	Las Margaritas	1ª amp	10/02/1947	1,717.11	23/11/1948	498.00
Plan de Ayala	Las Margaritas	2ª amp	12/08/1961	546.00	28/11/1962	546.00
Plan de Ayala	Las Margaritas	3ª amp	12/03/1987	152.00	18/03/1988	152.00
San Agustín	Las Margaritas	DOT	19/05/1954	2,450.00	30/05/1955	2,450.00

Fuente: *ibid.*

**Cuadro 24**  
**1er Bloque-Este**

POBLADO	MUNICIPIO	ACCION AGRARIA	FECHA RES. PRES.	SUPERFICIE CONCEDIDA	FECHA EJECUCION	SUPERFICIE ENTREGADA
Benito Juárez	Ocosingo	DOT	19/08/1985	6,000.00	21/04/1986	6,000.00
San Quintín	Ocosingo	DOT	15/07/1968	2,200.00	19/02/1970	2,200.00
San Quintín	Ocosingo	1ª amp.	25/09/1984	2,270.00	25/09/1988	2,556.37
Tani Perla	Ocosingo	DOT	06/05/1964	2,305.00	02/12/1964	2,305.00
Tani Perla	Ocosingo	1ª amp.	29/11/1967	1,525.00	18/10/1969	1,525.00
Agua Azul	Ocosingo	DOT	10/01/1965	1,210.00	12/10/1970	1,210.00
Agua Azul	Ocosingo	1ª amp.	03/01/1989	2,037.78	18/02/1989	1,013.65
Rómulo Calzada	Ocosingo	DOT	06/05/1964	1,253.33	29/03/1965	1,253.33
Rómulo Calzada	Ocosingo	1ª amp.	15/02/1981	368.02	12/11/1984	368.02
La Sultana	Ocosingo	DOT	04/03/1965	634.00	23/05/1970	634.00
La Sultana	Ocosingo	1ª amp.	03/01/1989	839.42	16/02/1989	839.42
Plan de Río Azul	Ocosingo	DOT	15/02/1985	1,493.55	27/05/1985	1,493.55
La Democracia	Ocosingo	DOT	19/04/1986	2,000.00	06/06/1988	1629.00

Fuente: *ibid.*

**Cuadro 25**  
**1er Bloque-Sur**

POBLADO	MUNICIPIO	ACCION AGRARIA	FECHA RES. PRES.	SUPERFICIE CONCEDIDA	FECHA EJECUCION	SUPERFICIE ENTREGADA
Nuevo Momòn	Las Margaritas	DOT	04/10/1944	1,929.00	18/02/1947	1,929.00
La Revancha	Las Margaritas	DOT	10/02/1954	1,048.00	15/12/1954	1,048.00
El Edén	Las Margaritas	DOT	10/02/1954	3,170.00	12/12/1954	3,170.00
Nuevo Matzán	Las Margaritas	DOT	24/12/1979	145.00	15/12/1980	145.00
Nuevo Matzán	Las Margaritas	1ª amp.	24/09/1984	940.00	25/08/1985	940.00
Amparo Agua Tinta	Las Margaritas	DOT	11/05/1966	1,820.00	18/08/1979	1,320.00
Loma Bonita	Las Margaritas	DOT	07/03/1980	1,880.00	27/08/1980	1,323.00
Piedra de Huixtla	Las Margaritas	DOT	15/11/1944	2,084.80	24/02/1948	2,084.80

Fuente: *ibid.*

**Cuadro 26**  
**Colindancias de la Región de las Cañadas**  
**2º Bloque-Norte**

POBLADO	Municipio	ACCION AGRARIA	FECHA RES. PRES.	SUPERFICIE CONCEDIDA	FECHA EJECUCION	SUPERFICIE ENTREGADA
José López Portillo	Ocosingo	DOT	19/08/1985	586.68	23/02/1987	586.68
Ocosingo	Ocosingo	DOT	06/05/1964	2,179.59	30/05/1970	812.00
El Progreso	Palenque	DOT	29/08/1963	1,030.00	09/08/1964	1,030.00
El Progreso	Palenque	1ª amp.	15/10/1969	1,149.00	16/08/1970	1,149.00
Portaceli	Palenque	DOT	15/10/1969	1,145.00	01/08/1970	1,145.00
El Edén	Palenque	DOT	07/11/1969	2,100.00	20/08/1970	2,100.00
El Edén	Palenque	1ª amp.	29/08/1983	714.55	13/02/1984	714.55
Augusto Gómez U.	Palenque	DOT	16/03/1971	1,159.00	06/06/1972	1,159.00
Boca De Chancala	Palenque	DOT	26/11/1965	740.00	16/05/1966	740.00
San Pedro	Palenque	DOT	15/10/1969	950.00	13/08/1970	700.00
Sn. Juan Chancalaito	Palenque	DOT	20/08/1967	3,200.00	03/09/1969	3,200.00
Sn. Juan Chancalaito	Palenque	1ª amp.	22/10/1971	1,160.00	28/01/1973	1,160.00
Hermenegildo Galeana	Palenque	DOT	06/05/1964	1,140.00	15/12/1964	1,140.00
Hermenegildo Galeana	Palenque	1ª amp.	07/04/1972	1,000.00	21/02/1979	1,000.00

Fuente: *ibid.*

**Cuadro 27**  
**2º Bloque-Norte "A"**

POBLADO	MUNICIPIO	ACCION AGRARIA	FECHA RES. PRES.	SUPERFICIE CONCEDIDA	FECHA EJECUCION	SUPERFICIE ENTREGADA
Estrella de Belén	Salto de Agua	DOT	04/08/1959	890.00	09/05/1960	890.00
Nazaret	Salto de Agua	DOT	02/09/1959	1,109.00	08/05/1960	1,109.00
Nuevo Mundo	Salto de Agua	DOT	06/05/1963	1,310.00	19/11/1963	1,310.00
Nuevo Mundo	Salto de Agua	1ª amp.	22/08/1966	920.00	04/11/1970	700.00
Egipto	Salto de Agua	DOT	12/08/1961	2,990.00	16/05/1972	2,990.00
El Tortugero	Salto de Agua	DOT	31/05/1956	980.00	20/04/1958	980.00
Tzobojitle Jotoaquil	Chilón	DOT	16/01/1970	1,750.00	13/05/1971	1,750.00
San Antonio las Palomas	Chilón	DOT	09/09/1991	276.92	07/03/1992	276.92
Pojcol	Chilón	DOT	12/07/1961	4,455.00	26/11/1963	4,455.00
Delina	Chilón	DOT	11/07/1961	702.40	26/04/1963	702.40
San Sebastián Bachajón	Chilón	DOT	02/07/1935	22,870.63	06/11/1940	22,870.63

Fuente: *ibid.*

**Cuadro 28**  
**2º Bloque-Norte "B"**

POBLADO	MUNICIPIO	ACCION AGRARIA	FECHA RES. PRES.	SUPERFICIE CONCEDIDA	FECHA EJECUCION	SUPERFICIE ENTREGADA
San Sebastián Bachajón	Chilón	1ª amp.	27/01/1964	13,583.00	10/10/1983	13,500.00
San Sebastián Bachajón	Chilón	2ª amp.	05/10/1984	8,365.00	09/05/1987	7,861.95
San Jerónimo Tulijá	Chilón	DOT	22/10/1965	5,500.00	26/05/1987	5,500.00
San Jerónimo Tulijá	Chilón	1ª amp.	16/08/1984	2,968.00	01/08/1970	2,968.00
San Jerónimo Tulijá	Chilón	2ª amp.	03/05/1977	15,648.00	28/04/81	15,684.00
San Jerónimo Tulijá	Chilón	3ª amp.	16/08/1984	2,500.00	03/10/1984	2,500.00
San Jerónimo Bachajón	Chilón	DOT	10/05/1960	26,510.97	23/03/1961	26,510.97
San Jerónimo Bachajón	Chilón	1ª amp.	08/04/1969	8,365.40	26/08/1983	7,861.95
San Jan Cancuc	San Juan Cancuc	RTBC	09/08/1974	16,559.40	08/03/1974	15,670.38

Fuente: *ibid.*

**Cuadro 29**  
**2º Bloque-Oeste**

POBLADO	MUNICIPIO	ACCION AGRARIA	FECHA RES. PRES.	SUPERFICIE CONCEDIDA	FECHA EJECUCION	SUPERFICIE ENTREGADA
Chanal	Chanal	DOT	15/10/1941	42,587.75	15/02/1949	42,587.75
El Niz y las Cabañas	Oxchuc	DOT	31/11/1951	1,175.00	28/10/1952	1,175.00
El Retiro	Oxchuc	DOT	18/08/1967	680.00	07/12/1969	680.00
Santo Tomás	Oxchuc	R.T.B.C.	05/08/1969	33,833.00	16/08/1970	33,833.00
Francisco Sarabia	Independencia	DOT	22/05/1946	1,125.16	10/04/1948	1,125.16
La Patria	Independencia	DOT	15/12/1933	460.00	24/05/1933	460.00
La Patria	Independencia	1ª amp.	28/11/1956	272.00	20/05/1957	272.00
La Patria	Independencia	2ª amp.	22/05/1946	1,501.44	31/03/1947	1,084.24
El Triunfo	Independencia	DOT	17/11/1933	1,903.00	25/05/1934	1,903.00
El Triunfo	Independencia	1ª amp.	12/09/1945	1,542.00	17/03/1964	1,542.00
Badenia	Independencia	DOT	08/08/1951	1,843.00	06/05/1952	1,843.00
Badenia	Independencia	1ª amp.	26/03/1958	1,530.00	10/08/1959	1,045.00
El Vergel	Independencia	DOT	18/07/1945	1,182.91	11/08/1949	1,182.91
El Naranjo	Independencia	DOT	15/01/1958	1,430.00	31/08/1959	1,430.00
Lomantan	Las Margaritas	DOT	13/11/1940	1,116.10	15/02/1943	1,116.10
Lomantan	Las Margaritas	1ª AMP.	14/08/1946	498.40	27/02/1948	498.40
Veracruz	Las Margaritas	DOT	15/03/1944	782.00	06/02/1945	782.00
Bajucú	Las Margaritas	DOT	20/08/1941	3,079.00	28/06/1941	3,079.00
Bajucú	Las Margaritas	1ª amp.	27/04/1955	412.00	06/07/1955	412.00

Fuente: *ibid.*

**Cuadro 30**  
**2º Bloque-Este**

POBLADO	MUNICIPIO	ACCION AGRARIA	FECHA RES. PRES.	SUPERFICIE CONCEDIDA	FECHA EJECUCION	SUPERFICIE ENTREGADA
La Reserva de la Biósfera de Montes Azules						
La comunidad lacandona	Ocosingo	RTBC	26/11/1971	614,321.00	12/04/1988	501,106.12

Fuente: *ibid.*

**Cuadro 31**  
**2º Bloque-Sur**

POBLADO	MUNICIPIO	ACCION AGRARIA	FECHA RES. PRES.	SUPERFICIE CONCEDIDA	FECHA EJECUCION	SUPERFICIE ENTREGADA
Badenia	Independencia	DOT	08/08/1935	1,843.35	06/05/1952	1,843.35
Badenia	Independencia	1ª amp.	26/03/1958	1,530.00	10/08/1959	1,045.00
San Vicente	Independencia	DOT	11/08/1957	1,510.00	19/04/1958	1,510.00
Francisco I. Madero	Independencia	DOT	28/08/1940	2,020.00	03/11/1944	2,020.00
La Flor de Café	Independencia	DOT	02/08/1984	2,055.05	01/11/1985	970.00
Nueva Poza Rica	Independencia	DOT	19/08/1971	776.00	24/03/1975	776.00
Amparo Agua Tinta	Independencia	DOT	11/05/1966	1,870.00	18/08/1974	1,320.00
República de Guatemala						

Fuente: *ibid.*

De Vos explica el significado de los terratenientes y la expresión insuficiente de la reforma agraria en el sexenio de Cárdenas, así como la crisis de la Costumbre. Su análisis deambula en el siglo XIX y hasta la mitad del siglo XX, ¿Por qué no trasciende al impacto social?

Un cambio muy profundo se dio en la segunda mitad del siglo XIX, con las leyes de Reforma, pues sobrevino el colapso de la iglesia católica no solo en el nivel material, también a nivel control que ejercía sobre las comunidades. Parte importante del clero de Chiapas huyó a Guatemala. Posteriormente, por el abandono de la iglesia católica se produjo una invasión de los terratenientes y los indígenas perdieron sus tierras. Así, por un lado, se dio una autonomía indígena a nivel religioso, pero, al mismo tiempo, sucedió una dominación y disminución de la autonomía a nivel económico por la pérdida de sus tierras.

En Chiapas, a diferencia del resto de México, la historia del siglo XX comienza con una rebelión, la rebelión de los finqueros; es la única rebelión que sí tuvo resultado porque su líder fue nombrado gobernador de Chiapas en 1920. Nunca llega la revolución porque este nuevo gobernador inmediatamente empezó a hacer leyes estatales para impedir

la reforma agraria. Esta reforma agraria llegó apenas a Chiapas en el sexenio del general Lázaro Cárdenas a finales de los treinta, pero no suficientemente. Toda esta franja finquera, que separa Los Altos de la Selva, es un cordón de hierro; la mayoría de los indígenas que formaron las nuevas colonias en la selva fueron durante varias generaciones peones en las haciendas. Ahí perdieron buena parte de la costumbre. El resultado es la existencia de una población indígena campesina explotada y con un mundo interior de desconfianza hacia las autoridades.

A mediados del siglo XX empieza una nueva crisis donde la Costumbre, esta manera de vivir en la comunidad, de relacionarse con el mundo exterior, tanto por parte de los indígenas como de los que tienen el poder, está funcionando cada vez menos y para esta nueva crisis hay elementos que nacen desde adentro. En primer lugar está la explosión demográfica.<sup>66</sup>

¿Por qué no se habla de la sociedad de campesinos? ¿Por qué no se refiere explícitamente a la destrucción de la unidad económica y política de la hacienda? ¿Por qué no se explica que los nuevos propietarios de la tierra son los ejidos, las comunidades? Los hijos predilectos del régimen.<sup>67</sup> Más aún, otro conocedor de la problemática, Harvey, señala tres razones del levantamiento armado: la disputa por la legitimidad, la disputa por la tierra y la disputa por el municipio. De ellas, es en la disputa de tierras donde tiene muy serias limitaciones e inconsistencias:

La cuestión agraria es uno de los grandes problemas de Chiapas que dio origen a la rebelión zapatista. Ya mencionamos la resistencia tradicional que presentaban los grupos de poder local frente a la reforma agraria. Estos grupos se quedaron contentos con las reformas salinistas al artículo 27 constitucional. No así los núcleos campesinos que llevaban muchos años en la lucha por el reparto de tierras. De hecho, en 1994 se concentraba en Chiapas el 28 por ciento del rezago agrario nacional.

A partir de 1994 el gobierno federal tuvo que responder a una nueva movilización y tomas de tierras por parte de las organizaciones campesinas e indígenas. El gobierno respondió con una doble estrategia. Por un lado compró tierras para redistribuirlas entre los grupos

---

<sup>66</sup> Jan de Vos, "Raíces históricas de la crisis chiapaneca", en Cynthia Arnson y Raúl Benítez Manaut (coords.), *Chiapas. Los desafíos de la paz*, México, ITAM/Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2000, pp. 32, 33.

<sup>67</sup> Concepto utilizado por Arturo Warman Gryi, en *Los campesinos. Hijos predilectos del régimen*, 8ª ed, México, Nuestro Tiempo, 1980.

solicitantes y, por el otro, reprimió a otros grupos por la vía del desalojo (entre enero de 1995 y marzo de 1996 se registraron más de 300 desalojos de propiedades, muchos de ellos violentos). En febrero de 1996 el gobierno de Ernesto Zedillo declaró que se habían logrado acuerdos con las organizaciones campesinas de la entidad y el asunto estaba resuelto y plasmado en un documento, los llamados "Acuerdos Agrarios". Sin embargo, el problema sigue por dos razones principales. En primer lugar; los acuerdos no satisficieron la demanda de tierras por las pocas opciones económicas que existen en el medio rural. Los acuerdos sólo abarcaron unas 200,000 hectáreas, mientras las organizaciones campesinas habían identificado unas 600,00 hectáreas afectables. En segundo lugar, en muchos casos no se entregaron las tierras acordadas y los acuerdos se quedaron sólo en el papel. Por lo tanto, siguen las disputas por la tierra y, además, la política agraria del gobierno no ofrece solución a largo plazo. Hace falta una nueva política de desarrollo rural incluyente en donde incidan las organizaciones campesinas e indígenas.

¿Por qué está en crisis Chiapas? Por falta de una política agraria eficaz durante muchas décadas, y por la imposición de una política agropecuaria excluyente durante los últimos años, lo que también constituye un tema de debate nacional.<sup>68</sup>

Para 1994, Chiapas no era el estado de mayor rezago agrario del país ni el 28% correspondía a la entidad. Después del Distrito Federal, Oaxaca, Jalisco y Veracruz, Chiapas ocupaba el quinto lugar y su proporcionalidad era del 7.02% con respecto al total nacional (tema que se verá con detalle en el tercer capítulo). Harvey supone que el activismo campesino de 1994 obedeció al rezago agrario. Falso. No fueron los grupos en rezago agrario los que tomaron la tierra en las Cañadas en 1994, sino el EZLN y fuera de ellas los grupos campesinos demandantes de una oportunidad de ocupación y empleo. En este segundo sitio, en la categoría agraria de avecindados y posesionarios. El rezago agrario, como se verá más adelante, respondió al curso institucional y no a la toma de tierras generalizada. Los sujetos agrarios fueron distintos: el rezago agrario se atendió por la vía de los tribunales y la ausencia de oportunidades con la desestabilización.

---

<sup>68</sup> Neil Harvey, "Las causas de la rebelión en Chiapas", en C. Arnson y R. Benítez Manaut, *op. cit.*, pp. 45, 46.

De igual manera, Harvey versa sobre los Acuerdos Agrarios sin documentar su hipótesis. Si los acuerdos no satisficieron la demanda de tierras fue porque las invasiones sin sustento social-agrario, o francamente de tipo delictivo, no eran resolubles con tierras. Los acuerdos implicaron análisis y negociación; no fueron subvención al ilícito. Las organizaciones campesinas no identificaron 600 mil hectáreas afectables. La afectación es parte de la conceptualización de acciones agrarias en el concluido reparto. Los acuerdos no trabajaron sobre acciones agrarias, sino sobre demanda social. Las organizaciones solicitaron en adquisición medio millón de hectáreas y los acuerdos firmados fueron por 250 mil hectáreas. Hubo organizaciones campesinas que no conocían ni siquiera a sus grupos que lideraban y muchos que se quejaban de las cuotas que aquéllas les exigían. No había entonces una razón social de responder con tierra. En el 2001 ya se había entregado el 98% de las tierras adquiridas por los grupos y organizaciones campesinas, por lo que es un desatino afirmar que los acuerdos quedaron sólo en el papel. Las tierras que se entregaron son las que los propios interesados habían negociado con los propietarios privados. En los Acuerdos Agrarios las entidades gubernamentales no buscaron ni negociaron tierras. Tras estas adquisiciones se constituyeron 900 ejidos, un 50% más de los ejidos formados hasta 1994.

De igual manera, Harvey no es claro cuando señala que “[...] los acuerdos no satisficieron la demanda de tierras por las pocas opciones económicas que existen en el medio rural”. De hecho, se limita este autor toda vez que no existen pocas oportunidades económicas. En Chiapas, la ausencia de oportunidades económicas distintas a la tierra es casi total. Eso le faltó decir.

En cambio, sí tiene razón cuando se refiere a la necesidad de una política agraria de largo plazo y de desarrollo rural incluyente (aunque sí fue planteada en el *Programa de Desarrollo Agrario 1995-2000*, no obstante no se llevara a cabo). Harvey tiene una espléndida conclusión, pero muy escuálidos argumentos. Se olvidó conocer de cerca el período que analizaba.

Tal parece que de Vos o Harvey prefieren discutir con el pasado en lugar de encarar el presente. Es la tesis de la victimización de los campesinos y no la

incapacidad de asumir el papel de sujetos políticos y sociales de los actuales dueños de la tierra de Chiapas.

Tras las invasiones de tierras de 1994 hubo tres componentes incontrastables en el campo chiapaneco:

- La tierra en Chiapas ya estaba socialmente repartida.
- Las organizaciones campesinas no denunciaron ni probaron la existencia de latifundios.
- Los Acuerdos Agrarios fueron un mecanismo de análisis y negociación frente a la desestabilización y a la demanda incontrolada.

En tanto la tierra estaba socialmente repartida y no se pudo probar la existencia de la gran propiedad o latifundio, **la ingobernabilidad** sí evidenció un enorme malestar social, nuevos atrasos económicos y también sociales. Los indios de la región todavía se preguntan por los saldos de la irrupción del 1º de enero. Las tierras privadas fueron el único medio material obtenido para el EZLN, pero hoy en estado de abandono.

¿Qué es lo que no se entiende o no se quiere aceptar? ¿Por qué no se termina de entender que la tierra en Chiapas es ya una sociedad de campesinos? Y en todo caso, discutir los obstáculos, los problemas estructurales y/o las presiones sobre la tierra.

### III. Las presiones sobre la tierra

#### 3.1. El crecimiento de la población

##### Referencia teórica

La **gobernabilidad normal** (vid *supra* pag 18 y 19) en Chiapas fue rebasada progresivamente por el **déficit de gobernabilidad**, también de Camou: Esta...*designa un equilibrio entre el nivel de demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad de amenazar la relación de gobierno en una situación dada. Llamaremos a cada uno de estos desequilibrios una anomalía, las cuales pueden presentarse en diversas esferas de la sociedad (economía, política, seguridad ciudadana etc)* (vid *supra* pag 18y 19)

En este subcapítulo, se desarrollan tres conceptos: Crecimiento de población, dispersión y pobreza. Cada una de ellos se desarrolló en un proceso que se percibió como normal, pero que fueron construyendo el **déficit de gobernabilidad**, tras décadas de intentarse la modernización del país, más aun, en los lugares más lejanos como Chiapas (vid *supra* pag 19).

Para la **gobernabilidad normal**, el crecimiento de la población fue producto del impulso económico del país, tras el reparto masivo de tierras. Por el contrario, en Chiapas la sociedad creció a partir del reparto, fundamentalmente por su tasa de fecundidad, y más entre la propia sociedad indígena y campesina, que originó un desequilibrio o **déficit de gobernabilidad** entre la población y sus satisfactores.

De igual manera, el **déficit de gobernabilidad**, se significó en la dispersión poblacional, toda vez que la realización de las distintas acciones agrarias no encontró correspondencia en la satisfacción de necesidades de los servicios. Y, también fue parte de ese **déficit** la administración de la pobreza. La ecuación demanda campesina/gestión corporativa/respuesta gubernamental, se quedaba en el reparto. La población no fue favorecida en la política retributiva o del desarrollo. La política distributiva de la tierra había llegado a su fin y con ello la **gobernabilidad normal** (vid *supra* pags 19 y 19).

**E**n Chiapas, la primera presión sobre la tierra descansa en los temas de la población. Tres variables serán materia de este acápite: las altas tasas de crecimiento, la dispersión y la pobreza.

### *Las altas tasas de crecimiento*

El XII Censo General de Población y Vivienda del año 2000, sostiene que Chiapas tenía entonces una población de 3,920,515 habitantes. Hasta ese año, era la octava entidad con la mayor población del país, atrás del estado de México, Distrito Federal, Veracruz, Jalisco, Puebla, Guanajuato y Michoacán y registraba así el 4% del total nacional. Su densidad de población calificó en 53 personas por km<sup>2</sup>, ligeramente por encima del promedio nacional.<sup>1</sup>

La población chiapaneca creció nueve veces de 1910 al año 2000. En casi un siglo se creció con tasas superiores a las del país. Tan solo en la década de los 90, la tasa de crecimiento promedio anual fue del 4.52%, más del doble de la nacional: 1.9%.

Para el Censo de 2010, Chiapas alcanzó una tasa de crecimiento durante la última década de 2%, en tanto la del país fue del 1.4%.<sup>2</sup> Para este último periodo, este estado sureño pasó del octavo estado más poblado del país al séptimo (ganando la posición que antes tenía Michoacán). La población chiapaneca rebasa hoy día los 4,796,580 habitantes. Su tasa de crecimiento, aunque es mucho menor, es aún de las más altas del país, tan solo debajo de Aguascalientes (2.2), Baja California (2.3) y Querétaro (2.6); además de dos estados atraídos por la migración/inversión: Baja California Sur (4%) y Quintana Roo (4.1%).

---

<sup>1</sup> INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Resultados Preliminares*, México, INEGI, 2000 (en adelante, INEGI-2000) (documento disponible en línea, en [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2000/archivospdf/tabulado.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2000/archivospdf/tabulado.pdf)).

<sup>2</sup> INEGI, *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010*, México, INEGI, 2011 (en adelante, INEGI-2010), en [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/princi\\_result/cpv2010\\_principales\\_resultadosI.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/princi_result/cpv2010_principales_resultadosI.pdf)

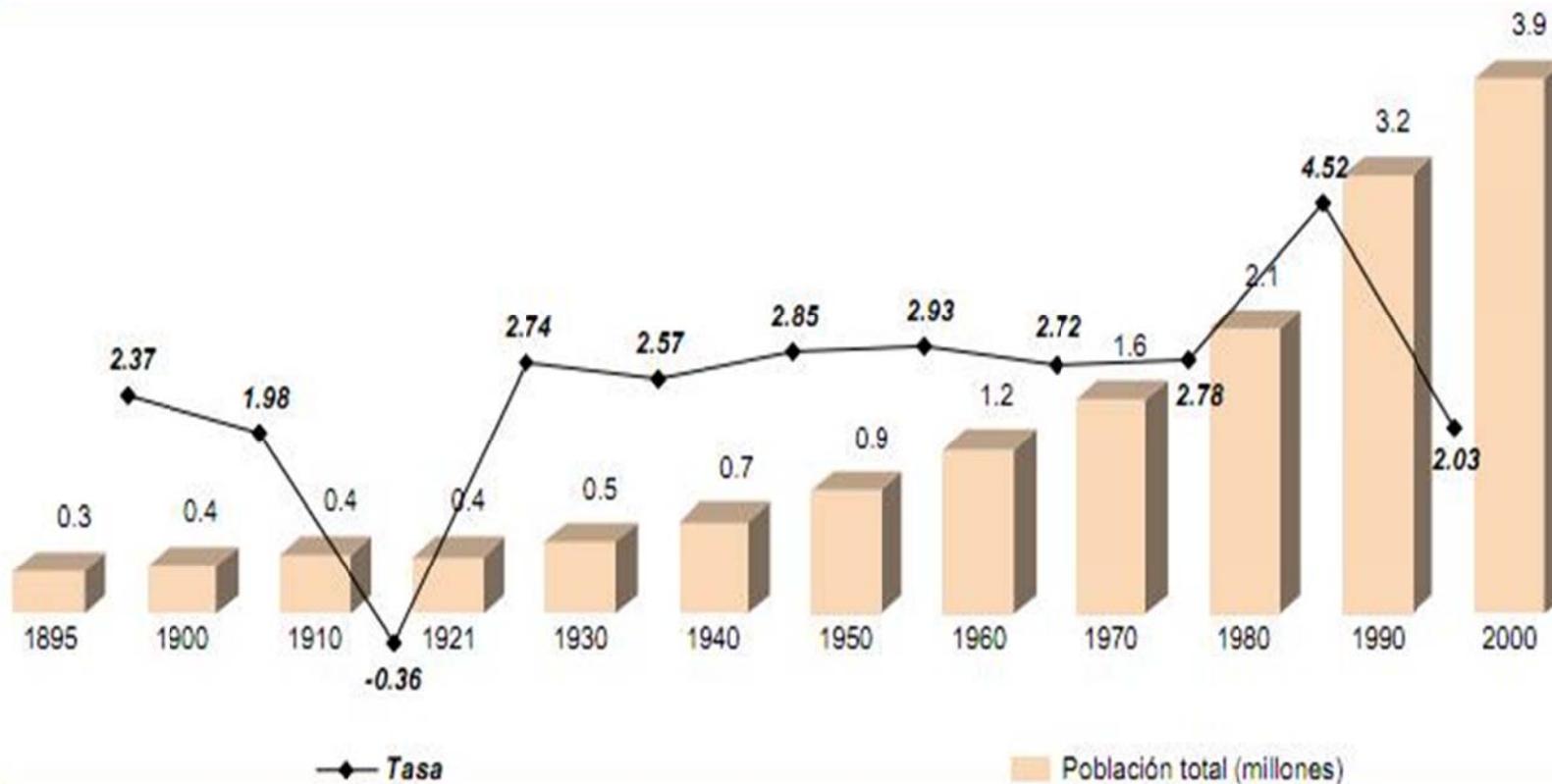
Históricamente, Chiapas fue de las entidades que estuvo por debajo de la tasa de crecimiento de población del país desde principios de siglo hasta la década de los 70, cuando en la subsiguiente refleja un comportamiento mayor:<sup>3</sup>

- México 1980 2%, 1990 1.9%, 2000-2010 1.4%
- Chiapas 1980 4%, 1990 2.03%, 2000-2010 2%

El crecimiento de la población de Chiapas se presenta cuando el país ha crecido económicamente en su sector industrial y de servicios, ofreciendo alternativas distintas a la tierra. Cabe destacar, que el reparto agrario concluyó con las modificaciones del 27 constitucional de 1992, creyéndose que la tierra podía seguir repartiéndose cuando la frontera ya estaba agotada. La **governabilidad normal** en el ámbito rural, había ofrecido el piso para el crecimiento del crecimiento-inflación y el propio desarrollo estabilizador.

---

<sup>3</sup> *Ibid.*



NOTA: Los censos de 1895, 1900, 1910 y 1921 fueron de hecho o de facto; se captó a la población en el lugar que se encontraba, independientemente de que éste fuera su sitio de residencia o no, debido a esto, la población se clasificó en presente, ausente y de paso. Para efectos de comparabilidad con el resto de los censos, se consideró como población residente, a la presente y ausente; los censos realizados de 1930 al 2000 fueron de derecho o de jure, en éstos se captó a la población en su lugar de residencia. Cabe aclarar que los primeros censos no se consideraron "generales", sólo hasta 1950 cuando se empezó a captar también información de vivienda.

FUENTE: INEGI. Censos de población de 1895 al 2000.

Para este último censo, tanto Quintana Roo como Baja California Sur explican su crecimiento poblacional a partir de la migración pertinaz, al contar con los porcentajes más altos del país de población nacida fuera de estas entidades, llegando a registrar casi al 50% de sus censos. En este comportamiento, Chiapas es la entidad con ese porcentaje más bajo a nivel nacional, con el 3.6%. Es decir, es el destino menos estimado para quienes buscan nuevas oportunidades de vida.

En este sentido, mientras las más altas tasas de crecimiento del país se explican por el crecimiento en las inversiones y las fuentes de empleo, en Chiapas, el fenómeno se entiende por la alta fecundidad entre todos los paisanos. El bienestar económico señala la diferencia entre la **gubernabilidad** del país y la **gubernabilidad normal** en Chiapas.

En efecto, la tasa global de fecundidad por tamaño de localidad de residencia en menos de 2,500 habitantes fue, en 1999, de 2.9%, mientras en 2010 alcanzó un porcentaje de 3.8%. Igual ha sido el comportamiento entre las poblaciones de 2,500 a 14,999 habitantes: en 1999 era de 2.6% y en 2010 ascendió a 3.1%<sup>4</sup>. En Chiapas, el 99.25% de las localidades son rurales concentrando el 54.26% de la población total.<sup>5</sup>

La tasa de analfabetismo y ausencia de escolaridad en la entidad, también es una variable que refleja los temas de fecundidad. El promedio de hijos nacidos vivos de las mujeres de 15 a 49 años y que no tiene escolaridad, es de 3.5; las que tienen primaria incompleta, del 3.3 y con primaria completa es del 3.3%. Estas cifras contrastan con las que obtuvieron un 1.6% con secundaria y 1.1 con educación media superior. El promedio total es de 1.7; en otras palabras, en Chiapas nace todavía el doble en promedio que en el conjunto nacional.<sup>6</sup>

¿Qué significan estos datos ante el tema de la tierra en Chiapas? La generación que nació el 1º de enero de 1994 ya tiene 17 años. En la selva se es mayor de edad desde los 14 o 15 y, por tanto, la capacidad de tener mujer e

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>5</sup> INEGI-2000, *op. cit.*

<sup>6</sup> INEGI-2010, *op. cit.*, p.11.

hijos; pero tierra ya no, a menos que la(s) hectárea(s) haya(n) sido heredada (s) entre varios hermanos que nacieron entre el fin del reparto, la falta de oportunidades de los otros sectores de la economía y el vertiginoso número de nuevos familiares. Es así cómo se va construyendo el **déficit de gobernabilidad**.

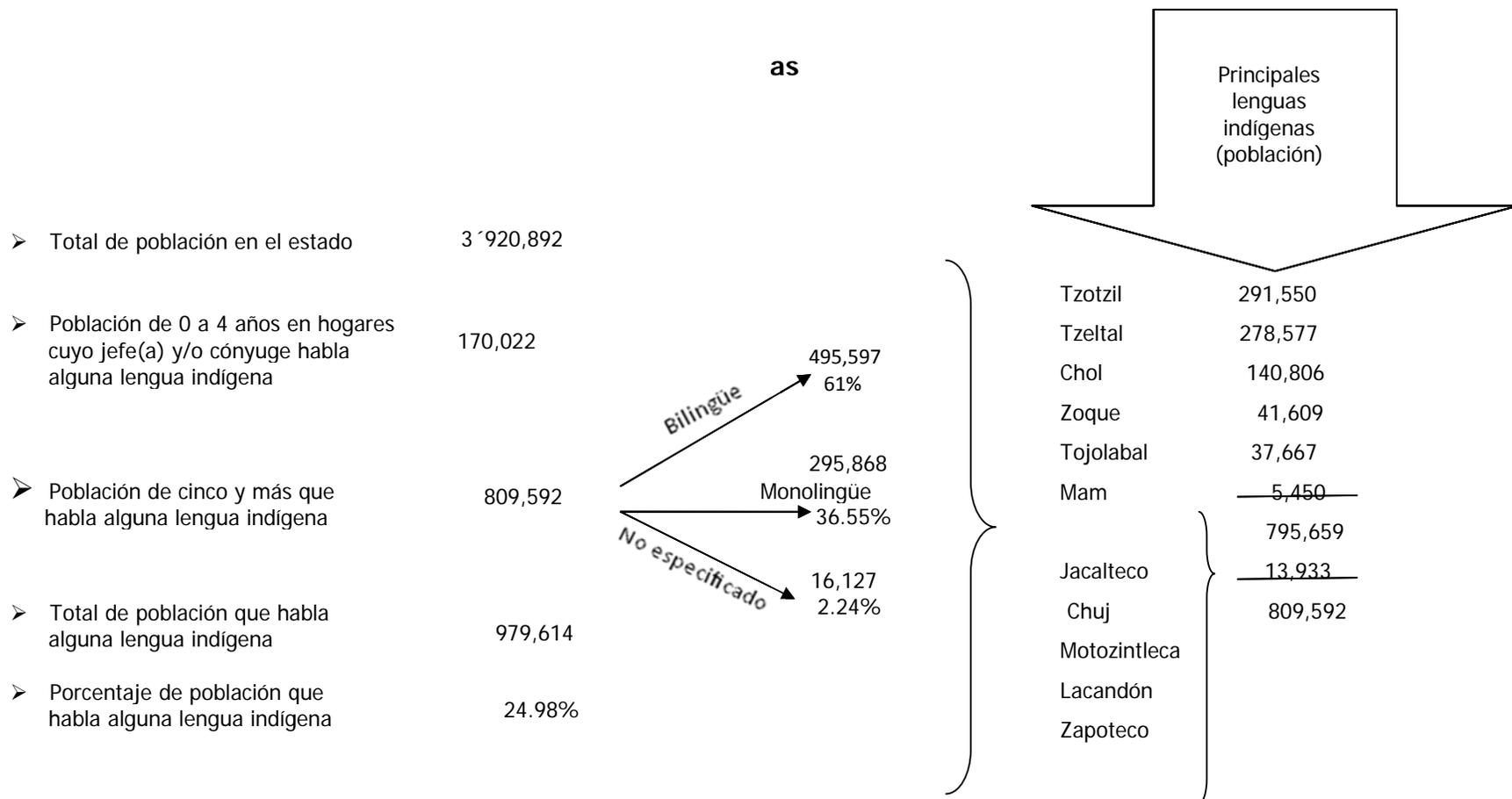
La población indígena forma parte de este componente esencial del mundo rural de Chiapas. En el Plan de Desarrollo Chiapas 2001-2006, los indígenas en la entidad eran prácticamente el 25% de la población total, de los 3.9 millones identificados en el Censo del 2000. Este registro implica cinco ejes de su comportamiento social en el conjunto chiapaneco:

- 
- Uno de cada cuatro chiapanecos es indígena y, por tanto, un tejido social distinto y distante de la sociedad mayoritariamente campesina y escasamente clasemediera.
  - La mayor parte de la población indígena se concentra entre las comunidades tradicionales de los Altos y, en segundo sitio, en la Selva, Fronteriza y Soconusco.
  - Esta cuarta parte de la población crece a un ritmo desigual que el conjunto del estado y nacional, de acuerdo a los elementos por tamaño de localidades y escolaridad.
  - El conjunto indígena depende en forma determinante de las actividades de la tierra, anulado su reparto desde 1992.
  - En 1994, el indígena chiapaneco fue el sujeto social del movimiento zapatista sin que éste participara masivamente, más que en forma evidente en la Selva y parte de la Fronteriza.

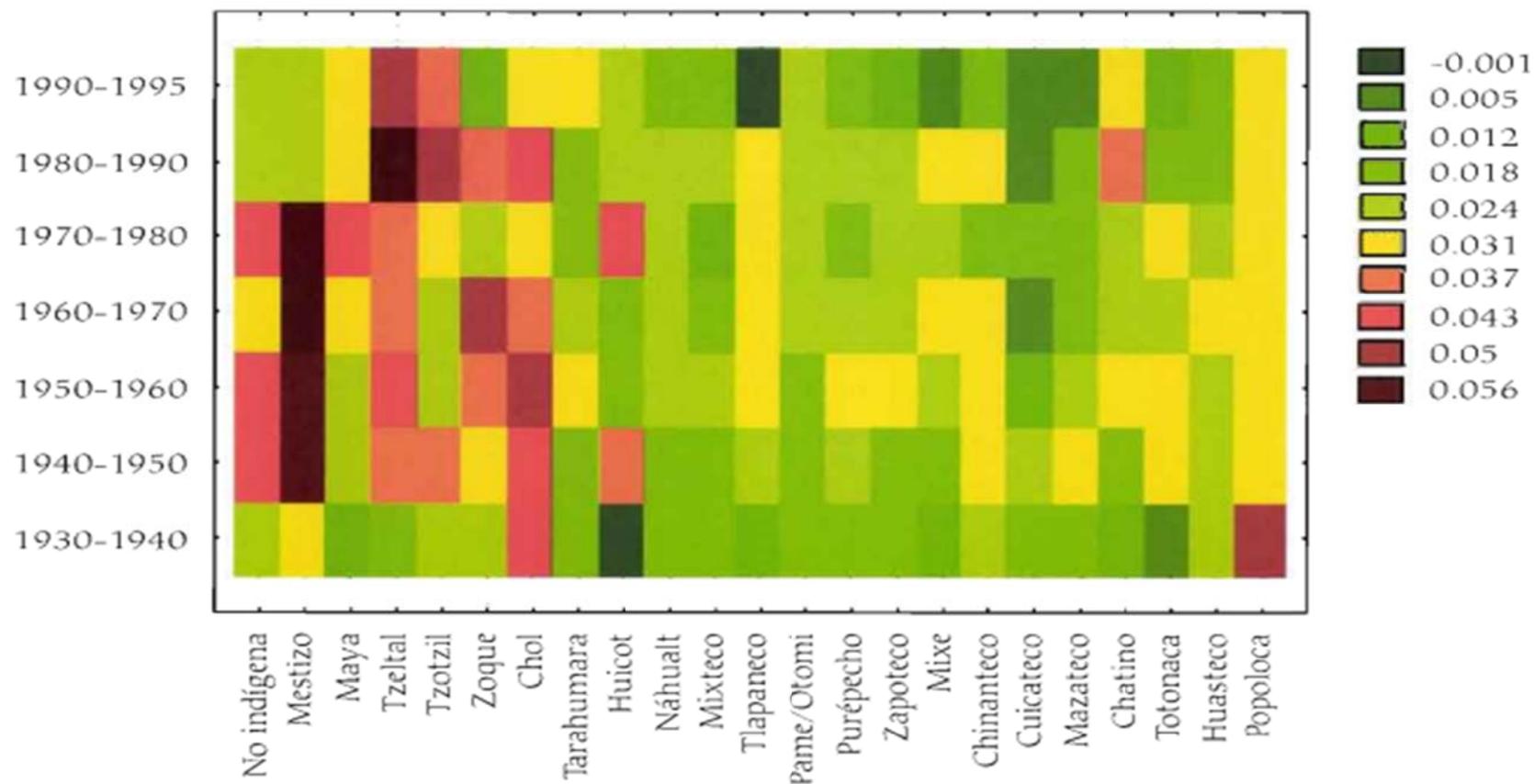
Los pueblos más numerosos son el tzotzil, el tzeltal y el chol. Entre los zoques, tojolabales y mam no hacen ni la mitad de la población chol. En su caso, los jacaltecos, chuj, motozintlecas, lacandones y zapotecos son grupos de familias que, en su conjunto, son el grupo minoritario (véase *infra* Esquema 9).

Aunque no siempre regular y similar, estos pueblos han tenido un comportamiento de crecimiento poblacional a la alza, paralelo y en sentido

contrario a aquellos que están condenados a la desaparición (véase *infra* Gráfica 3).



Fuente: Elaboración propia con base en el *Plan Estatal de Desarrollo 2001-2006*, Tuxtla Gutiérrez, Coplade, 2001, 464 pp. (en adelante, PDCH 001-006).



Fuente: Daniel Delaunary, "Identidades demográficas del poblamiento" en François Latigue y André Quesnel (coords.), *Las dinámicas de la población indígena. Cuestiones y debates actuales en México*, México, CIESAS/IRD/Miguel Ángel Porrúa/, 2003, 473 pp.

### *La dispersión*

En el XII Censo General de Población y Vivienda del 2000, Chiapas ocupaba el segundo lugar a nivel nacional en número de localidades en su territorio (19,453), tan solo detrás de Veracruz con 22,032. Después de Chiapas, se encontraban Chihuahua (12,862), Jalisco (11,259) y Oaxaca (10,511). En este contexto, Veracruz aportaba el 11.05% de localidades al país, mientras que Chiapas el 9.76%.<sup>9</sup>

De las estas localidades, la distribución de habitantes por tamaño de localidad fue el siguiente:<sup>10</sup>

- De 1 a 49: **13,129**
- De 50 a 99: **1,601**
- De 100 a 499: **3,430**
- De 500 a 999: **785**
- De 1,000 a 1999: **316**
- De 200 a 2499: **48**
- De 2,500 a 4,999: **80**
- De 5000 a 9,999: **35**
- De 10,000 a 14,999: **12**
- De 15,000 a 19,999: **3**
- De 20,000 a 49,999: **10**
- De 50,000 a 99,999: **1**
- De 100,000 a 499,999: **3**

La dispersión de la sociedad chiapaneca era entonces sinónimo de atomización. Con menos de 50 habitantes por localidad se encontraba disperso el 67% de la población total y si el cálculo era con la población menor a 100 habitantes, entonces la dispersión ascendía a un 75% de la población chiapaneca en total.

---

<sup>9</sup> Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas (G-CH), *Plan Estatal de Desarrollo 2001-2006*, Tuxtla Gutiérrez, Coplade, 2001 (en adelante, PDCH 001-006) (documento disponible en línea, en <http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/mexico/chiapas/ped/ped20012006.pdf>).

<sup>10</sup> *Ibid.*

En aquel año, la población chiapaneca era rural en el 54% y urbana en su 45%, pero en la primera se concentraba el 99% de las localidades en tanto en la segunda se ubicaba a penas el .74% de localidades. En este contexto, la región Selva concentró la mayor población rural de todo el estado y fue la segunda en mayor número de localidades rurales y localidades en general, tan solo por debajo de la región Centro.

El siguiente cuadro explica la dispersión rural y la desproporción con la concentración urbana.

**Cuadro 32**  
**Población Total por Región Económica según Localidades Rurales y Urbanas**

Región Económica	Total de localidades	Población Total	Total de localidades rurales	Población rural	Total de localidades urbanas	Población urbana
Total estatal	19, 453	3,920,892	19,309	2,127,660	144	1,793,232
I. Centros	3,653	935,527	3,622	265,221	31	673,406
II. Altos	1,197	480,827	1,181	292,662	16	188,165
III. Fronteriza	1,780	398,959	1,768	263,848	12	135,111
IV. Norte	1,248	324,273	1,232	217,780	16	106,493
V. Frailesca	2,915	221,346	2,899	115,864	16	105,482
VI. Selva	3,416	569,053	3,398	429,460	18	134,593
VII. Sierra	843	168,094	841	147,630	2	20,464
VIII. Soconusco	2,565	664,437	2,539	316,364	26	348,073
IX. Istmo Costa	1,836	163,376	1,829	7,831	7	84,545

Población rural 54.26%

Población urbana 45.73%

Localidades 99.25%

Localidades .74%

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *XII Censo General de Población 2000. Resultados Preliminares*, México, INEGI, 2000, 341 pp.

¿Qué es lo que explica la dispersión y a su vez, la construcción del **déficit de gobernabilidad**? Ello puede deberse a siete factores:

1. La colonización del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la región de la Selva Lacandona.
2. La ausencia de ordenamiento territorial y poblacional por parte de los gobiernos estatales.
3. La colonización del gobierno local en la zona noroeste de Cintalapa, colindante con los Chimalapas, Oaxaca, para habitar la reserva del Ocote.
4. El asentamiento masivo de refugiados guatemaltecos a partir de 1980, tras la política chapina de tierra arrasada y las políticas de repatriación voluntaria y de integración en México.
5. Las expulsiones indígenas de las comunidades agrarias e indígenas de la región de los Altos a raíz de la intolerancia religiosa.
6. La migración interna a partir de la intolerancia política de comunidades agrarias y ejidos indígenas de la región Centro.
7. El desplazamiento forzado de pobladores de la Selva, tras el levantamiento armado del EZLN en 1994.

La formación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en 1942, promovió la constitución de núcleos agrarios en los rincones más inhóspitos del país. Así, en la región de la Selva se formaron ejidos con los nombres de los estados origen de los pobladores: Guerrero, Veracruz o Chihuahua entre otros. El reparto agrario en Chiapas se remonta a 1914 (con la resistencia mapache y la ocupación carrancista) cuando el señorío dio paso a la solicitud de tierras por los campesinos e indios en una zona de fincas, cacicazgo y acasillados.<sup>11</sup>

A la par de esta colonización, los gobiernos del estado de Chiapas no supieron qué era el ordenamiento territorial, mucho menos de población. Se encargaron entonces de las primeras carreteras, parques públicos, oficinas

---

<sup>11</sup> María del Carmen Legorreta Díaz (coord.), *Desafíos de la emancipación indígena. Organización señorial y modernización en Ocosingo, Chiapas (1930-1994)*, México, UNAM, CEIICH, 2008 (Colección Alternativas).

gubernamentales y las primeras escuelas. La idea de planeación en Chiapas comenzó en 1957 con la Ley de Fomento Industrial, pero no fue sino hasta 1979 cuando se organizó el primer plan estatal que comenzó a juntar datos e ideas de organización social.<sup>12</sup> A pesar de este inicio y continuación, no ha habido esfuerzos de trabajo sobre el tema a pesar de la remunicipalización de 1999 y la constitución reciente de las dos nuevas ciudades rurales: Nuevo San Juan de Grijalva y Santiago del Pinar, ninguna con la intención de ordenar, sino de responder a la emergencia de la catástrofe natural y a la insolvencia económica y social.

Antes y después del Reconocimiento y Titulación de los Bienes Comunales de Santa María y San Miguel Chimalapas, Oaxaca, en 1967, el gobierno chiapaneco, como primera instancia del procedimiento agrario, favoreció la constitución de distintas acciones agrarias y la formación de poblados en el noroeste de Cintalapa, que más tarde generó una de las controversias agrarias de mayor significado en la región y en el país.

Los asentamientos agrarios y poblados de esta región han vivido dispersos y con una conflictividad vigente. En 1994 se debatió y se invalidó la Gringa, ya ex terreno nacional, y en 1997 se puso en marcha el Programa de Conciliación Agraria buscando conciliar a las Comunidades Agrarias y a los Ejidos y Poblados chiapanecos.

Amén de las políticas de colonización y las omisiones de los gobiernos locales, Chiapas se experimentó en 1980 un fenómeno que el propio país no conocía: el refugio masivo de 42 mil indígenas guatemaltecos. Éstos llegaban por el temor fundado de perder su vida dadas las condiciones de inestabilidad que generaba la guerra y a la táctica de la *tierra arrasada* de la milicia más persecutoria de Guatemala. Nunca encontrarían asiento seguro en Chiapas, sino hasta su reubicación, su repatriación o su asimilación como avecindados o posesionarios en los ejidos fronterizos. Los menos se hicieron propietarios privados.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Luis Enrique Pérez Mota, *Chiapas. Notas para una historia reciente*, Tuxtla Gutiérrez, UNACH, 1994.

<sup>13</sup> L. E. Pérez Mota, "El asiento seguro en Chiapas", *Memoria. Presencia de los refugiados guatemaltecos en México*, México, COMAR/FCE, 1999.

De la dispersión en casi 200 campamentos, en 1984, en Ocosingo, Margaritas, Maravilla Tenejapa, Altamirano, Independencia, Trinitaria y Frontera Comalapa hasta Amatenango de la Frontera y Bella Vista, en 2001, se estima una población de 12 mil refugiados (entre guatemaltecos y binacionales) en 62 campamentos, reduciéndose el número por las reubicaciones en Campeche y Quintana Roo, así como al fenómeno de la repatriación.<sup>14</sup>

Tras las muy conocidas expulsiones religiosas de los Altos a la Selva y de la región Fronteriza —que dieron lugar a nuevo San Juan Chamula, Nuevo Huixtán, Maravilla Tenejapa, entre otros asentamientos— a raíz de la intolerancia política de los bienes comunales de Venustiano Carranza y Nicolás Ruiz, el levantamiento armado de 1994 también generó una nueva forma de desplazamiento interno. A raíz éste, el desplazamiento se ha caracterizado por las siguientes seis circunstancias políticas:<sup>15</sup>

1. El desplazamiento de más de 20 mil pobladores por la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) (35 mil para la Cruz Roja) de las localidades no afectas al zapatismo y que se concentraron en Ocosingo, Margaritas, Altamirano, Comitán, Independencia y Palenque.
2. El desplazamiento de mil auténticos pequeños propietarios y posesionarios de los municipios de Ocosingo, Altamirano y Margaritas.
3. La creación de los Municipios Autónomos y más tarde las denominadas Juntas de Buen Gobierno, con sede en los Caracoles.
4. El desplazamiento generado por las disputas de territorios entre el EZLN y las organizaciones en resistencia contrazapatista, denominadas también fuerzas paramilitares.
5. El desplazamiento de las familias tzotziles ocurrido a raíz de la masacre de Acteal, municipio de Chenalhó en 1997.

---

<sup>14</sup> Informe COMAR, *op. cit.*

<sup>15</sup> Para poder abordar algunos aspectos del desplazamiento interno ocurrido en Chiapas a raíz del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, *vid.* Julián Rebón, *Conflicto armado y desplazamiento de población. Chiapas 1994-1998*, México, Miguel Ángel Porrúa/Flacso, 2001.

6. El desplazamiento ocasionado por las disputa de tierras encabezadas por *La Otra Campaña*.

Tras estos acontecimientos, es claro identificar dos aspectos políticos en los desplazamientos ocasionados: a) se ha tomado como pretexto la recuperación de tierras a costa de ejidatarios, poseionarios y auténticos pequeños propietarios sin mediar ya legítimas luchas agrarias y b) la disputa de tierras es el único argumento de lucha política entre las localidades o núcleos agrarios, ante la ausencia de otro medio de vida con valor económico social.

En suma, la dispersión en Chiapas se explica históricamente. Los distintos factores nos conducen a una realidad incontestable: ¿cómo atender a esta población que ha crecido vertiginosamente y que se ha dispersado con la misma intensidad? El rechazo social a la relación de vida dispersa y la falta de servicios públicos significó el **déficit de gobernabilidad**, sobre todo en las Cañadas.

*La pobreza*

El tercer tema sobre la población es la pobreza. ¿Qué significa como factor de presión sobre la tierra? La pobreza no permite saber de la utilidad y renta la tierra, si ésta es explotada con instrumentos primarios y sin organización financiera a plazos medianos y largos. La pobreza constriñe al autoconsumo y la explotación extensiva; no permite observar la necesidad de una visión económica y restringe la óptica a la posesión y la extensión. La lectura no es capitalista ni socialista, es feudal.

En cambio, la óptica de la explotación intensiva, con la organización de otros productores, dentro y fuera de su núcleo, permite a los sujetos de derecho agrario ampliar los panoramas de su vida económica. La lógica no se alimenta de la ayuda exclusiva del Estado. La autoridad no es el enemigo de clase ni el *pater familia*, es el medio organizacional y político que posibilita objetivos de crecimiento y desarrollo, a la par que crea la relación Estado-sociedad posibilitando la transición del lenguaje exclusivo del señorío y el dominio al igualitario del socio.

La pobreza no es la exclusiva ausencia de medios materiales; es, sobre todo, la ausencia de oportunidades y de visiones para mejorar el presente y ganarse el futuro. En este sentido, la pobreza forma parte de una trinidad escandalosa que ejerce gran presión sobre la tierra: 1) el crecimiento de la población, 2) su dispersión y 3) condiciones de desventaja social y económica.

Hoy más que nunca, los indicadores de desarrollo humano y de marginación buscan la asociación entre los factores económicos, educativos y de salud como las respuestas complementarias para la vida digna y de bienestar de la población.

Dentro de estos índices, Chiapas se ubica siempre al final. Se disputa siempre los indicadores más desafortunados con Oaxaca y Guerrero. La radiografía siempre es más cruel cuando las comparaciones se realizan contra otras entidades del país o del mundo. Ya nada ni nadie se escapa de la medición, como parte del nuevo *public choise* o la nueva *public management*, pero sobre todo para medir los niveles de gobernabilidad que afectan en forma regional y nacional la estabilidad de la vida cotidiana.

La pobreza está asociada íntimamente a los problemas de la **governabilidad**. Chiapas evidenció en 1994 la escala del **déficit**, la **crisis** y la **ingovernabilidad**. Las tasas del Índice de Desarrollo Humano forman parte de la explicación de la revuelta -pero no la única-, como a continuación se detalla:

**Tabla 10**  
**Índice de Desarrollo Humano 2004**

	Esperanza de vida al nacer (años) 2004	Tasa de alfabetización de adultos (%) 2004 <sup>a</sup>	Tasa bruta de matriculación (de educación primaria hasta licenciatura) (%) 2004 <sup>b</sup>	PIB per cápita 2004 en dólares PPC	Índice de salud 2004	Índice de educación 2004	Índice de ingreso 2004	Valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2004	Clasificación según PIB per cápita (en dólares PPC 2004) menos clasificación según IDH 2004 <sup>c</sup>
Aguascalientes	75.07	96.02	67.30	10,857	0.8345	0.8645	0.7824	0.8271	1
Baja California	75.61	98.27	66.36	11,894	0.8435	0.8763	0.7976	0.8391	4
Baja California Sur	75.17	96.51	69.55	11,248	0.8361	0.8752	0.7883	0.8332	2
Campeche	74.41	90.16	64.50	15,284	0.8235	0.8160	0.8394	0.8263	-6
<b>Chiapas</b>	<b>73.08</b>	<b>80.03</b>	<b>65.48</b>	<b>3,693</b>	<b>0.8013</b>	<b>0.7518</b>	<b>0.6024</b>	<b>0.7185</b>	<b>0</b>
Chihuahua	75.19	96.06	65.84	12,491	0.8365	0.8599	0.8057	0.8340	1
Coahuila	74.91	96.95	66.44	12,602	0.8319	0.8678	0.8072	0.8356	1
Colima	75.03	94.64	65.07	8,814	0.8338	0.8478	0.7475	0.8097	1
Distrito Federal	75.41	97.30	76.32	23,029	0.8401	0.9031	0.9079	0.8837	0
Durango	74.44	95.29	66.06	8,123	0.8240	0.8555	0.7339	0.8045	0
Estado de México	74.58	94.27	63.90	6,376	0.8264	0.8414	0.6935	0.7871	3
Guanajuato	74.54	89.86	61.70	6,797	0.8257	0.8047	0.7042	0.7782	-2
Guerrero	73.02	81.30	67.01	4,952	0.8004	0.7654	0.6513	0.7390	0
Hidalgo	74.25	87.12	70.33	5,136	0.8208	0.8152	0.6574	0.7645	-1
Jalisco	74.97	94.49	62.49	8,716	0.8328	0.8383	0.7457	0.8056	0
Michoacán	74.40	87.72	62.55	5,095	0.8233	0.7933	0.6561	0.7575	-1
Morelos	75.07	91.93	67.50	7,972	0.8345	0.8379	0.7308	0.8011	0
Nayarit	74.95	92.18	65.15	5,231	0.8326	0.8317	0.6605	0.7749	2
Nuevo León	75.24	97.12	64.80	16,585	0.8373	0.8634	0.8531	0.8513	0
Oaxaca	73.65	81.22	70.16	3,978	0.8108	0.7754	0.6148	0.7336	0
Puebla	73.64	87.20	66.70	6,157	0.8107	0.8037	0.6877	0.7674	-4
Querétaro	74.51	91.79	65.25	10,178	0.8252	0.8294	0.7716	0.8087	-1
Quintana Roo	75.20	94.13	59.89	14,021	0.8367	0.8272	0.8250	0.8296	-3
San Luis Potosí	74.53	90.46	65.52	6,950	0.8255	0.8215	0.7079	0.7850	0
Sinaloa	74.87	92.53	68.95	7,033	0.8312	0.8467	0.7099	0.7959	1
Sonora	74.88	96.14	68.38	10,430	0.8313	0.8689	0.7756	0.8253	0
Tabasco	74.12	91.61	69.87	5,795	0.8187	0.8437	0.6776	0.7800	2
Tamaulipas	74.80	96.89	67.08	10,348	0.8300	0.8695	0.7743	0.8246	0
Tlaxcala	74.71	93.17	66.46	4,996	0.8284	0.8426	0.6528	0.7746	5
Veracruz	73.55	86.76	65.60	5,391	0.8092	0.7971	0.6655	0.7573	-5
Yucatán	74.40	89.65	63.73	7,282	0.8234	0.8101	0.7157	0.7831	-3
Zacatecas	74.69	93.20	63.36	5,070	0.8282	0.8325	0.6552	0.7720	3
Nacional	74.50	91.85	66.23	9,015	0.8250	0.8331	0.7513	0.8031	

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano en México 2004*, México, PNUD, 2005, 222 pp.

**Tabla 11**  
**Índice de Desarrollo Humano y Componentes: Serie Histórica**

	Índice de Salud					Índice de Educación					Índice de Ingresos					Índice de Desarrollo Humano (IDH)				
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004
Aguascalientes	0.8292	0.8322	0.8338	0.8346	0.8345	0.8497	0.8543	0.8588	0.8617	0.8645	0.7756	0.7776	0.7794	0.7799	0.7824	0.8182	0.8214	0.8240	0.8254	0.8271
Baja California	0.8404	0.8426	0.8435	0.8438	0.8435	0.8554	0.8602	0.8652	0.8707	0.8763	0.8108	0.7993	0.7897	0.7887	0.7976	0.8355	0.8340	0.8328	0.8344	0.8391
Baja California Sur	0.8287	0.8319	0.8340	0.8354	0.8361	0.8530	0.8602	0.8651	0.8694	0.8752	0.7857	0.7863	0.7818	0.7866	0.7883	0.8225	0.8262	0.8270	0.8305	0.8332
Campeche	0.8116	0.8162	0.8195	0.8218	0.8235	0.8024	0.8077	0.8118	0.8138	0.8160	0.8232	0.8283	0.8277	0.8378	0.8394	0.8124	0.8174	0.8196	0.8245	0.8263
<b>Chiapas</b>	<b>0.7896</b>	<b>0.7950</b>	<b>0.7982</b>	<b>0.8003</b>	<b>0.8013</b>	<b>0.7197</b>	<b>0.7314</b>	<b>0.7448</b>	<b>0.7496</b>	<b>0.7518</b>	<b>0.5938</b>	<b>0.5935</b>	<b>0.5960</b>	<b>0.5965</b>	<b>0.6024</b>	<b>0.7010</b>	<b>0.7066</b>	<b>0.7130</b>	<b>0.7155</b>	<b>0.7185</b>
Chihuahua	0.8295	0.8330	0.8351	0.8363	0.8365	0.8450	0.8475	0.8511	0.8549	0.8599	0.8075	0.7987	0.7967	0.8010	0.8057	0.8273	0.8264	0.8276	0.8307	0.8340
Coahuila	0.8275	0.8301	0.8316	0.8322	0.8319	0.8538	0.8570	0.8607	0.8625	0.8678	0.7927	0.7890	0.7957	0.7995	0.8072	0.8247	0.8254	0.8293	0.8314	0.8356
Colima	0.8231	0.8273	0.8302	0.8324	0.8338	0.8373	0.8409	0.8458	0.8469	0.8478	0.7529	0.7442	0.7458	0.7427	0.7475	0.8045	0.8041	0.8073	0.8073	0.8097
Distrito Federal	0.8346	0.8371	0.8386	0.8396	0.8401	0.8945	0.8974	0.9014	0.9015	0.9031	0.9127	0.9100	0.9112	0.9077	0.9079	0.8806	0.8815	0.8838	0.8829	0.8837
Durango	0.8166	0.8205	0.8228	0.8239	0.8240	0.8427	0.8453	0.8504	0.8539	0.8555	0.7096	0.7144	0.7156	0.7244	0.7339	0.7896	0.7934	0.7962	0.8007	0.8045
Edo. De México	0.8209	0.8241	0.8258	0.8267	0.8264	0.8270	0.8319	0.8360	0.8386	0.8414	0.6981	0.6967	0.6921	0.6895	0.6935	0.7820	0.7842	0.7847	0.7849	0.7871
Guanajuato	0.8176	0.8216	0.8240	0.8253	0.8257	0.7877	0.7930	0.7984	0.8028	0.8047	0.6859	0.6857	0.6922	0.6956	0.7042	0.7637	0.7668	0.7715	0.7746	0.7782
Guerrero	0.7908	0.7960	0.7988	0.8003	0.8004	0.7440	0.7490	0.7559	0.7622	0.7654	0.6470	0.6474	0.6453	0.6467	0.6513	0.7273	0.7308	0.7333	0.7364	0.7390
Hidalgo	0.8082	0.8133	0.8168	0.8193	0.8208	0.7914	0.7980	0.8048	0.8110	0.8152	0.6574	0.6525	0.6502	0.6497	0.6574	0.7523	0.7546	0.7573	0.7600	0.7645
Jalisco	0.8258	0.8296	0.8318	0.8330	0.8328	0.8297	0.8317	0.8357	0.8372	0.8383	0.7445	0.7430	0.7415	0.7392	0.7457	0.8000	0.8014	0.8030	0.8031	0.8056
Michoacán	0.8148	0.8190	0.8215	0.8230	0.8233	0.7774	0.7823	0.7907	0.7938	0.7933	0.6463	0.6439	0.6428	0.6479	0.6561	0.7461	0.7484	0.7517	0.7549	0.7575
Morelos	0.8243	0.8286	0.8314	0.8334	0.8345	0.8176	0.8239	0.8323	0.8364	0.8379	0.7213	0.7251	0.7219	0.7271	0.7308	0.7878	0.7925	0.7952	0.7990	0.8011
Nayarit	0.8231	0.8276	0.8304	0.8320	0.8326	0.8244	0.8267	0.8304	0.8306	0.8317	0.6592	0.6636	0.6589	0.6511	0.6605	0.7689	0.7726	0.7732	0.7713	0.7749
Nuevo León	0.8333	0.8355	0.8368	0.8373	0.8373	0.8483	0.8524	0.8571	0.8595	0.8634	0.8441	0.8407	0.8431	0.8451	0.8531	0.8419	0.8429	0.8456	0.8473	0.8513
Oaxaca	0.7944	0.8009	0.8055	0.8088	0.8108	0.7461	0.7559	0.7637	0.7710	0.7754	0.6102	0.6116	0.6091	0.6099	0.6148	0.7169	0.7228	0.7261	0.7299	0.7336
Puebla	0.8035	0.8076	0.8098	0.8109	0.8107	0.7823	0.7886	0.7957	0.7999	0.8037	0.6913	0.6905	0.6861	0.6889	0.6877	0.7590	0.7622	0.7639	0.7666	0.7674
Querétaro	0.8147	0.8188	0.8216	0.8237	0.8252	0.8115	0.8173	0.8212	0.8256	0.8294	0.7718	0.7681	0.7689	0.7661	0.7716	0.7993	0.8014	0.8039	0.8051	0.8087
Quintana Roo	0.8269	0.8309	0.8336	0.8355	0.8367	0.8144	0.8177	0.8208	0.8259	0.8272	0.8209	0.8220	0.8159	0.8176	0.8250	0.8208	0.8235	0.8234	0.8263	0.8296
San Luis Potosí	0.8138	0.8185	0.8216	0.8240	0.8255	0.8035	0.8092	0.8140	0.8179	0.8215	0.6909	0.6894	0.6894	0.6958	0.7079	0.7694	0.7724	0.7750	0.7792	0.7850
Sinaloa	0.8226	0.8263	0.8287	0.8303	0.8312	0.8327	0.8377	0.8405	0.8437	0.8467	0.7009	0.7031	0.7002	0.7004	0.7099	0.7854	0.7890	0.7898	0.7915	0.7959
Sonora	0.8261	0.8288	0.8303	0.8311	0.8313	0.8574	0.8608	0.8637	0.8662	0.8689	0.7748	0.7736	0.7635	0.7659	0.7756	0.8194	0.8210	0.8192	0.8211	0.8253
Tabasco	0.8141	0.8170	0.8184	0.8189	0.8187	0.8265	0.8320	0.8365	0.8405	0.8437	0.6765	0.6760	0.6715	0.6724	0.6776	0.7724	0.7750	0.7754	0.7773	0.7800
Tamaulipas	0.8227	0.8259	0.8279	0.8293	0.8300	0.8487	0.8526	0.8570	0.8596	0.8695	0.7614	0.7541	0.7572	0.7640	0.7743	0.8109	0.8109	0.8141	0.8176	0.8246
Tlaxcala	0.8217	0.8253	0.8274	0.8285	0.8284	0.8240	0.8289	0.8340	0.8398	0.8426	0.6490	0.6504	0.6436	0.6446	0.6528	0.7649	0.7682	0.7683	0.7710	0.7746
Veracruz	0.8034	0.8069	0.8087	0.8095	0.8092	0.7747	0.7813	0.7895	0.7936	0.7971	0.6577	0.6558	0.6552	0.6579	0.6655	0.7453	0.7480	0.7511	0.7537	0.7573
Yucatán	0.8117	0.8163	0.8194	0.8218	0.8234	0.8007	0.8059	0.8113	0.8102	0.8101	0.7085	0.7097	0.7068	0.7083	0.7157	0.7736	0.7773	0.7792	0.7801	0.7831
Zacatecas	0.8141	0.8195	0.8234	0.8263	0.8282	0.8152	0.8219	0.8252	0.8283	0.8325	0.6272	0.6316	0.6459	0.6511	0.6552	0.7522	0.7577	0.7648	0.7686	0.7720
Nacional	0.8171	0.8210	0.8233	0.8246	0.8250	0.8163	0.8214	0.8269	0.8302	0.8331	0.7485	0.7463	0.7456	0.7461	0.7513	0.7940	0.7962	0.7986	0.8003	0.8031

Fuente: *ibid.*

Como puede observarse en los cuadros anteriores, Chiapas, hasta 2004, tenía el IDH más lastimoso del país. Pasó del 2000 con el 0,7010 al 0,7185, cuando el nacional se ubicó en el 0,8031. Oaxaca y Guerrero quedaron por encima con el 0,7336 y el 0,7390 respectivamente.

En 2004, Chiapas obtuvo las índices más bajos, con excepción de salud, pues mientras Guerrero logró el 0,8004, Chiapas alcanzó el 0,8013. Tanto educación como ingreso, se mantuvieron hasta debajo de la tabla nacional.

Los estados del sureste, que resultaron ser los más bajos, mostraron la diferencia con el resto del país en clave de desigualdad. Para ese mismo año, el Distrito Federal obtenía un índice del 0,8893, Nuevo León del 0,8513 y Baja California del 0,8391.

En efecto, el IDH tan precario en Chiapas reflejó su abismal desigualdad con respecto al resto del país (véanse *infra* tablas 12 y 13). Ya no solo se estaba por debajo del promedio nacional, sino también muy por debajo de la mayoría de las regiones del país (con excepción del sur, donde se compartían los municipios más pobres del país; de ahí la estrategia del 100x100).

A nivel mundial, Chiapas también aparecería en un nada agraciado lugar. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) formuló una tabla de posiciones entre 137 países del sistema, intercalando posiciones similares con las entidades federativas para el período comprendido entre 2001-2002. Chiapas se ubicó entre las posiciones 104 y 105, entre El Salvador y la República de Moldavia. El mejor posicionado en este ejercicio multilateral fue la ciudad de México, entre los lugares 22 y 23, es decir, entre Israel y Hong Kong.

Hoy el tema de la pobreza ya no es un endógeno de quien la padece. Es —además de un lastre para el ciudadano que la padece, más allá de su gentilicio o nacionalidad— un tema de convivencia humana. Chiapas, para convertirse en una entidad viable y no fallida, tiene que remontar dos promedios: el de la región sur y el nacional.

La pobreza alimentaria, así como la de capacidades y oportunidades, no son temas sólo de crecimiento y desarrollo, sino de **governabilidad**. Tras la **ingovernabilidad** de 1994, la entidad ha vivido crisis en distintas partes del

estado, sobre todo las de influencia zapatista, y **déficit** en sus más amplias regiones. Es aquí donde cobra fuerza la necesidad de trabajar en aras de la **gobernabilidad** a fin de que Chiapas logre superar sus índices para estar en mejor sintonía con aquellos países del mundo que gozan de índices superiores. Es menester empezar, ya, a esculpir el nuevo perfil del estado.

es

### Desigualdades regionales en el índice de esperanza de vida



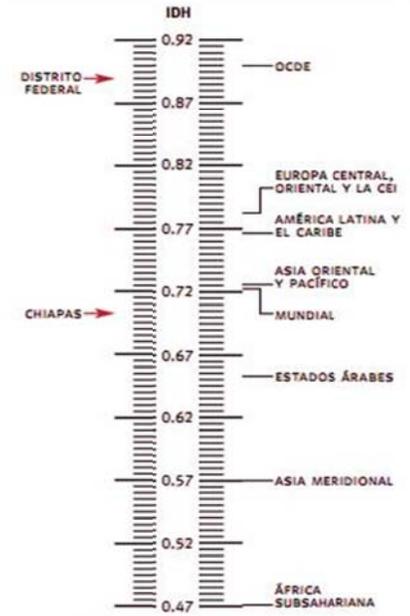
### Desigualdades regionales en el índice de educación



### Desigualdades regionales en el índice de PIB per cápita



### Desigualdades nacionales del IDH en el contexto Internacional



Fuente: Cuadro 2.1 y PNUD (2002).

2002

	IDH		IDH		IDH		IDH
1 Noruega	0.942	Aguascalientes	0.831	65 Macedonia, ex Rep.		97 Túnez	0.722
2 Suecia	0.941	38 Chile	0.831	Yugoslava de	0.772	98 Irán, Rep. Islámica del	0.721
3 Canadá	0.940	39 Bahrein	0.831	66 Santa Lucía	0.772	99 Jordania	0.717
4 Bélgica	0.939	40 Uruguay	0.831	67 Mauricio	0.772	100 Cabo Verde	0.715
5 Australia	0.939	Quintana Roo	0.829	68 Colombia	0.772	101 Samoa (Occidental)	0.715
6 Estados Unidos	0.939	Sonora	0.829	Nayarit	0.771	Oaxaca	0.714
7 Islandia	0.936	41 Bahamas	0.826	Tlaxcala	0.770	102 Kirguistán	0.712
8 Países Bajos	0.935	42 Estonia	0.826	69 Venezuela	0.770	103 Guyana	0.708
9 Japón	0.933	Campeche	0.821	Guanajuato	0.767	104 El Salvador	0.706
10 Finlandia	0.930	43 Costa Rica	0.820	Puebla	0.767	Chiapas	0.703
11 Suiza	0.928	Tamaulipas	0.819	70 Tailandia	0.762	105 Moldova, República de	0.701
12 Francia	0.928	Colima	0.814	Zacatecas	0.760	106 Argelia	0.697
13 Reino Unido	0.928	44 Saint Kitts y Nevis	0.814	71 Arabia Saudita	0.759	107 Sudáfrica	0.695
14 Dinamarca	0.926	45 Kuwait	0.813	72 Fiji	0.758	108 República Árabe Siria	0.691
15 Austria	0.926	46 Emiratos Árabes		73 Brasil	0.757	109 Viet Nam	0.688
16 Luxemburgo	0.925	Unidos	0.812	74 Suriname	0.756	110 Indonesia	0.684
17 Alemania	0.925	Jalisco	0.811	Hidalgo	0.755	111 Guinea Ecuatorial	0.679
18 Irlanda	0.925	47 Seychelles	0.811	75 Líbano	0.755	112 Tayikistán	0.667
19 Nueva Zelanda	0.917	Querétaro	0.810	76 Armenia	0.754	113 Mongolia	0.655
20 Italia	0.913	48 Croacia	0.809	77 Filipinas	0.754	114 Bolivia	0.653
21 España	0.913	49 Lituania	0.808	Michoacán	0.752	115 Egipto	0.642
22 Israel	0.896	50 Trinidad y Tobago	0.805	78 Omán	0.751	116 Honduras	0.638
Distrito Federal	0.891	51 Qatar	0.803	79 Kazajstán	0.750	117 Gabón	0.637
23 Hong Kong-China (RAE)	0.888	52 Antigua y Barbuda	0.800	80 Ucrania	0.748	118 Nicaragua	0.635
24 Grecia	0.885	53 Letonia	0.800	81 Georgia	0.748	119 San Tomé y Príncipe	0.632
25 Singapur	0.885	54 México	0.796	Veracruz	0.748	120 Guatemala	0.631
26 Chipre	0.883	Durango	0.796	82 Perú	0.747	121 Islas Salomón	0.622
27 Corea, República de	0.882	Morelos	0.796	83 Granada	0.747	122 Namibia	0.610

28 Portugal	0.880	55 Cuba	0.795	84 Maldivas	0.743	123 Marruecos	0.602
29 Eslovenia	0.879	Estado de México	0.795	85 Turquía	0.742	124 India	0.577
30 Malta	0.875	Sinaloa	0.790	86 Jamaica	0.742	125 Swazilandia	0.577
31 Barbados	0.871	56 Belarús	0.788	87 Turkmenistán	0.741	126 Botswana	0.572
32 Brunei Darussalam	0.856	57 Panamá	0.787	88 Azerbaiyán	0.741	127 Myanmar	0.552
Nuevo León	0.853	58 Belice	0.784	89 Sri Lanka	0.741	128 Zimbabwe	0.551
33 República Checa	0.849	59 Malasia	0.782	90 Paraguay	0.740	129 Ghana	0.548
34 Argentina	0.844	60 Rusia, Federación de	0.781	91 San Vicente y las Granadinas	0.733	130 Camboya	0.543
Baja California	0.840	61 Dominica	0.779	92 Albania	0.733	131 Vanuatu	0.542
Chihuahua	0.836	62 Bulgaria	0.779	93 Ecuador	0.732	132 Lesotho	0.535
35 Hungría	0.835	Yucatán	0.779	Guerrero	0.731	133 Papua Nueva Guinea	0.535
36 Eslovaquia	0.835	Tabasco	0.776	94 República Dominicana	0.727	134 Kenya	0.513
Coahuila	0.833	63 Rumania	0.775	95 Uzbekistán	0.727	135 Camerún	0.512
37 Polonia	0.833	64 Jamahiriya Árabe Libia	0.773	96 China	0.726	136 Congo	0.512
Baja California Sur	0.832	San Luis Potosí	0.773			137 Comoras	0.511

Fuente: *ibid.*

### 3.2 El valor del producto y el ingreso per cápita

#### Referencia teórica

La **governabilidad normal** (vid *supra* pags 18 y 19) en Chiapas se construyó con el reparto de la tierra. Los indios y campesinos recibieron sus acciones agrarias de dotación o reconocimiento en el trayecto de los años del siglo XX; sin embargo, vivir de esa tierra se convirtió progresivamente en el desequilibrio más sensible, para constituirse en un elemento del **déficit de gobernabilidad** (vid *supra* pag 19).

El maíz y los cultivos cíclicos se constituyeron en los elementos tradicionales de una sociedad ya propietaria de sus tierras. El equilibrio se cumplía para construir una **governabilidad normal**; sin embargo, el café y los cultivos perennes fueron aportando con mucho menos tierra un valor superior al producto. Esto ocasionó un desequilibrio entre los agricultores tradicionales y los que pudieron adaptarse a las nuevas necesidades del mercado local, nacional e internacional. En este desequilibrio se fue formando un nuevo **déficit de gobernabilidad**.

De igual manera, en el ámbito pecuario, Chiapas tuvo tradicionalmente en el ganado bobino una producción más privada que social; aunque extensiva. Así construyó su **governabilidad normal**. A raíz de 1994, y sobre todo en Las Cañadas, la ganadería cayó, tras la invasión masiva de tierras, creando un **déficit de gobernabilidad**. Se desplomó entonces el empleo, la producción y el valor de una zona típicamente lechera y derivados. Ahora los grupos campesinos buscan esta veta económica, sin la experiencia, tecnologías, financiamiento, y sin regularizar su tierra y la invadida por el EZLN (vid pags *supra* 18 y 19)

Mientras el 40% de la PEA está dedicada al campo y contribuye con el 8% del PIB, el 15% de esa no recibe ingresos y el 60% recibe menos de dos salarios mínimos al día. Es decir, el reparto distribuyó pero no ha podido retribuir. Este desequilibrio contribuyó a un permanente **déficit de gobernabilidad**.

Dado el nivel de la ruralidad de la población y las localidades, Chiapas ha sido una entidad agropecuaria. En el Programa de Desarrollo Agropecuario de Chiapas de 1995-2000, el estado enfrentaba la rebelión del EZLN con el 60% de la superficie

estatal con algún tipo de actividad al respecto, generando el 38.5% del Producto Interno Bruto estatal y empleando todavía al 58% de la PEA local.<sup>16</sup>

Al igual que el conjunto nacional, el campo chiapaneco se enfrentó a decisiones nacionales en materia agropecuaria para ese entonces. A través de la Alianza para el Campo, se constituyeron el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) y el Programa Produce, así como la federalización de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y la municipalización de los programas del campo.

El Programa de Desarrollo Agropecuario de Chiapas enumeró las principales actividades productivas del estado en el siguiente orden:

- Maíz 744,296 has. 1,594,100 tons. 1,115,870 (miles\$)
- Café 231,328 has. 115,392 tons. 310,981 (miles\$)
- Frijol 97,520 has. 55,990 tons. 122,993 (miles\$)
- Cacao 30,000 has. 30,000 tons. 40,428 (miles\$)
- Bovino 2,856,000 has. 341,966 tons. 851,522(miles\$)<sup>17</sup>

Es evidente que la economía chiapaneca descansa tanto en el maíz como en el ganado vacuno, sea por su extensión en hectáreas o por el valor de la producción; sin embargo, cada producto tiene sus potencialidades y sus rendimientos. Justo aquí comienza el problema de la tierra, y su **déficit de gobernabilidad**.

En el caso del maíz, el Programa identificó —con base en los trabajos del Instituto de Investigaciones Forestales y Agropecuarias— su potencial productivo por región económica: de 536,398 hectáreas estudiadas señaló que el potencial en la entidad es de acuerdo a la relación siguiente:

- Muy bueno: 178,744 has.

---

<sup>16</sup> G-Ch, *Programa de Desarrollo Agropecuario. Chiapas 1995-2000*, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado, 1996 (en adelante, PDA 95-2000).

<sup>17</sup> *Ibid.*

- Bueno: 219,022 has.
- Mediano: 138,632 has.

Es decir que casi dos terceras partes de la frontera maicera de la entidad es buena y muy buena; sin embargo, resta una tercera parte que no solamente es mediana, sino otra impropia como las regiones de la Selva y la Sierra, donde se atenta contra la naturaleza y los ecosistemas. De igual manera, el rendimiento se traduce en el nivel mediano en 2.5 toneladas por hectárea, en el bueno en 4 y en el muy bueno en 5, siempre y cuando haya tecnología mejorada.<sup>18</sup>

Por su parte,

La cría de bovinos es la actividad ganadera más importante en el estado de Chiapas, ocupando los primeros lugares a nivel nacional. En 1991 generó 58.6% del valor total del subsector pecuario. La característica fundamental de las explotaciones para la producción de carne y leche de bovino es que se desarrolla bajo un sistema extensivo y que los productores carecen de sensibilidad empresarial. La falta de financiamiento con créditos blandos y la grave problemática social siguen siendo los impedimentos principales para detonar en Chiapas una ganadería intensiva de alto rendimiento.<sup>19</sup>

La falta de un enfoque de desarrollo integral de la ganadería, desde la producción hasta el consumo; la nula integración entre los sistemas de extensión e investigación; la ausencia de organización de los productores; el escaso financiamiento; la duplicidad de funciones institucionales, así como la baja transferencia de tecnología; la carencia de infraestructura pecuaria; la falta de lineamientos estratégicos para cruzamientos y campañas fotozsanitarias son, entre otros, los factores que contribuyen a la baja rentabilidad de las empresas pecuarias<sup>20</sup>.

Por otro lado, existe una marcada disociación entre agricultura y ganadería que no permite utilizar eficientemente la superficie dedicada a esta última actividad, por lo que, a pesar de ser rentable, es de baja productividad por unidad de superficie.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 47

<sup>21</sup> *Ibid.*

A pesar de la rebelión de las Cañadas de 1994 y de la crisis económica nacional de 1995, el PIB de Chiapas creció en forma importante hasta el 2000, decayendo en los siguientes tres años. De 1994 al 2000, las tasas fueron relativamente positivas y altas; sin embargo, al 2003 decrecieron:

- 1994: Nacional 4.4 Chiapas 4.1
- 1995: Nacional -6.2 Chiapas -0.3
- 1996: Nacional 5.2 Chiapas 1.0
- 1997: Nacional 6.8 Chiapas 4.6
- 1998: Nacional 5.0 Chiapas 4.7
- 1999: Nacional 3.6 Chiapas 2.1
- 2000: Nacional 6.6 Chiapas 3.5
- 2001: Nacional -0.3 Chiapas 2.5
- 2002: Nacional 0.9 Chiapas 1.6
- 2003: Nacional 1.7 Chiapas 1.0<sup>22</sup>

La población económicamente activa también evolucionó, decayendo en forma importante la del sector primario y aumentando la del ámbito de los servicios:

	Primario	Secundario	Terciario
2000:	708,655	242,142	691,498
2003:	574,344	297,301	750,032 <sup>23</sup>

Mientras en el 2000, la población dedicada a las labores agropecuarias estaba identificada con el 43% de la PEA estatal, en el 2003 se empleaba el 35% en el sector primario. La ciudadanía chiapaneca dejaba de ocuparse mayoritariamente a

<sup>22</sup> Pablo Salazar Mendiguchía, *Tercer Informe de Gobierno*, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado de Chiapas, 2003, Anexo I, Gráfico Estadístico, p. 161 (en adelante, 3<sup>er</sup>-I Salazar).

<sup>23</sup> *Ibid.*

las actividades del campo. Para ese año, el sector servicios ya ocupaba el 46% de la PEA estatal, lo que era para la población ocupada en el campo hasta el año 2000.<sup>24</sup>

¿Por qué si bajó la población agropecuaria en la PEA estatal, sigue siendo la población un factor de presión sobre la tierra? Por tres razones: a) porque el crecimiento de la población ha dejado una lógica demandante; b) porque los desplazados internos buscan una nueva frontera agraria y porque la oferta de los sectores secundario y terciario no son tan remunerables como se estimó originalmente.

Si bien cambió progresivamente la composición de la PEA (en detrimento del sector primario), también se evidenció en la naturaleza del PIB y en forma más severa:

Sector Primario: 1993: 15.87%

1998: 14.26%

Sector Secundario: 1993: 15.33%

1998: 24.58%

Sector Terciario: 1993: 64.23%

1998: 62.41%<sup>25</sup>

Entre 2000 y 2003, el producto agropecuario tuvo un comportamiento un tanto errático en sus renglones más importantes: decreció ligeramente la superficie en producción y el valor de la producción se recuperó al encontrarse mejores precios en el mercado:

La tendencia en la superficie cosechada es casi estacionaria en los últimos tres años; al lograr el período 2001-2003, un millón 93 mil 410 hectáreas en promedio anual, mientras que el trienio 1998-2000 el promedio fue de un millón 126 mil 975 hectáreas anuales, observándose una caída de 2.9%. Esto se debe a varios factores: los efectos del Tratado de Libre Comercio,

---

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Secretaría de Desarrollo Social, *Desarrollo social en cifras*, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado de Chiapas, 2003.

disminución de subsidios al campo, elevación de costos de producción, los efectos del desmantelamiento de la Conasupo, bajos rendimientos productivos, el desaliento de precios bajos, escaso acceso al uso de insumos y semillas mejoradas de alto rendimiento, entre otros.<sup>26</sup>

En el trienio 1998-2000, el valor de la producción de los cultivos cíclicos se mantuvo al alza:

- 1998: 3,414 mdp.
- 1999: 3,874 mdp.
- 2000: 3,900 mdp.

Para el 2001, el valor cayó a los 3,339 millones de pesos, recuperándose en el siguiente año a los valores de 1998; pero en 2003, el valor total de la producción fue de 4,527 millones de pesos.<sup>27</sup> Entre estos productos se encontraban: maíz, frijol, sorgo grano, soya, tomate rojo, sandía, melón, cacahuate y ajonjolí.

A diferencia de los productos cíclicos, los perennes tuvieron mejor valor en su producción, dado su nivel de superficie cultivada:

Al mes de septiembre del 2003 se registraron 348 mil 765 hectáreas cosechadas de cultivos perennes, con valor de producción de 4 mil 418 millones de pesos (mdp.), cantidad que representa un avance del 1.2 al ejercicio anterior. El grupo de cultivos que generó mayor valor en la producción fueron el café cereza, plátano, mango, caña de azúcar y papaya maradol, que alcanzaron en 2003 el 89% del valor total de la producción de este grupo; en 2002 el 88% del valor total y, para el año 2001 alcanzó el 90%.<sup>28</sup>

A pesar de este crecimiento, el trienio no superó el máximo valor de esos años, que fue de 5,389 millones de pesos en el año 2000. La diferencia resultaba sustantiva entre superficie y valor de producción entre 1998 y 2003: en tanto los

---

<sup>26</sup> 3<sup>er</sup>-I Salazar, *op. cit.*, p. 175.

<sup>27</sup> *Idem.*

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 176.

cultivos cíclicos tenían un millón 126 mil 975 hectáreas anuales con un valor promedio de 3,762 millones de pesos, los cultivos perennes se producían en 348 mil 765 hectáreas con valor promedio de 4,490 millones de pesos. Es decir, un 16% más de valor en los cultivos perennes en un 69% menos de superficie.

Tan solo todos los cultivos perennes del período tuvieron más valor que todo el maíz sembrado en Chiapas, que representaba el triple de uso en superficie cosechada. Esto ha ocasionado un desequilibrio entre los agricultores tradicionales y los que pudieron adaptarse a las nuevas necesidades del mercado local, nacional e internacional. En este desequilibrio se fue formando un nuevo **déficit de gobernabilidad**.

Los comportamientos por producto en el mismo período (1998-2003) fueron los siguientes:

- El maíz tuvo la superficie más alta de 960 mil hectáreas en 1999 y la más baja en 2002 con 902 mil hectáreas. La cosecha de mayor valor fue la de 2003 con 3,518 millones de pesos y la más baja fue de 2,521 millones de pesos en 2001; pero los rendimientos fueron muy bajos en esos años: 1999 (2.2 ton/ha), 2000 (1.9 ton/ha), 2001 (1.8ton/ha) 2002 (2 ton/ha) y 2003 (2.2 (ton/ha).
- El frijol decreció en su valor en esos años: Pasó de 130 mil hectáreas sembradas en 1999 a 116 mil hectáreas en 2003, impactando su valor de 519 millones de pesos a 417. El rendimiento sí creció: la más baja fue en 2000 con 559 kgs. la tonelada por 617 en 2003.
- El café sufrió una caída estrepitosa entre 1996-97 a 2001-02. El valor de la producción en Chiapas pasó de 306,000 dólares a 103,000 dólares.

La crisis de los precios del café verde ha generado una disminución de más del 60% (pues en 2000-01 el valor de la producción fue de 169,000 dólares)

de los ingresos totales en el estado, debido entre otros factores a una sobreoferta, bajo consumo per cápita mundial, la consolidación de empresas transnacionales, quienes ejercen control monopólico, y la especulación de capitales internacionales en este sector. Por lo que la tendencia en el mercado es consolidar la calidad y eficiencia de la cadena productiva, para competir además con bajos precios.<sup>30</sup>

La producción fue muy similar en este lapso, terminando con 2,086,956 quintales de café oro (Qq.)

- El mango pudo remontar relativamente la cuesta de 2000-2002, cuando pasó de una producción de 217,796 toneladas con un valor de \$718,500 en 1999 a 169,884 toneladas con un valor de producción de \$701,911 en 2003. Pese al repunte, los rendimientos bajaron de 11.237 kgs/ton a 10.285 en el mismo período.
- La producción y valor de la palma de aceite, sí han tenido un crecimiento sostenido, aunque sus montos son modestos. *A contrario sensu*, los rendimientos disminuyeron sensiblemente: en 2000 fue de 18.0 toneladas de racimo de fruta fresca (Trff/has) y en el 2003 de 10.5.<sup>29</sup>

2000	46,116 (Trff)	14,254 (miles de pesos)
2001	71,096 (Trff)	20,305 (miles de pesos)
2002	83,382 (Trff)	31,952 (miles de pesos)
2003	110,742 (Trff)	69,079 (miles de pesos) <sup>31</sup>

- El valor de producción de hule, también fue ascendente pero muy modesto. Su rendimiento creció progresivamente de .56 tons/ha en 2000 a .80 tons/ha en 2003:

2000	265.4 ton	2,388 (miles de pesos)
------	-----------	------------------------

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 179.

<sup>29</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 181.

2001 292 ton 2,628 (miles de pesos)  
2002 974.4 ton 6,184 (miles de pesos)  
2003 974.4 ton 6,184 (miles de pesos)<sup>32</sup>

- Por su parte, el cacao duplicó su valor de producción, aunque con montos menos modestos, como sostenidos fueron sus rendimientos en el período: De .45 a .46 tons/ha en 2000 y 2003 respectivamente:

2000 10,195 ton 73,914 (miles de pesos)  
2001 10,072 ton 73,020 (miles de pesos)  
2002 9,944 ton 149,165 (miles de pesos)  
2003 10,186 ton 152,790 (miles de pesos)

A su vez, tanto la producción como el valor de las carnes se incrementaron en forma progresiva, aunque de manera modesta: aunque la producción de carne bobina fue la mayor, la que mostró mayor dinamismo en el período fue la de avícola, acercándose a los niveles en 2003 a la producción bovina de 1999:

Bovino 1999: 90,435 (tons.) 2003: 101,396 (tons.)  
Porcino 1999: 17,762 (tons.) 2003: 21,289 (tons.)  
Ovino 1999: 726 (tons.) 2003: 1,073 (tons.)  
Aves 1999: 61,900 (tons.) 2003: 86,141 (tons.)<sup>33</sup>

En cuanto al valor de la producción, el bovino recogió el 46%, el porcino el 10%, el ovino el 1%, y el avícola el 44%. El crecimiento más significativo en valor fue este último al contar con un incremento de casi el 200% en cinco años:

Bovino 1999: 1,964,661 (mdp) 2003: 2,162,776 (mdp.)

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 182.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 184.

Porcino 1999:	306,098 (mdp)	2003:	479,428 (mdp.)
Ovino 1999:	17,073 (mdp)	2003:	31,557 (mdp.)
Aves 1999:	767,594 (mdp)	2003:	2,063,468 (mdp.) <sup>34</sup>

A pesar de las pérdidas de la producción y del valor de la carne bovina a partir de 1994 en los municipios de Ocosingo y Margaritas (debido a la ocupación zapatista de los ranchos de propiedad privada), la producción en el estado se fue recuperando (aunque no en estos municipios en particular, donde la invasión de propiedades no significó trabajo, producción ni valor, sino, en el mejor de los casos, territorialidad).

Los rancheros dejaron de serlo en las 41 mil hectáreas y los que mantuvieron su interés lo hicieron en otros estados o en otros municipios de la entidad. Peor aún, más rancheros dejaron de serlo definitivamente en 2006, cuando la SRA y el gobierno del estado pagaron 19 mil hectáreas más en los municipios en cita, además de Altamirano, pues renunciaron, más allá del rancho, a la posibilidad de recuperarlo pues conservaron esa esperanza en 1996 y 1997 cuando se instituyó el Fideicomiso de Aparcerías Bovinas y Proyectos Productivos (FIAPAR). Este desequilibrio ha creado un persistente **déficit de gobernabilidad**.

En este marco, cabría cuestionar ¿cómo se reflejan la producción y su valor por grupos de ingreso en la entidad (más allá de que el sector agropecuario ocupe al 35% de la PEA y el sector servicios desarrolle el 46% y el PIB sea del 14 y el 62%, respectivamente)?

Los datos nacionales no fueron para presumir: en 1990 el 63% de la PEA ocupada no recibía ingresos o recibía menos de un salario mínimo o percibía entre uno y dos de ellos. En 1995 esta proporción bajó pues esa población ya era del 52.5%. En 1997, la buena noticia se esfumó de nuevo toda vez que la población

---

<sup>34</sup> *Ibid.*

que ese encontraba en ese grupo de ingresos subió al 64%. En el 2000, las cosas mejoraron sustantivamente, al recuperarse el 51%.<sup>35</sup>

Para Chiapas, los porcentajes han sido entre 25 y 30 puntos arriba negativamente de los nacionales. Los mismos grupos de ingresos son mucho más preocupantes. En estos años de la rebelión zapatista y sus secuelas, más de tres cuartas partes de la población tiene los ingresos más bajos con tasas de población elevadas.

**Tabla 14**  
**Población económicamente activa**

Sexo y grupos quinquenales de edad	Población de 12 años y más	Distribución según condición de actividades económicas				
		Población económicamente activa			PEA	No especificado
		Total	Ocupada	Desocupada		
Total estatal	2, 571,526	1, 218,598	1, 206,621	11,977	1, 342,344	10,584
Hombres	1, 258,851	930,792	920,594	10,198	322,406	5,653
Mujeres	1, 312,675	287,806	286,027	1,779	1, 109,938	4,931

Fuente: PDCH 001-006, *op. cit.*

<sup>35</sup> PDCH 001-006, *op. cit.*

**Tabla 15**  
**Estructura Porcentual de la Población Ocupada**  
**por un Grupo de Ingreso, 1990-2000**

Año	1990							
	Total	No recibe Ingresos	Menos de un salario un mínimo (sm)	De uno hasta dos sm	Más de dos y Hasta cinco sm	Más de cinco sm	No especificado	
Estados Unidos Mexicanos	100	7.2	19.3	36.7	24.9	7.6		
<b>Chiapas</b>	<b>100</b>	<b>19.2</b>	<b>39.9</b>	<b>21.2</b>	<b>12.1</b>	<b>3.6</b>	<b>4.2</b>	
				<b>1995</b>				
Estados Unidos Mexicanos	100	11.6	19.4	29.5	25.2	9.6		
<b>Chiapas</b>	<b>100</b>	<b>19.2</b>	<b>37.4</b>	<b>20.1</b>	<b>12.4</b>	<b>4.5</b>		
				<b>1997</b>				
Estados Unidos Mexicanos	100	10.6	22.9	30.8	22.3	9.5		
<b>Chiapas</b>	<b>100</b>	<b>16.9</b>	<b>46.0</b>	<b>18.7</b>	<b>10.9</b>	<b>4.5</b>		
				<b>2000</b>				
Estados Unidos Mexicanos	100	8.4	12.3	30.3	31.7	11.9		
<b>Chiapas</b>	<b>100</b>	<b>19.2</b>	<b>39.9</b>	<b>21.2</b>	<b>12.1</b>	<b>3.6</b>	<b>4.2</b>	

Fuente: *ibid.*

En 1990, en Chiapas, los grupos de ingresos que no percibían y los que lo hacían con menos de un salario mínimo eran el 58% del total. Con los que recibían entre uno y dos, sumaban el 80.1%. En 1995, los dos primeros grupos de ingresos representaron el 56.6%. Si se sumaba el grupo de ingreso entre uno y dos sm, sumó el 76.7%. El 1997, aumentaron los grupos en comento al 62.9%. Con el grupo de uno a dos salarios mínimos aumentó al 81.6%. En el 2000 se igualó a 1995, disminuyendo los grupos en referencia al 55.6%, y con los de uno a dos sm, bajó al 75.7%.<sup>36</sup>

Para 2003, los datos de la Población Económicamente Activa (PEA) según sus ingresos fueron muy similares al 2000, aunque mostrándose más dinámico el incremento de los grupos de uno a dos salarios mínimos y de uno a tres, retrocediendo el grupo que no recibe ingresos:

- No recibe ingresos: 223,903 13%.
- Hasta un salario mínimo: 601,803 37%.
- Más de uno hasta dos salarios: 419,906 25%.
- Más de dos hasta tres salarios: 172,714 10%.
- Más de tres hasta cinco salarios: 127,236 7%.
- Más de cinco salarios mínimos: 69, 656 4%.

El precario lugar que Chiapas ocupaba en el Índice de Desarrollo Humano se debía a varios factores: tenía el ingreso *per cápita* más bajo del país; el 35% de su población económicamente activa se dedicaba a las actividades del campo; se exhibían elevadas tasas de crecimiento de población; se presentaban graves índices de dispersión, pobreza y desigualdad socioeconómica entre su habitantes; había inexistencia de políticas agropecuarias de largo plazo; un magro desarrollo

---

<sup>36</sup> PDCH 001-006, *op. cit.*

en tecnologías de aprovechamiento; una producción deficiente e inadecuada; rendimientos por hectárea muy bajos y valores de producción exigüos. Aunada a todos estos factores negativos, la presión sobre la tierra, a través del su mal uso y deterioro, venía a completar un cuadro desastroso.

Los números aún no mejoran para Chiapas. De acuerdo al Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012,

Si bien el 40.7 por ciento de la PEA del estado se dedica a las actividades del sector primario, ésta contribuye solo con el 8 por ciento del PIB, reflejando grandes desequilibrios e inequidades en el sector donde el 60 por ciento de la población ocupada gana menos de 2 salarios mínimos y el 15.6 por ciento no percibe ingresos; solo el 24.4 por ciento gana más de dos salarios mínimos.<sup>37</sup>

El reparto de tierras no era suficiente. Vivir de ellas entrañó no solamente un reto para el desarrollo, si no sobre todo un **déficit de gobernabilidad**. La gente no puede vivir solo de su conquista original.

---

<sup>37</sup> *Vid.* Secretaría de Fomento Económico, "Presentación del Programa Institucional 2007-2012", en [http://www.haciendachiapas.gob.mx/contenido/Planeacion/Informacion/Programacion\\_Sectorial/Programas\\_Institucionales/pdfs/12PROG\\_INST\\_SEFOE\\_060807.pdf](http://www.haciendachiapas.gob.mx/contenido/Planeacion/Informacion/Programacion_Sectorial/Programas_Institucionales/pdfs/12PROG_INST_SEFOE_060807.pdf)

### 3.3 La depauperación del suelo.

#### Referencia teórica

A las presiones sobre la tierra como el crecimiento de la población, el valor del producto y el ingreso per cápita, se suma la depauperación del suelo como componente del **déficit de gobernabilidad** (vid *supra* pag 17) en Chiapas.

Este **déficit** se ha traducido en el desequilibrio de las demandas sociales de orden y respeto a la propiedad social y el consecuente uso y aprovechamiento de las selvas, así como la falta de respuestas gubernamentales para frenarlos. La depauperación del suelo se explica históricamente en la lacandona desde la época del *Oro Verde*, la depredación maderera de mitad del siglo XX, hasta los efectos de la colonización y el reparto agrario, las invasiones y el crecimiento poblacional desordenado de la zona.

A estos desequilibrios se sumó la invasión y la explotación no controlada de las áreas naturales protegidas que representan una séptima parte de la superficie total de la entidad.

Este **déficit** se convirtió en **crisis de gobernabilidad** entre los habitantes de la comunidad agraria zona Lacandona, cuando la invasión y depredación de la selva se hacía intolerable y desesperada en 1994. Esta **crisis de gobernabilidad** es pues "...una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales" (vid *supra* pag 17).

La **crisis de gobernabilidad** se identificó en tres ámbitos: La zona Lacandona demandaba orden frente a la invasión de los poblados con acciones agrarias constituidas, como las que no contaban con ellas. Se invadía igualmente la Reserva de la Biósfera Montes Azules en las tierras de la zona Lacandona. Y, la depredación de la selva era mayor ante nuevas prácticas agrícolas y ganaderas en la zonas núcleo y de amortiguamiento.

La **crisis de gobernabilidad** de la comunidad zona lacandona se enmarcó en el rechazo de ésta en participar con el EZLN en la revuelta de Las Cañadas. El lidero entre las Cañadas y la zona Lacandona delimitaba los **grados de la gobernabilidad** (vid *supra* pag 16). Los temas y reclamos de los lacandones, tzeltales y choles de la comunidad descansaban en el respeto de su tierra y la selva. Se constituyó así un mecanismo intergubernamental que comenzó a atender la **crisis de gobernabilidad** en la zona colindante con la de **ingobernabilidad**.

La tierra tiene otra presión encima: el debilitamiento de su suelo. El Programa de Ecología Recursos Naturales y Pesca 1995-2000, señalaba:

Las actividades productivas que se desarrollan en el estado, evidentemente están transformando el paisaje con su consecuente impacto ambiental y la afectación de la capacidad de respuesta, de amortiguamiento y la productividad de sus ecosistemas. Esta situación, se agudiza por la falta de conocimiento relativo de la potencialidad y limitaciones en el aprovechamiento y manejo de los recursos naturales, es decir, de los retos, disponibilidades y oportunidades que se presentan para transitar hacia el desarrollo sustentable.<sup>38</sup>

Para ese entonces, a la irrupción zapatista de 1994, y la **crisis de gobernabilidad e ingobernabilidad** se identificaron cinco biorregiones: 1) Valles Centrales, 2) Alto Bosque Central, 3) Sierra-Costa, 4) Selva y 5) Bajo Grijalva.

En cada una de ellas, se situó el problema: Valle Centrales, cálido subhúmedo, ocupa una extensión de 20,170 km<sup>2</sup> y está conformada por 24 municipios:

Gran parte de la vida económica se basa en la agricultura de temporal, principalmente de maíz, cacahuate, sorgo y en las vegas de los ríos cultivos de sandía y melón... Cuenta también con ganadería principalmente en Villaflores y Cintalapa. Tuxtla Gutiérrez...juega un importante papel como centro comercial y de servicios...La industria aún presenta un incipiente grado de desarrollo.

En cuanto a la problemática ambiental de la biorregión, se clasifican dentro del rubro de contaminación, ya sea por las descargas de aguas residuales no tratadas, acumulación y mala disposición de residuos sólidos y mal manejo de agroquímicos.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, *Programa de Ecología, Recursos Naturales y Pesca 1995-2000*, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado de Chiapas, 1996, p. 22.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 25.

El Alto Bloque Central, semicálido subhúmedo y templado húmedo, está determinada por la región tradicional indígena de los Altos con 15,440 kms<sup>2</sup> y 23 municipios. Zona mayoritariamente tzeltal tzotzil:

Los principales productos agrícolas son el maíz, el frijol, el café y la caña de azúcar. Su actividad pecuaria más importante es la producción de aves, seguida por la cría de ganado porcino y equino.

Los principales problemas ambientales son aquellos provocados por la actividad económica como son la deforestación, que provoca una de las más altas pérdidas de suelo del estado.<sup>40</sup>

La Sierra Costa, con temperaturas cálidos subhúmedos, cálidos húmedos y hasta semicálidos y templados húmedos, tiene una extensión de 12,244 kms<sup>2</sup> en 27 municipios:

La principal actividad económica se centra en los 260 km de litoral, donde la pesca del camarón y la escama son las más importantes, tarea que se realiza principalmente en los sistemas lagunares localizados a lo largo de la costa chiapaneca. En las partes altas de la Sierra Madre la producción de café representa la fuente de ingreso para algunos pequeños productores al igual que la producción de las fincas cafetaleras para muchos trabajadores que se emplean en la cosecha.

En la región costera más al sur se localiza la producción de frutales más importante del estado como el plátano y mango que es exportada a otros mercados nacionales e internacionales, así como el cacao, caña de azúcar, tabaco, etc. La actividad ganadera se localiza en los pastizales de la planicie costera, pastizales que en la gran mayoría han sido inducidos, con la consecuente deforestación. La actividad forestal, como una tarea planeada es de reciente planteamiento, pero representa una de las alternativas para rescatar las partes altas desforestadas.

La deforestación ha provocado la erosión en grandes extensiones lo que ha originado azolves en los sistemas lagunares; en las zonas de plantaciones de frutales predomina el alto uso de agroquímicos que terminan en la zona costera. Todo esto, aunado a una sobreexplotación de los recursos

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, pp. 25, 26.

pesqueros, ha provocado una disminución en los volúmenes de captura y productividad.<sup>41</sup>

La biorregión Selva, uniformemente cálido húmedo y con vegetación de selvas medianas y altas, es donde está asentado lo más diverso de los grupos étnicos de la entidad

El desarrollo económico de esta biorregión está estrechamente relacionado con la riqueza de sus recursos naturales, principalmente la vegetación que ha sido históricamente explotada por el gran aprecio de las especies que ahí se encuentran y que al irse intensificando ha ocasionado un importante cambio en el uso del suelo dando lugar al surgimiento de potreros para la cría de ganado; aunado a esto, se encuentran los impactos de la explotación y extracción de petróleo.

Por lo anterior se puede deducir que la problemática ambiental de la biorregión se deriva del uso inadecuado de los recursos de la misma, en primer término por la gran deforestación de que ha sido objeto, lo que ha ocasionado la intensificación de los procesos de erosión, la intensificación en el uso del suelo que no permite la regeneración natural de la selva y el crecimiento de la frontera agropecuaria sobre terrenos de vocación forestal, incluso dentro de las áreas naturales protegidas, como la Reserva de la Biósfera de Montes Azules que ponen en peligro la existencia futura de ésta importante reserva de plantas y animales.<sup>42</sup>

Finalmente, la biorregión del Bajo Grijalva con población zoque, es desde semicálido subhúmedo hasta cálido húmedo, cuenta con 6,868 km<sup>2</sup> y abarca 24 municipios:

De los principales cultivos en la biorregión están el café y maíz para autoconsumo en las partes altas. En las planicies costeras del Golfo se cultiva el plátano y se practica la ganadería extensiva; en las partes medias se encuentran áreas cacaoteras importantes.

En la parte norte la explotación petrolera representa una de las actividades económicas más importantes que mantienen la economía de la región y da

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, pp. 26, 27.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 27.

empleo a los trabajadores zoques y tzotziles que se emplean en las labores de exploración y perforación.<sup>43</sup>

Ante la deforestación, el mal uso del suelo y el agotamiento de los mismos ante la falta de rotación de cultivos (**déficit de gobernabilidad**), para septiembre de 2001, se identificaron 16 áreas naturales protegidas de jurisdicción federal y 18 de jurisdicción estatal en busca del ordenamiento ecológico o del ordenamiento del uso de la tierra en zonas que deben de estar protegidas. Las de jurisdicción federal:

**Tabla 16**  
**Reservas de la Biosfera**

Nombre	Fecha de decreto	Municipio
1 Montes Azules	12 enero/1978	Ocosingo y las Margaritas
2 El Triunfo	13 marzo/1990	Acacoyagua, A.A. Corzo, La Concordia, Mapastepec, Villa Corzo, Pijijiapan y Siltepec
3 Lacantún	21 agosto/1992	Ocosingo
4 La Sepultura	6 junio/1995	Villa Corzo, Villaflores, Jiquipilas, Cintalapa, Tonalá y Arriaga.
5 La Encrucijada	6 junio/1995	Mazatán, Huixtla, Villa Comaltitlán, Acapetahua, Mapastepec y Pijijiapan
6 Selva del Ocote	7 junio/2000	Ocozocuautila, Cinatalapa y Tecpatán

Superficie en las seis reservas: 925,709 hectáreas.

Fuente: PDCH 001-006, *op cit*, p. LXXXI.

**Tabla 17**  
**Parques Nacionales**

Nombre	Fecha de Decreto	Municipio
7 Lagunas de Montebello	16 diciembre/1959	La Independencia y Trinitaria
8 Cañón del Sumidero	8 diciembre/1980	Tuxtla Gutiérrez, Chiapa de Corzo, San Fernando, Chicoasén, Osumacinta y Soyaló
9 Palenque	20 julio/1981	Palenque

Superficie en los dos parques nacionales: 30, 932 hectáreas

Fuente: *ibid.*, p. LXXXIII.

<sup>43</sup> *Ibid.*, pp. 27, 28.

**Tabla 18**  
**Zona de Protección de la Tortuga Marina**

Nombre	Fecha de Decreto	Municipio
10 Playas de Puerto Arista	29 octubre/1980	Tonalá

Superficie de esta zona de protección: 60 hectáreas.  
Fuente: *idem*.

**Tabla 19**  
**Monumento Natural**

Nombre	Fecha de Decreto	Municipio
11 Yaxchilán	24 agosto/1992	Ocosingo
12 Bonampak	21 agosto/1992	Ocosingo

Superficie de los dos monumentos naturales: 6,972 hectáreas  
Fuente: *idem*.

**Tabla 20**  
**Área de Protección de Flora y Fauna**

Nombre	Fecha de Decreto	Municipio
13 Chan-Kin	21 agosto/1992	Ocosingo
14 Nahá	23 septiembre/1998	Ocosingo
15 Metzabok	23 septiembre/1998	Ocosingo y Palenque
16 Cascadas de Agua Azul	29 abril/1980	Tumbalá

Superficie de las cuatro áreas de protección de flora y fauna: 21,981 hectáreas.  
Fuente: *Ibid.*, p. LXXXIV.

Por su parte, las Áreas Naturales Protegidas de jurisdicción estatal son 18, a saber:

**Tabla 21**  
**Área Natural y Típica**

Nombre	Fecha de Decreto	Municipio
1 Chan-Kin	21 agosto/1992	Ocosingo
2 La Concordia Zaragoza	24 mayo/1972	La Concordia
3 Bosques de Chanal	24 mayo/1972	Chanal

Superficie de las 3 áreas Naturales y Típicas: 193, 350 hectáreas  
Fuente: *idem*.

**Tabla 22**  
**Zonas Sujetas a Conservación**

Nombre	Fecha de Decreto	Municipio
4 Rancho Nuevo	28 marzo/1990	San Cristóbal de Las Casas
5 Reserva Gertude DUBY	6 julio 1994	San Cristóbal de Las Casas
6 El Canelar	2 agosto/1995	Villa de Acalá
7 El Recreo	13 marzo/1996	Teopisca
8 Santa Ana	19 junio/1996	Pichucalco
9 Laguna Bélgica	19 junio/1996	Ocozocuatla de Espinoza
10 El Gancho Murillo	16 junio /1999	Suchiate y Tapachula
11 El Cabildo Amatal	16 junio/1999	Tapachula y Mazatán
12 Volcán Tacana	11 octubre/2000	Tapachula, Unión Juárez y Cacahoatán
13 Pico El Oro-Paxtal	22 noviembre/2000	Escuintla, Siltepec, El Porvenir Angel Albino Corzo, Motozintla Acacoyagua y Mapastepec

Superficie de la diez zonas sujetas a conservación ecológica: 85,277 hectáreas  
Fuente: *idem*.

**Tabla 23**  
**Centro Ecológico Recreativo**

Nombre	Fecha de Decreto	Municipio
14 El Zapotal	27 agosto/1980 y 19 sep/1990	Tuxtla Gutiérrez

Superficie del Centro Ecológico Recreativo: 192 hectáreas

Fuente: *ibid.*, p. 85.

**Tabla 24**  
**Reserva Privada**

Nombre	Fecha de Decreto	Municipio
15 El Huitepec	1980 (asignada a PRONATURA)	San Cristóbal de las Casas
16 Los Bordos	1980 (asignada a la UNACH)	Jiquipilas

Superficie de las dos reservas privadas: 3,296 hectáreas

Fuente: *idem.*

**Tabla 25**  
**Reserva Estatal**

Nombre	Fecha de Decreto	Municipio
17 Cerro Matumatzá	16 julio/1997	Tuxtla Gutiérrez
18 La Lluvia	7 junio/2000	Villaflores

Superficie de las 2 Reservas Estatales: 721 hectáreas

Fuente: *idem.*

Las áreas naturales protegidas de jurisdicción federal suman 985, 669 hectáreas, en tanto las de jurisdicción estatal son 282, 836 hectáreas. Esto significa que 1,268,505 hectáreas, es decir la séptima parte de la entidad (7.4 mdh), es superficie con restricciones para el uso del suelo; tierra vedada para actividades ajenas al interés particular o social, y dedicada a la conservación y preservación ecológicas. Esta restricción se suma al **déficit de gobernabilidad** por el mal uso y bajo rendimiento de la tierra.

El uso indebido del suelo en Chiapas ha sido desde siempre. Basta citar el ejemplo de la Reserva de la Biósfera de Montes Azules. En su historia destacan, de acuerdo a De Vos,<sup>44</sup> cinco importantes etapas:

1. La etapa del *Oro Verde*, 1822-1949.
2. La etapa de 1880-1895.
3. El periodo de 1895-1910.
4. La etapa posrevolucionaria, 1913-1949
5. La depredación maderera, 1950.

En cuanto a la primera etapa:

La historia moderna de la Selva Lacandona comienza en el preciso momento en que nace el estado de Chiapas. En 1822, año en que la provincia colonial de "Las Chiapas" se independiza definitivamente de España, la Selva Lacandona, parte nororiental del nuevo estado, es descubierta por primera vez como reserva forestal. El autor de ese descubrimiento es funcionario de Ciudad Real, el capitán de milicias Cayetano Ramón Robles, ex subdelegado del partido de Huixtán. En un escrito, fechado el 21 de enero de 1822 y dirigido a la Diputación Provincial de las Chiapas, el capitán Robles, junto con su amigo Antonio Vives, pide la autorización y los medios para explorar la cuenca del río Jataté, hasta su desembocadura en el río Usumacinta. Además de la apertura de los dos ríos como ruta navegable hacia los puertos de Tabasco y Campeche, ofrece "a la Nación, la explotación de toda madera de construcción y alquitrán que sea necesaria por la mitad de precio que en el día la vende el angloamericano, a los particulares del Imperio por una tercera parte menos, y a los extranjeros a nuestro arbitrio."<sup>45</sup>

En el segundo periodo, (1880 a 1895, a partir del *descubrimiento* inglés en 1870), se favorecieron a las empresas Casa Bulnes, Casa Valenzuela y Casa Jamet y Sastré, así como a Casa Romano y Casa Schindler; en el tercero (que inició en 1895 a raíz del conflicto limítrofe México-Guatemala y se continuó hasta el inicio de la Revolución), "La Selva Lacandona, en su totalidad, [fue] repartida entre una

---

<sup>44</sup> Jan de Vos, *Oro Verde. La conquista de la Selva Lacandona por madereros tabasqueños 1822-1849*, México, FCE/ICT, 1996.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 9.

decena de latifundistas, de los cuales cinco [eran] madereros de Tabasco y los demás empresarios y políticos del Distrito Federal. La Selva, así, se [cubrió] de monterías".<sup>46</sup>

Posteriormente, durante la cuarta etapa:

La Revolución llega a la Selva desde Tabasco, en 1913. Los trabajadores esperan de ella la liberación definitiva de los malos pagos y tratos; los empresarios, por su parte, prevén el hundimiento total de sus negocios. Ni una ni otra cosa sucede. A partir de 1917, comienza una cuarta y última etapa, caracterizada por un lento pero irreversible receso en la producción maderera. Las grandes empresas del Porfiriato desaparecen una tras otra y son reemplazadas por compañías más modestas, que a su vez dejan de funcionar después de unos cuantos años. Los latifundios sufren la intervención del gobierno, algunos son fraccionados, otros son nacionalizados. Los métodos de trabajo siguen siendo primitivos, las condiciones laborales empeoran aún. Los castigos infligidos a los peones de la montería Tzendales durante los años 20 llegan a ser objeto de denuncias, en los ámbitos nacional e internacional. Esta decadencia progresiva alcanza su fin cuando, en 1949, el gobierno mexicano decide prohibir la exportación de madera en rollo, clausurando con esta medida un negocio lucrativo de más de 70 años.<sup>47</sup>

Hasta 1949, planteada la tesis de De Vos, suceden dos fenómenos: la explotación es nacional y ésta se moderniza, pues deja de utilizarse el hacha y el rollo en balsas río abajo.

Durante la depredación maderera,

A partir de 1950, los métodos de los madereros se modernizan y la selva es invadida por caminos, brechas y carreteras que llevan la máquina pesada para hacer más eficiente y rentable el corte de la madera, desplazando así a los viejos empresarios y sus arcaicos sistemas de transportación. Como una de sus consecuencias, se dice que entre 70 y 80 por ciento de la selva tropical ha sido destruida en las últimas cinco décadas. La efectividad destructiva de estos años se ha debido a una conjunción desastrosa de agentes y procesos. Los madereros talan los árboles, después o al parejo, los ganaderos cubren de pasto africano el lugar dejado por los árboles y los

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>47</sup> *Idem.*

agricultores grandes y pequeños, con sus técnicas tradicionales y con prácticas de monocultivo, erosionan una tierra ya de por sí poco fértil, la cual debía la exuberancia a la biomasa generada por la hoja seca bondadosamente provista por la propia selva tropical.<sup>48</sup>

A su vez, Lezama abunda sobre las razones de la destrucción más vehemente acaecida durante 1950-2000:

Los métodos modernos de deforestación han logrado, en cincuenta años, una destrucción infinitamente superior a la de la primera época. Esta destrucción aún continúa, a pesar de las medidas oficiales puestas en marcha. Los modernos depredadores de la selva son las actividades petroleras, los madereros, los grandes ganaderos, los pequeños y grandes agricultores y las plantaciones de café. Los productos y beneficios extraídos de estas inmensas riquezas naturales favorecen a muchos en diversas partes de México y el mundo, pero a los habitantes de esta región sólo les dejan un suelo empobrecido y ningún sustento material para reconstruir sus vidas. El desierto en el que ahora sí parece convertirse la Selva Lacandona es el ejemplo de ese desarrollo no sustentable que deja a las generaciones futuras inhabilitadas para llevar a cabo su propia existencia.<sup>49</sup>

Aunada a las señaladas por De Vos y Lezama, podemos mencionar otras importantes etapas: la sobreposición de mapas de la colonización (1958), la reforma agraria (1972), el decreto de la Reserva de la Biósfera (1978) y la sobrepoblación.

Dos disposiciones jurídicas iniciaron el trayecto de la colonización en México y en los espacios inhóspitos: el Código Agrario de 1942 (que se vio modificado por el Decreto del 30 de diciembre de 1958. Éste le confirió al Departamento Agrario las facultades de colonización)<sup>50</sup> y el Decreto Ley de Colonización del 31 de diciembre de 1962 en materia agraria (que dispuso: "Los terrenos nacionales y, en general, los terrenos rústicos pertenecientes a la federación, se destinarán a

---

<sup>48</sup> José Luis Lezama, *El medio ambiente hoy. Temas cruciales del debate contemporáneo*, México, Colmex, 2001, pp. 468, 469.

<sup>49</sup> *Ibid.*, pp. 469, 470.

<sup>50</sup> Martha Chávez Padrón, *El derecho agrario en México*, México, Porrúa, 2005.

constituir o ampliar ejidos o al establecimiento de nuevos centros de población ejidal”).<sup>51</sup>

En el gobierno de presidente López Mateos, ante la demanda campesina de “tierra para trabajar”, se dictaron una serie de medidas que dieron un nuevo impulso al proceso de colonización como forma de satisfacer las necesidades agrarias. Dentro de este plan, los estados de Chiapas, Campeche, Quintana, Roo y Oaxaca fueron declarados como los principales lugares de colonización. Los campesinos que serían trasladados a estas regiones procedían de los estados de Aguascalientes, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Querétaro y Tlaxcala.<sup>52</sup>

En el estado de Chiapas, las áreas hacia donde habría de ser canalizada parte de esta población campesina corresponden a los municipios de Palenque, Ocosingo y Las Margaritas; en su mayoría parte dentro de la selva Lacandona. Así los terrenos expropiados a antiguas compañías madereras y deslindadoras se dedicaron a tal fin.<sup>53</sup>

A la par de esta “ordenada colonización”, tenía lugar otra, principalmente de indígenas choles, tzeltales y tojolabales de los Altos y norte de Chiapas; estos grupos llegaban a la selva en busca de tierras para trabajarlas en una colonización que se ha calificado como colonización desordenada, es decir de “invasores”. Esta forma de colonización comenzó con el establecimiento de pequeños poblados (de tres o cuatro familias), que se establecieron un fuerte contacto con los lacandones, hasta entonces únicos habitantes, y quienes les transmitieron sus conocimientos de qué, cómo y cuándo cultivar.<sup>54</sup>

Los dos procesos o factores se conjuntaron: A inicios de la década de 1970, y como resultado de ambos factores, la migración hacia La Lacandona había aumentado considerablemente; para entonces se habían establecido en la selva alrededor de 155 ejidos. De ellos, el 4% elevó a las autoridades su solicitud de dotación, entre 1930-1940; el 3%, entre 1941-1950; el 15%, entre 1951-1969, y el 76%, de 1961 a 1970. La mayoría de estos ejidos (el 82%) fueron dotados con tierras nacionales, y para satisfacer la demanda

---

<sup>51</sup> Art. 204 de la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en *Diario Oficial de la Federación*, México, viernes 16 de abril de 1971 (documento disponible en línea, en <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.asuntos-agrarios.df.gob.mx/documentos/leyes/13.pdf>).

<sup>52</sup> Martha Patricia Mendoza Ramírez, “La intervención gubernamental en la Lacandona”, en Diana Guillén (coord.), *Chiapas una modernidad inconclusa*, México, Instituto Mora, 1995, p. 115

<sup>53</sup> *Ibid.*, pp. 115, 116.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 117.

del 16% restante, se afectaron diversas fincas que habían sido monterías y que se encontraban en franco proceso de “ganaderización”, lo que provocó fuertes enfrentamientos entre los ejidos dotados y los ganaderos. Tal ha sido el caso de los Ejidos de San Quintín, Nuevo Monte Líbano y Taniperlas, entre otros.<sup>55</sup>

La historia se hizo más compleja cuando, en marzo de 1972, se reconoció la titulación de los bienes comunales de la Zona Lacandona con una superficie de 614,321 hectáreas.<sup>56</sup> Tres ejecuciones le sucedieron:

**Tabla 26**  
**Ejecuciones del Fallo Presidencial**

Fecha de ejecución	Superficie
24 de septiembre de 1972	614,321 (virtual)
23 de marzo de 1985	584,037
4 de diciembre de 1988	500,806-12-71

Fuente: elaboración propia

De igual manera, a través del Decreto Presidencial del 8 de diciembre de 1977, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de enero de 1988, se declara a la Reserva de la Biósfera Montes Azules como Área Natural Protegida. La Reserva tiene una superficie de 330 mil hectáreas, el 66% de la superficie de la Comunidad Zona Lacandona.

<sup>55</sup> *Ibid.*, pp. 118, 119.

<sup>56</sup> *Vid.* “Resolución sobre el reconocimiento y titulación a favor del núcleo de población Zona Lacandona, municipio de Ocosingo, Chiapas, de una superficie de seiscientos catorce mil trescientas veintiuna hectáreas” en *Diario Oficial de la Federación*, México, lunes 6 de marzo de 1972. *Vid.*, además, Proyecto de Desarrollo Social Integrado y Sostenible, *El Libro Blanco de la Selva*, Tuxtla Gutiérrez., EPYPSA/Unión Europea/Gobierno del Estado de Chiapas, Secretaría de Desarrollo Social, 2008 (documento disponible en línea, en [http://www.sedepas.chiapas.gob.mx/web/sedepas/docs/publicaciones\\_SEDEPAS/Acceso\\_a\\_la\\_informacion/LIBRO%20BLANCO%20DE%20LA%20SELVA.pdf](http://www.sedepas.chiapas.gob.mx/web/sedepas/docs/publicaciones_SEDEPAS/Acceso_a_la_informacion/LIBRO%20BLANCO%20DE%20LA%20SELVA.pdf))

¿Cuál es el asunto de que coincidan la superficie comunal y la superficie de la reserva? La declaratoria no impacta en el régimen de propiedad de la tierra, que es de la Lacandona, pero sí incide en su uso y aprovechamiento de la Reserva.

Tras la expedición de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (LGEEPA) del 28 de enero de 1988, la primera reforma de fondo se formuló el 13 de diciembre de 1996. En ésta, se establecieron los criterios fundamentales de orden social con los que se tenía que trabajar el medio ambiente, así como los nuevos conceptos con los que se buscaba convivir, muy alejados de lo que la historia y la formación económica del país habían tenido en las reflexiones de De Vos y Lezama. Ahora, se trataba de encarar las nuevas realidades con las que la tierra y el medio ambiente se enfrentaban en una perspectiva de **governabilidad**:

- Establecer un proceso de descentralización ordenado, efectivo y gradual de la administración, ejecución y vigilancia ambiental a favor de las comunidades locales;
- Ampliar los márgenes legales de participación ciudadana en la gestión ambiental, a través de mecanismos como la denuncia popular el acceso a la información ambiental y la posibilidad de impugnar por medios jurídicos los actos que dañen al ambiente en contravención de la normatividad vigente;
- Reducir los márgenes de discrecionalidad de la autoridad, a fin de ampliar la seguridad jurídica de la ciudadanía en materia ambiental;
- Incorporar instrumentos económicos de gestión ambiental, al igual que figuras jurídicas de cumplimiento voluntario de la Ley, como las auditorías ambientales;
- Fortalecer y enriquecer los instrumentos de política ambiental para que cumplan eficazmente con su finalidad;
- Incorporar definiciones de conceptos hoy considerados fundamentales como los de sustentabilidad y biodiversidad, a fin de aplicarlos en las distintas acciones reguladas por el propio ordenamiento.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> "Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente", en *Diario Oficial de la Federación*, México, viernes 13 de diciembre de 1996, en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgeepa/LGEEPA\\_ref02\\_13dic96.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgeepa/LGEEPA_ref02_13dic96.pdf)

La reforma a la LGEEPA estuvo acompañada de la inclusión de los delitos ambientales. Se propusieron entonces reformas penales a partir de dos objetivos:

- Tipificar como delitos conductas contrarias al medio ambiente que actual mente no tienen ese carácter, para fortalecer la eficacia de la legislación ambiental; e
- Integrar los delitos ambientales en un solo cuerpo normativo, a efecto de lograr un mayor orden y sistematización de su regulación.

Así, se trasladan los tipos de que regula la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente y otras leyes especiales en materia ambiental, al Código Penal, dentro del cual se crea un nuevo título, el vigésimo quinto, denominado, "Delitos Ambientales".<sup>58</sup>

En medio de los ejidos constituidos, la invasión de pobladores, la resistencia de la comunidad lacandona ante el movimiento del EZLN y el interés por ordenar el territorio y expulsar a los grupos sin interés jurídico, la **crisis de gobernabilidad** aparecía por doquier. El solo **déficit** quedaba atrás.

La Mesa Interinstitucional Agraria 1994-2000 atendía dos grandes temas: las invasiones fuera de la zona de conflicto y la propia demarcación invadida por el EZLN. Fue hasta entonces cuando se puso en marcha la mesa agraria ambiental, buscando los diagnósticos que se requerían para atender a los lacandones, frenar las invasiones y presionar sobre la Lacandona y la Reserva.

En junio de 2003 se instaló el Programa de Atención Integral a los Bienes Comunes Zona Lacandona y a la Reserva de la Biósfera Montes Azules. La preservación y la conservación de la selva tenían que pasar por el tema de la tierra. ¿Qué es lo que había tipificado Semarnap en ese entonces para trabajar el tema de la tierra? El decálogo era:

1. Elaboración y actualización de un diagnóstico de tenencia de la tierra en la REBIMA.

---

<sup>58</sup> *Ibid.*

2. Formular y mantener actualizada la base de datos, sobre el estado y distribución de la tierra en la Reserva.
3. Gestión y promoción de acuerdos entre las instancias agrarias y las comunidades para la regularización o reubicación de poblados asentados en la Reserva.
4. Acotamiento de los límites otorgados en los distintos decretos presidenciales a los ejidos al interior de la REBIMA.
5. Atención al rezago agrario de los pobladores asentados con anterioridad a 1994, con la finalidad de promover su delimitación y asignación legal del territorio que tienen en posesión.
6. Promoción de indemnización y reubicación del predio Campo Cedro (Indio Pedro).
7. Promover la reubicación de los asentamientos invasores a los terrenos de la Reserva, mismos que se establecieron con fechas posteriores a 1994.
8. Deslinde y delimitación de los terrenos nacionales libres de la REBIMA, con la finalidad de establecer una zona de Protección de la misma.
9. Promoción de nuevos decretos o convenios que establezcan la conservación de la Reserva.
10. Promover el deslinde, delimitación y ordenamiento de la Zona Federal, así como la asignación de su administración a la UCANP, a través de la Reserva.<sup>59</sup>

Tal como este Programa de Manejo se formuló para Montes Azules, se realizaron otros tantos para cada una de las cuatro Reservas de la Biósfera en Chiapas:

- La Encrucijada (zona costera).
- La Sepultura (montaña suoccidental).
- El Triunfo (montaña centro-sur) y
- Selva del Ocote (Ocozocoautla Cintalapa).

---

<sup>59</sup> Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Instituto Nacional de Ecología, *Programa de Manejo Reserva de la Biósfera Montes Azules*, México, Semarnap, INE, 2000, (documento disponible en línea, en [http://www.redeuroparc.org/America\\_Latina/262.pdf](http://www.redeuroparc.org/America_Latina/262.pdf))

¿Cómo se tipificó la problemática social agraria sobre la comunidad lacandona y la Reserva de la Biósfera Montes Azules en 2003? En este año, de las 500 mil hectáreas ejecutadas para la comunidad de la Zona Lacandona en 1988, se localizaron 183 casos por resolver en una superficie de 163,214 hectáreas. Los casos fueron:

**Tabla 27**  
**Acciones Agrarias y Poblados**

<b>Acciones agrarias y poblados</b>	<b>Superficie</b>
22 Acciones Agrarias anteriores a la Comunidad (17 poblados)	32,077 has.
47 Acciones Agrarias posteriores a la Comunidad (31 poblados)	87,000 has.
71 pequeños propietarios	3,637 has.
43 Grupos Irregulares	40,500 has.
<b>183 Casos</b>	<b>163,214 has</b>

Fuente: Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, *Seguimiento para la atención a los bienes comunales Zona Lacandona y Reserva de la Biosfera Montes Azules*, México, Semarnap, 2008, s. p.

Para 2008, la coordinación interinstitucional de los sectores agrario y ambiental había ofrecido resultados:

**Tabla 28**  
**Coordinación entre los sectores agrario y ambiental**

<b>Acción</b>	<b>Superficie en has.</b>	<b>Asuntos</b>
Expropiaciones concertadas de tierras comunales	43,821-45-61	103
Contraprestación por desocupación de tierras comunales	8,253-00-00	8
Reubicación de grupos fuera del polígono	2,612-00-00	8
Desocupación voluntaria	285-00-00	5
Exclusión concertada de superficie comunal de Resoluciones Presidenciales posteriores a la Comunidad Lacandona	58,259-59-55	32
Titulación de terrenos nacionales	24,557-36-83	4
Poblados excluidos del polígono comunal definitivo, mediante trabajos técnicos	21,751-81-45	11
Desocupación de tierras comunales (vía penal)	1,286-65-43	3

**Totales** 160,826-88-87 174

Fuente: *Ibid.*

Las acciones del sector agrario ambiental pasaron a trabajar tres ejes centrales para la **governabilidad normal** en La Lacandona, a saber:

- Atención a las necesidades agrarias a la Comunidad Zona Lacandona.
- Colocar en mejor condición jurídica y social a los grupos afectados por la Comunidad y La Reserva.
- Rescatar los principios de preservación y de conservación de la Reserva.

Al respecto, cabría preguntar: ¿han concluido las tareas agrarias y de preservación y conservación de la Reserva? La respuesta es no. El diagnóstico y las acciones emprendidas forman parte de la agenda por construir en la selva, como en el resto de las reservas y áreas naturales protegidas, para seguir evitando que la depauperación del suelo siga siendo una presión más sobre la tierra y, sobre todo, una presión más sobre la vida.

El **déficit de gobernabilidad** se había convertido en **crisis de gobernabilidad** en 1994. La Mesa Interstitucional Agraria 1994-2000 comenzó a procurar la **governabilidad normal**, que se consolidó con las tareas de ordenamiento entre 2003 y 2008; pero este último año requería su continuación, como demandaban los propios Lacandones. La **governabilidad** aún no se lograba.

## IV Propuesta de una Agenda agraria para la gobernabilidad.

### *Sobre la tierra*

#### 4.1 Posicionamiento gubernamental sobre la conclusión del rezago agrario.

##### Referencia teórica

En esta propuesta, el tema del rezago agrario debe ser el primero en la **Agenda institucional, formal o gubernamental**, de Cobb y Elder. Esta se entiende como "el conjunto de asuntos que explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones. Por lo tanto, cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal nacional constituirá una agenda institucional" (vid *supra* pag 36)

Para Cobb y Elder, ampliamente estudiada por Luis F Aguilar, esta **Agenda** tiene por característica ser más específica, concreta y acotada, que la de los temas globales o generales de la **Agenda sistémica, pública o constitucional** (vid *supra* pag 36)

La conclusión del rezago agrario es un tema técnicamente muy específico (vid *supra* pag 36). Es necesario que el gobierno local reconozca su conclusión y lo haga suya, para compartirlo con todos los **públicos**. Es decir, se requiere que los **grupos de identificación (involucrados)** lo sepan del gobierno, para evitar la reproducción inagotable de la demanda de tierras. Es de primera importancia que los **grupos de atención (interesados en el tema)** lo puedan saber, para construir alternativas de un fenómeno acotado jurídicamente. Y, el **público atento (interesados de estar informados)**, así como el **público en general (población menos informada pero que se expresa emocionalmente)** deben saber la naturaleza de las movilizaciones sociales y las nuevas necesidades de respuestas gubernamentales. (vid *supra* pag 37).

Explicar la conclusión del rezago agrario es el primer paso para una **Agenda** agraria de **gobernabilidad**, explicada como el equilibrio de orden y estabilidad con bienestar social de Omar Guerrero (vid *supra* pag 9).

Para 1994, en plena **ingobernabilidad** (vid *supra* pag 9) en Las Cañadas y en **crisis de gobernabilidad** (vid *supra* pag 19) fuera de ellas, se evidenció la necesidad de incorporar este tema en la Agenda, toda vez que siempre se concibió como un problema de inestabilidad y de orden estrictamente federal.

**D**e acuerdo al artículo 3° transitorio del decreto que modificó el artículo 27 constitucional en materia agraria, se consideran como asuntos de rezago agrario todos aquellos expedientes que se hayan instaurado durante la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria y que, después de la fecha en cita, no hayan concluido con una resolución definitiva.

El artículo de marras, dice textualmente:

La Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas y las demás autoridades competentes, continuarán desahogando los asuntos que se encuentren actualmente en trámite en materia de dotación o ampliación de tierras, bosques y aguas; creación de nuevos centros de población, y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, de conformidad con las disposiciones legales que representan dichas cuestiones y que están vigentes al momento de entrar en vigor el presente Decreto.

Los expedientes de los asuntos mencionados, sobre los cuales no se haya dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los tribunales agrarios, se pondrán en estado de resolución y se turnarán a éstas para que, conforme a su ley orgánica, resuelvan en definitiva, de conformidad con las disposiciones legales a que se refiere el párrafo anterior.

Los demás asuntos de naturaleza agraria que se encuentran en trámite o se presenten a partir de la entrada en vigor de este Decreto, y que conforme a la ley que se expida deban pasar a ser de la competencia de los tribunales agrarios, se turnarán a éstos una vez que entren en funciones para que resuelvan en definitiva.<sup>1</sup>

Al derogarse íntegramente las fracciones X a la XIV y XVI y reformar de manera integral el primer párrafo de la XV, las nuevas disposiciones en la materia definían el fin del reparto agrario. Desde ese momento, ya no se podían instaurar nuevas acciones agrarias de dotación y restitución de tierras o aguas para nuevos grupos campesinos demandantes.

---

<sup>1</sup> Decreto por el que se reforma el artículo 27..., *op. cit.*

Después de ser conocido el texto del constituyente de Querétaro —y haciendo memoria histórica del Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910, del Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911 y del Decreto del 6 de enero de 1915— al declarar éste nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1856<sup>2</sup> para referirse al reparto agrario, es indispensable señalar las disposiciones jurídicas más importantes en lo que se conoce como proceso de reforma agraria:

- Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920.
- Decreto del 17 de abril de 1922 que abroga la Ley de Ejidos facultando al Ejecutivo de la Unión a establecer en cada entidad federativa la Institución de Procuraduría de Pueblos.
- Código Agrario del 9 de abril de 1934.
- Acuerdo de Unificación Campesina del 10 de julio de 1935.
- Ley Federal de Reforma Agraria del 16 de abril de 1971.

Con el nuevo artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, la historia de la dotación de tierras y aguas había quedado atrás. El decreto de esta fecha cerraba el capítulo del reparto agrario y razonaba cómo se desahogaría el rezago agrario. El 21 de agosto de 1997 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el número y tipo de asuntos relativos al rezago agrario del país. En esta publicación, se menciona que se concluía la remisión de 11,367 expedientes por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria a los Tribunales Agrarios iniciada en 1992.<sup>3</sup> Es decir, para la dependencia federal ya había terminado de poner en estado de resolución el universo de expedientes que obliga el tercero transitorio del decreto en comento. Ahora correspondía a los tribunales concluir en forma definitiva, con

---

<sup>2</sup> SRA, *La transformación agraria: origen, evolución, retos, testimonios*, 2ª ed. México, Secretaría de la Reforma Agraria, 1998.

<sup>3</sup> Decreto por el que se pone en estado de resolución todos los asuntos de rezago agrario a los tribunales agrarios, en *Diario Oficial de la Federación*, México, jueves 21 de agosto de 1997.

ese rezago, que también habían empezado a enterarse desde su creación en 1992 a raíz del cambio constitucional.

De las 32 entidades, el Distrito Federal había acumulado en el periodo 1992-1997 1,652 expedientes, el más alto del país. Oaxaca fue la entidad con el segundo volumen más evidente al contabilizar 925 expedientes. El tercer paquete de rezago agrario más abundante fue el de Jalisco; sus casos eran 898. El cuarto Veracruz, con 849 asuntos. Chiapas tuvo 799 expedientes, quinto en esta numeraria (véase *infra* Cuadro 33).

Si bien es cierto que Chiapas se ubicaba entre los cinco estados de mayor rezago agrario del país, no era el más alto como pudo imaginarse en 1994 ni tampoco sus dimensiones cualitativas lo fueron. Por supuesto que nada era comparable con los tres asuntos de rezago de Baja California Sur o el tamaño de hasta dos dígitos de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala y Yucatán. Sin embargo, la carga de rezago también pudo percibirse en otros estados (Estado de México, Michoacán, Nayarit, Puebla y Sinaloa) que estuvieron entre 700 y 500 expedientes instaurados y puestos en estado de resolución.

En una entidad como Chiapas, la conclusión del reparto, pero sobre todo del rezago agrario, es un tema que debe formar parte de la **Agenda institucional, formal o gubernamental**. Histórica y jurídicamente, el gobierno local está apremiado a incorporar este a su **Agenda**.

Entidad federativa	1992	1993	1994	1995	1996	1997	TOTAL
Aguascalientes	7	1	2	0	1	1	12
Baja California	62	17	1	3	3	1	87
Baja Cal. Sur	2	1	0	0	0	0	3
Campeche	86	3	1	0	2	1	93
Coahuila	21	28	43	7	27	17	143
Colima	12	45	8	1	2	1	69
Chiapas	160	194	255	85	67	38	799
Chihuahua	57	70	67	6	38	55	293
Distrito Federal	26	10	8	4	3	1.601	1.652
Durango	77	31	10	4	6	27	155
Guanajuato	10	180	94	15	36	23	358
Guerrero	33	55	24	7	10	66	195
Hidalgo	41	82	61	14	18	115	331
Jalisco	57	267	79	21	66	408	898
México	196	31	16	11	9	442	705
Michoacán	22	59	76	24	20	319	520
Morelos	8	10	7	2	1	71	99
Nayarit	85	14	3	4	5	559	670
Nuevo León	8	50	5	4	1	3	71
Oaxaca	35	65	122	55	151	497	925
Puebla	45	80	83	17	25	318	568
Querétaro	42	2	2	2	2	2	52
Quintana roo	42	1	0	0	0	1	44
San Luis Potosí	23	90	27	8	9	18	175
Sinaloa	83	140	103	28	83	82	519
Sonora	76	64	90	17	44	55	346
Tabasco	26	106	19	7	7	6	171
Tamaulipas	19	116	165	32	38	26	396
Tlaxcala	9	9	2	1	1	3	25
Veracruz	91	254	221	59	129	95	849
Yucatán	28	2	0	0	1	0	31
Zacatecas	44	53	4	4	2	6	113
<b>Total</b>	<b>1.533</b>	<b>2.13</b>	<b>1.598</b>	<b>442</b>	<b>807</b>	<b>4857</b>	<b>11.367</b>

5°

1°

3°

2°

4°

Mayor número  
de expedientes en el país

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, México, jueves 21 de agosto de 1997.

Para Chiapas como para Oaxaca, el significado del rezago siempre ha estado asociado con los niveles de marginación y pobreza; ello, sin duda, pertenece a una lógica social y política entendible muy particular de la región, pues con rezagos aún mayores que en estos dos estados del sureste mexicano algunas entidades (como la capital federal, Jalisco y Veracruz) no se identifican como economías pobres (mucho menos de las más pobres). En estas entidades los renglones de industrialización y de servicios tienen un producto interno bruto individualmente más fuerte que el sector primario.

Chiapas, por el contrario, no tiene desarrollada una economía distinta a los beneficios de la tierra. Ha tenido niveles muy altos de crecimiento de población que impactan en la distribución de las superficies aprovechables; un producto agropecuario de autoconsumo, altamente subsidiado, de reducido valor en el mercado y de un futuro muy desventajoso frente el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de Norteamérica y Canadá (TLC); una incesante depauperación del suelo a raíz de la expansión de la frontera agraria en selvas y bosques y prácticas no tecnificadas en la conservación de la tierra.

Sin duda, para la sociedad campesina de Chiapas como para las sociedades con estas características agrarias, la tierra no solamente tiene un valor cultural y patrimonial ancestral, sino de futuro. No hay otra razón de ser. La vida gira en torno al significado de pertenencia de la tierra. Así lo habrán concebido los ejidatarios y comuneros del reparto en cuatro millones de hectáreas, así como los sujetos agrarios de 799 expedientes solicitantes de tierra y demandantes de reconocimiento y titulación de bienes comunales.

Los expedientes turnados a los tribunales agrarios fueron distribuidos según la competencia. El Tribunal Superior Agrario recibió el mayor número pues los de dotación y ampliación ocuparon el grueso de la agenda de desahogo; por su parte, los Tribunales Unitarios, tanto el de Tuxtla Gutiérrez como el de Tapachula, se hicieron cargo de asuntos de reconocimiento, restitución, inconformidad y cancelación, pero que representó la carga menos densa, como se detalla en la tabla siguiente.

**Tabla 29**  
**Tipo de acciones agrarias de los expedientes del rezago agrario (a)**

Acción agraria	Instancia Jurisdiccional	N° de Expedientes
<b>Tribunal Superior Agrario</b>		
Dotación de Tierras		288
Ampliación de Ejido		371
N.C.P.E.		31
I.T.R.E. (Incorporación de Tierras al Régimen Ejidal)		34
Dotación de aguas		19
<b>Subtotal T.S.A.</b>		<b>743</b>

Fuente: Secretaría de la Reforma Agraria, *La transformación agraria: origen, evolución, retos, testimonios*, 2ª ed. México, SRA, 1998, 2 vols.

**Tabla 30**  
**Tipo de acciones agrarias de los expedientes del rezago agrario (b)**

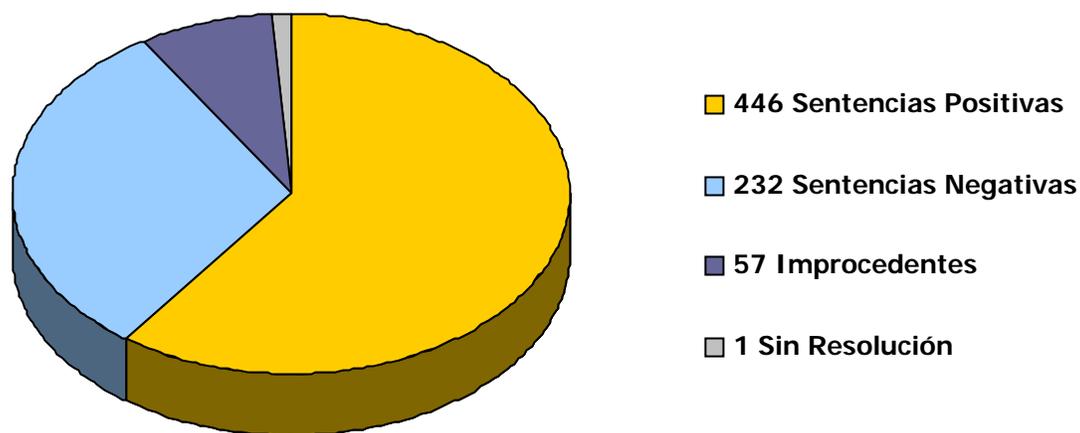
Acción agraria	Instancia jurisdiccional	N° de Expedientes
<b>Tribunal Unitario Agrario</b>		
R.T.B.C.		39
Restitución de Tierras		1
Inconformidad		14
Cancelación de Certificados de Inafectabilidad		2
<b>Subtotal T.U.A.</b>		<b>56</b>
<b>Total</b>		<b>799</b>

Fuente: *ibid.*

Para 1998, el desahogo del rezago agrario demostraba su importancia social. En seis años se daba cuenta de las resoluciones definitivas de los tribunales agrarios. Las sentencias eran positivas, la mayoría; pero también las había negativas. Los órganos jurisdiccionales se habían pronunciado después de varios años de espera de los solicitantes y sus propias familias; se beneficiarían muchas al tiempo que otras dejarían de recibir tierras. Ahora sí, el reparto agrario y el rezago estaban concluyendo pues a una disposición jurídica correspondía la existencia de un derecho y el dominio sobre la tierra.

En diciembre de 1998, el 60% de las sentencias habían sido positivas. Los 743 expedientes turnados al Tribunal Superior Agrario, se encontraban en un proceso de conclusión.

**Gráfica 4**  
**Sentencias dictadas por el TSA, 1998**



Fuente: Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas (GCECh), *Memoria de Gestión 1998*, Tuxtla Gutiérrez, Secretaría de Desarrollo Agrario, 1998, s. p.

Los ocho expedientes de rezago agrario pendientes de resolución en diciembre de 1998 estaban nítidamente identificados. Cada uno de ellos entrañaba una política particular (véase *infra* cuadro 35). De hecho, se constreñían a espacios tan sensibles, por sus distintos ámbitos de crisis de gobernabilidad. De los 8, cuatro estaban en la zona de controversia agraria de los Chimalapas, uno más en las Cañadas y dos en el Soconusco cafetalero. Estos casos, eran los últimos del TSA, que se acumularon para 1992 y se desahogaban en los siguientes años (véase *infra* gráfica 5).

**Cuadro 34**  
**Poblados pendientes de sentencia en el TSA, 1998**

Nº Prog.	Poblado	Municipio	Acción	Juicio Agrario	Observaciones
1	Los Bambúes	Altamirano	Dotación	369/94	En zona de las Cañadas
2	Plan de Guadalupe II	Cintalapa	Dotación	541/97	Fuera de Los Chimalapas
3	Monte Sinaí	Cintalapa	Dotación	515/97	Zona de los Chimalapas
4	Reforma	Cintalapa	Dotación	1033/93	Devuelto a la S.R.A. Zona de los Chimalapas
5	Constitución	Cintalapa	Ampliación	182/92	Zona de los Chimalapas
6	Las Brisas	Pijjiapan	Ampliación	586/97	
7	Las Chicharras	Tapachula	Dotación	516/97	
8	Toquián Grande y Pavencul	Tapachula	Ampliación	157/95	

Fuente: "Sentencias sobre el rezago agrario en Chiapas", Tuxtla Gutiérrez, Representación Especial de la SRA en Chiapas, 2000.

En el año 2000 la resolución definitiva del rezago agrario había llegado a su fin. Tanto los expedientes instaurados en el Tribunal Superior Agrario, como en los Tribunales Unitarios, habían sido ya desahogados. Los 799 expedientes, con excepción de uno radicado en el TSA, habían logrado su sentencia respectiva (véase *infra* esquema 10).

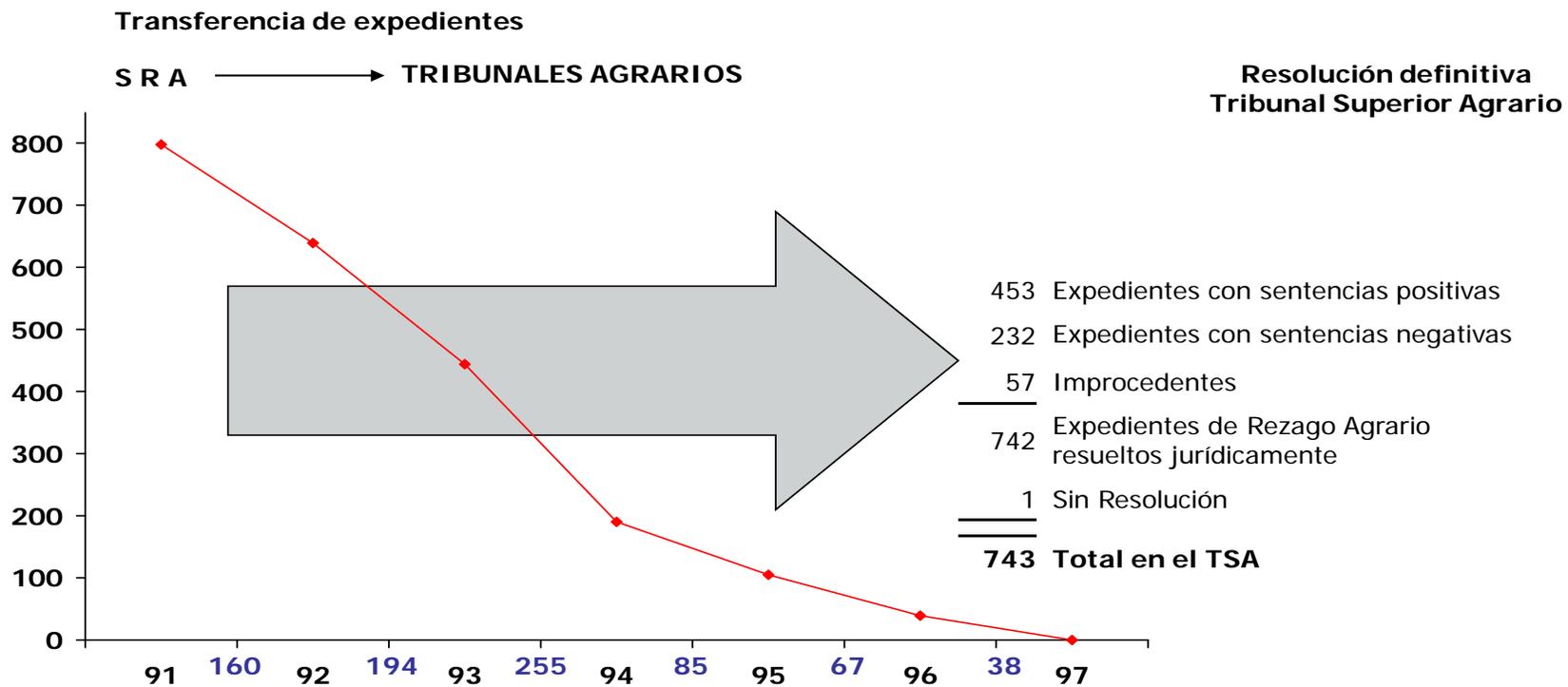
Así como el TSA había instaurado 743 expedientes, los TUA se encargaron del despacho de 56. Uno y otro concluyeron la meta original mostrando el significado histórico, social y político de rezago agrario pero, sobre todo, la dimensión que tuvo el reparto en el siglo XX que, con deficiencias e injusticias, finalmente se hizo.

De los 742 expedientes resueltos por el TSA, 453 fueron sentencias positivas; esto significó 256,469 hectáreas, el 6.25% del reparto agrario en la historia de Chiapas. Un dato débil para el significado político de quien creyó que en la entidad, la tierra no estaba socialmente repartida. Para los 26,650 beneficiados de estas dotaciones y ampliaciones —pero también para quienes no se les

concedió y pudieron adquirir predios aisladamente vía Acuerdos Agrarios—, la tierra tenía fundamentalmente un significado de tradición y lucha y medio para lograr lo que parecía cada vez menos posible.

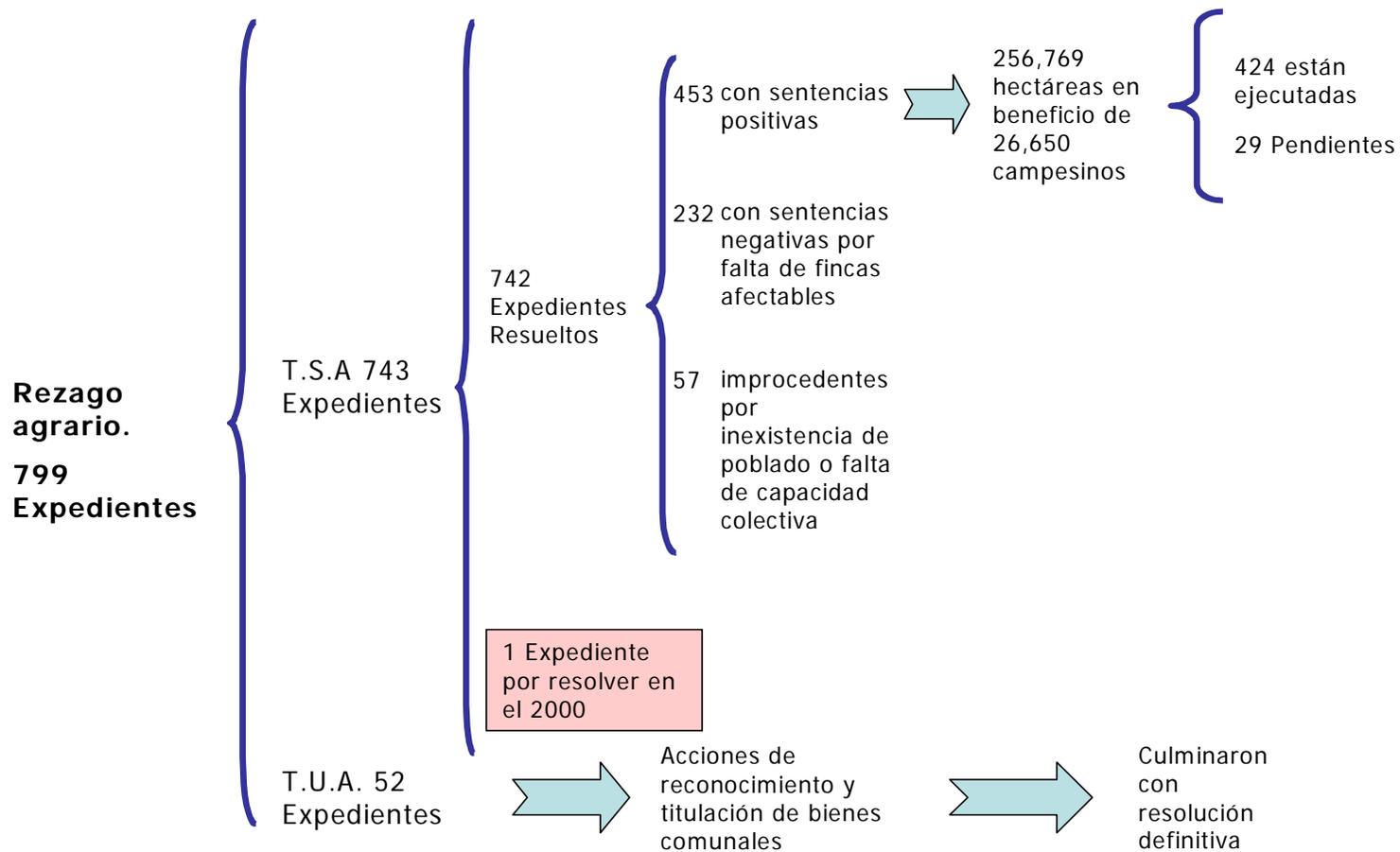
El posicionamiento político en 1994 de los distintos **públicos**, ya fuese de **grupos de identificación o involucrados** (organizaciones campesinas), **grupos de atención o interesados en el tema** (partidos políticos), así como de **público atento** (especialistas y líderes de opinión) no fue suficiente para acreditar la **ingobernabilidad** dentro de las Cañadas y la **crisis de gobernabilidad** fuera de ellas, a partir de la falta de reparto o el acumulado rezago agrario en la entidad. La tierra estaba socialmente repartida.

**Gráfica 5**  
**Estado de resolución y sentencias definitivas en el TSA, 2000**



Fuente: elaboración propia con base en *ibid.*

### Esquema 10 La resolución definitiva del rezago agrario, 2000



Fuente: SRA, *La política agraria en Chiapas... op. cit.*

Ni los 232 poblados con sentencias negativas por falta de fincas afectables ni los 57 casos improcedentes por inexistencia de poblado o falta de capacidad colectiva, tuvieron una manifestación directa con el EZLN o con las organizaciones campesinas en torno al Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas, CEOIC, durante 1994. Las sentencias negativas a la dotación de Agua Azul a los poblados del noroeste de Cintalapa con Chimalapas y a la restitución de Nicolás Ruiz, entre otras, corresponden a una lógica distinta del grupo armado, pues han tenido un determinante antecedente agrario. La evolución de la problemática en particular les ha hecho manifestarse como problemas que rebasan lo estrictamente agrario y se localizan en escenarios muy complejos social y políticamente y de déficit y crisis de gobernabilidad creciente. Por ello, justamente, se propone una agenda social agraria específica que atienda las pugnas internas, las confrontaciones gubernamentales y la evolución cíclica en cada una de las regiones.

Durante las jornadas de 1994, al reconocer las 1,280 invasiones fuera de las Cañadas y la consecuente firma de los Acuerdos Agrarios, se logró la precisión de qué tipo de asuntos se iban a resolver. Se identificaron 2,040 asuntos, de ellos, no hubo necesidad de abrir uno específico sobre rezago agrario: "47% para adquisición de tierras, 2.5% para conciliación de controversias, 2% procedimientos administrativos y jurídicos (incluían algunos casos de rezago), 38% asuntos negados y 10% asuntos no concluidos."<sup>4</sup>

Los propios números de ejidos y comunidades a nivel municipal, los del rezago agrario en el estado durante el periodo 1992-1997, ilustran un proceso final y efectivo del reparto y el propio rezago. Las Cañadas es claro ejemplo de los tamaños y volúmenes de ambos procesos. Veamos cómo se presentó el fenómeno en el asiento del EZLN y de sus mayoritarias bases sociales de apoyo.

---

<sup>4</sup> "Los Acuerdos Agrarios en Chiapas...", *op. cit.*

Partiremos de Altamirano. De este municipio, se registraron originalmente 11 expedientes de rezago agrario:<sup>5</sup>

**Cuadro 35**  
**Rezago agrario**

Poblado	Acción	Sentencia	Superficie
Lázaro Cárdenas	1ª Ampliación	Positiva	218 has.
Morelia	1ª Ampliación	Positiva	307 has.
Santa Cecilia Pedregal	Dotación	Positiva	757 has.
San Francisco	Dotación	Positiva	1633 has.
Belisario Domínguez	2ª Ampliación	Negativa	-
Las Delicias	1ª Ampliación	Negativa	-
Miguel Gutiérrez- Rancho	1ª Ampliación	Negativa	-
Puebla	2ª Ampliación	Negativa	-
La Esperanza	1ª Ampliación	Negativa	-
Lázaro Cárdenas	2ª Ampliación	Positiva	119 has.
La Grandeza	Dotación de Aguas	Negativa	-

Fuente: "Sentencias sobre el rezago agrario en Chiapas"... *op. cit.*

Como hemos visto en el primer capítulo, Altamirano fue considerado por mucho tiempo como un municipio de los Altos y que su superficie social es de 45,427 hectáreas; es decir, este tipo de propiedad es el 40.55% de la superficie municipal. De esta superficie, la ejidal es de 44,205 hectáreas en 24 ejidos y la de la única comunidad agraria es de 1,221 hectáreas.<sup>6</sup>

Si el reparto agrario había dotado de 44,205 hectáreas y un reconocimiento de titulación de bienes comunales en este municipio, el Tribunal Superior Agrario solamente reconoció cinco acciones adquiridas para 3,034 hectáreas en su conjunto, representando el 6.8% de ese reparto. No ha habido más en materia agraria. El reparto y el rezago se agotaron.

<sup>5</sup> SRA, "Sentencias sobre el rezago agrario en Chiapas", Tuxtla Gutiérrez, Representación Especial de la SRA en Chiapas, 2000 (en adelante, SRA, "Sentencias").

<sup>6</sup> RAN-HA, *op. cit.*

Con la irrupción zapatista de 1994, los milicianos y las bases sociales de apoyo tomaron 24,624 hectáreas de propiedad privada, 55% respecto a la superficie en propiedad social.<sup>7</sup> Parte de su convicción fue recuperar tierras para indígenas y campesinos. En todo caso, no podría argumentarse una relación directa entre seis acciones agrarias negadas para el municipio y la ocupación territorial del EZLN de esa superficie.

En el municipio de Margaritas, el fenómeno rezago agrario/invasiones/EZLN ha sido muy similar. En esta demarcación pueden identificarse los poblados que instauraron acciones agrarias y que no fueron resueltos sus expedientes, en forma definitiva, antes de las modificaciones al 27 constitucional del 6 de enero de 1992. Los 40 expedientes de rezago agrario, originalmente instaurados y finalmente resueltos fueron:<sup>8</sup>

**Tabla 31**  
**Acciones agrarias con sentencia positiva (a)**

Con sentencia positiva		
Poblado	Acción	Superficie/has.
Agua Azul	NCPE	728 c*/462 e**
Agua Velasco	Dotación	1357 c
El Vergelito	RTBC	290 c
General. Leyva Velázquez	1ª ampliación	226 c/195 e
Guadalupe El Miramar	1ª ampliación	586 c/380 e
Ing. González de León	2ª ampliación	531 c/499 e
Matías Castellanos	Dotación	1127 c/1127 e
Nueva Nicaragua	Dotación	358 c/ 350 e
Nueva Providencia	1ª ampliación	550 c
Nuevo Paraíso	RTBC	434 c
Nuevo San Antonio	Dotación	300 c/300 e
San Antonio Venecia	2ª ampliación	238 c
Santo Tomás	1ª ampliación	744 c/744 e
Shoniste	RTBC	242 c
Ojo de Agua II	Dotación	280 c/273 e
Francisco I. Madero	1ª ampliación	213 c
Buena Vista Pachán	1ª ampliación	307 c/308 e
Guadalupe Tepeyac	2ª ampliación	491 c

<sup>7</sup> SDA, *La propiedad social y privada... op. cit.*

<sup>8</sup> SRA, "Sentencias sobre el rezago...", *op. cit.*

El Caracol y su anexo Río Caliente	Dotación	382 c
Prof. Graciano Sánchez	1ª ampliación	215 c/215 e
Francisco Villa	Ampliación	1717 c/1717 e
Veracruz	Ampliación	1418 c.
Salto de Agua	Dotación	590 c.
San Isidro	Ampliación	111 c/74 e
Saltillo	Ampliación	623 c.

\* concedidas

\*\* entregadas

Fuente: elaboración propia con base

**Tabla 32**  
**Acciones agrarias con sentencia negativa**

Con sentencia negativa	
Poblado	Acción
Amparo Aguatinta	1ª ampliación
Candelaria Las Palmas	Dotación
Carmen Chiquito	1ª ampliación
Cruz del Rosario	1ª ampliación
El Palmar	Dotación
El Paraiso	1ª ampliación
La Bella Ilusión	1ª ampliación
Peña Blanca	Dotación
San Lorenzo	1ª ampliación
Tabasco	2ª ampliación
Vicente Guerrero	2ª ampliación
Río América	Dotación
El Momón	1ª ampliación
Gabino Vázquez	1ª ampliación
Agua Blanca San Caralampio	Dotación

Fuente: *ibid.*

En el capítulo número II, pudimos observar que las Margaritas es un municipio con el 46% de propiedad social, en su superficie total. Están ejecutadas 246,985 hectáreas, 230,354 en ejidos y 16,630 en comunidades agrarias. A esa superficie social se suman ahora 13,472 hectáreas por sentencias de los tribunales agrarios.<sup>9</sup> Este nuevo suelo para ejidatarios y comuneros representa el 5.4% de la historia del reparto agrario en Margaritas.

La ocupación territorial que realizó el EZLN, a raíz de su levantamiento el 1º de enero de 1994, fue en 129 predios, 22,989 hectáreas, el 9.3% de las tierras de la propiedad social en Las Margaritas.<sup>10</sup> Los signos de agotamiento del reparto y el rezago son de primera mano.

Ocosingo también se localiza en esta misma dirección. Los 60 casos de rezago agrario detallan el significado del reparto realizado.<sup>11</sup>

**Tabla 33**  
**Acciones agrarias con sentencia positiva (b)**

Con sentencia positiva		
Poblado	Acción	Superficie/has.
Abasolo	1ª ampliación	200 c*/ 200 e**
Arrollo Delicias	1ª ampliación	1080 c/ 1080 e
El Caribal	RTBC	1291
El Triunfo	Dotación	320 c/ 305 e
La Garrucha	1ª ampliación	472
La Peña y Chavarico	Dotación	1237
Mitontic	Dotación	400 c/ 400 e
Nueva Providencia	1ª ampliación	593 c/ 593 e
Nuevo León	Dotación	894 c/ 867 e
Paris Mitzinton	Dotación	384 c/ 385 e
Río Blanco	1ª ampliación	489 c/ 489 e

<sup>9</sup> RAN-HA, *op. cit.*

<sup>10</sup> SDA, *La propiedad social y privada... op. cit.*

<sup>11</sup> SRA, "Sentencias sobre el rezago...", *op. cit.*

San Antonio La Victoria	1ª ampliación	99 c
San Elena	2ª ampliación	267 c/ 267 e
Tierra y Libertad	Dotación	3083 c/ 3083 e
Yachil Quinal Miguel Hidalgo	RTBC	772
Beteaton Guadalupe	Dotación	770
Primer Agrarista Tomás Munzer	Dotación	2178
Zaragoza	1ª ampliación	2496
Nuevo Tuxtla	Dotación	856
Suschilá	1ª ampliación	591
Sibacá	1ª ampliación	79
Chalam del Carmen	Dotación	669
Nueva Esperanza	Dotación	1200
Delicias Casco	1ª ampliación	408
Benito Juárez Yalchuc	Dotación	214 c/206 e
Nupja Chiviltic	Dotación	500 c/ 474 e
El Carrizal	Dotación	276
Cauhtémoc	Dotación	227
Emiliano Zapata	Ampliación	1434
Campo Alegre	Dotación	922
Macedonia	Dotación	344
Nuevo Mariscal	Dotación	1443
Plácido Flores	Ampliación	786

\* concedidas

\*\* entregadas

Fuente: *ibid.*

**Tabla 34**  
**Acciones agrarias con sentencia negativa (b)**

Con sentencia negativa	
Poblado	Acción
Cintalapa	1ª ampliación
El Jardín	1ª ampliación
Fco. Villa La Laguna	1ª ampliación
Fray Bartolomé de las Casas	Dotación

Frontera Nvo. Tenejapa	Dotación
Guadalupe Tepeyac	Dotación
Independencia	Dotación
La Nueva Esperanza	1ª ampliación
Laguna de San Pedro	Dotación
Alfredo V. Bonfil	Dotación
Loma Bonita	Dotación
Nvo. Altamirano	Dotación
Palestina	Dotación
Pushilá	1ª ampliación
Taniperla	2ª ampliación
La Estrella	Dotación
San Salvador	1ª ampliación
Oosingo	1ª ampliación
Congregación Virginia	1ª ampliación
Puerto Bello Mexaboc	Dotación
Arroyo Santa Maria	1ª ampliación
San Luis Potosí	Ampliación
San Javier	Dotación
Patria Nueva	Dotación
Santa Martha	Dotación
Las Tazas	Ampliación
Santa Rosa	Ampliación

---

Fuente: *ibid.*

En este municipio, las 24,124 hectáreas concedidas, reconocidas o entregadas por tribunales agrarios, representaban el 7.8% de la superficie que registraban los 139 ejidos en la zona, en 307,457 hectáreas. Si se sumara la superficie comunal que asciende a 502,899 has., el rezago agrario hubiese significado a penas en este ámbito, el 2.9%<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> RAN-HA, *op. cit.* y SDA, *La propiedad social y privada... op. cit.*

De hecho, la falta de ejecución de las sentencias en el periodo 1994-2000, obedece sustantivamente a la presencia de los milicianos o bases sociales de apoyo del EZLN que impidieron los trabajos de deslinde y de entrega correspondiente. De aquí la posposición de los trabajos para culminar con la última etapa del largo procedimiento agrario.

Así como se observa el volumen y significado del rezago agrario en las Cañadas, así lo fue en el resto de la entidad. Aun más, hubo 17 municipios con mayor rezago agrario que Altamirano y, entre ellos, Mapastepec con 22 expedientes, Palenque con 30, Simojovel y Tapachula con 28 y Villacorzo y Villaflores con 23.<sup>13</sup>

En suma, no obstante el levantamiento y la **crisis de gobernabilidad** generalizada de 1994, el rezago agrario no significó un impacto trascendente en la vida agraria de Chiapas (entre otras razones, debido al reparto social de su tierra) por lo que el Estado mexicano y el gobierno local pueden lograr un nuevo posicionamiento gubernamental sobre la conclusión del rezago agrario en la entidad. Se debe utilizar esta realidad para plantear una vuelta a la hoja ideológica y política del reparto y el rezago. Frente a la pobreza de 1994, la ignorancia explicó la lectura equivocada; después de 18 años del levantamiento no es posible mantener el error histórico y político de no ser preciso y sensato. Cinco temas podrían servir de eje a la argumentación de Estado:

1. El rezago agrario en Chiapas no era el más alto del país ni el único en 1994.
2. El nuevo marco institucional desahogó la carga pendiente favoreciendo a la mayoría de los asuntos en trámite.
3. La minoría de los expedientes negados fue por una tendencia minifundista de la propiedad privada.
4. La mayoría de los expedientes negados fueron ampliaciones, es decir, ya contaban con tierra por la acción de dotación.

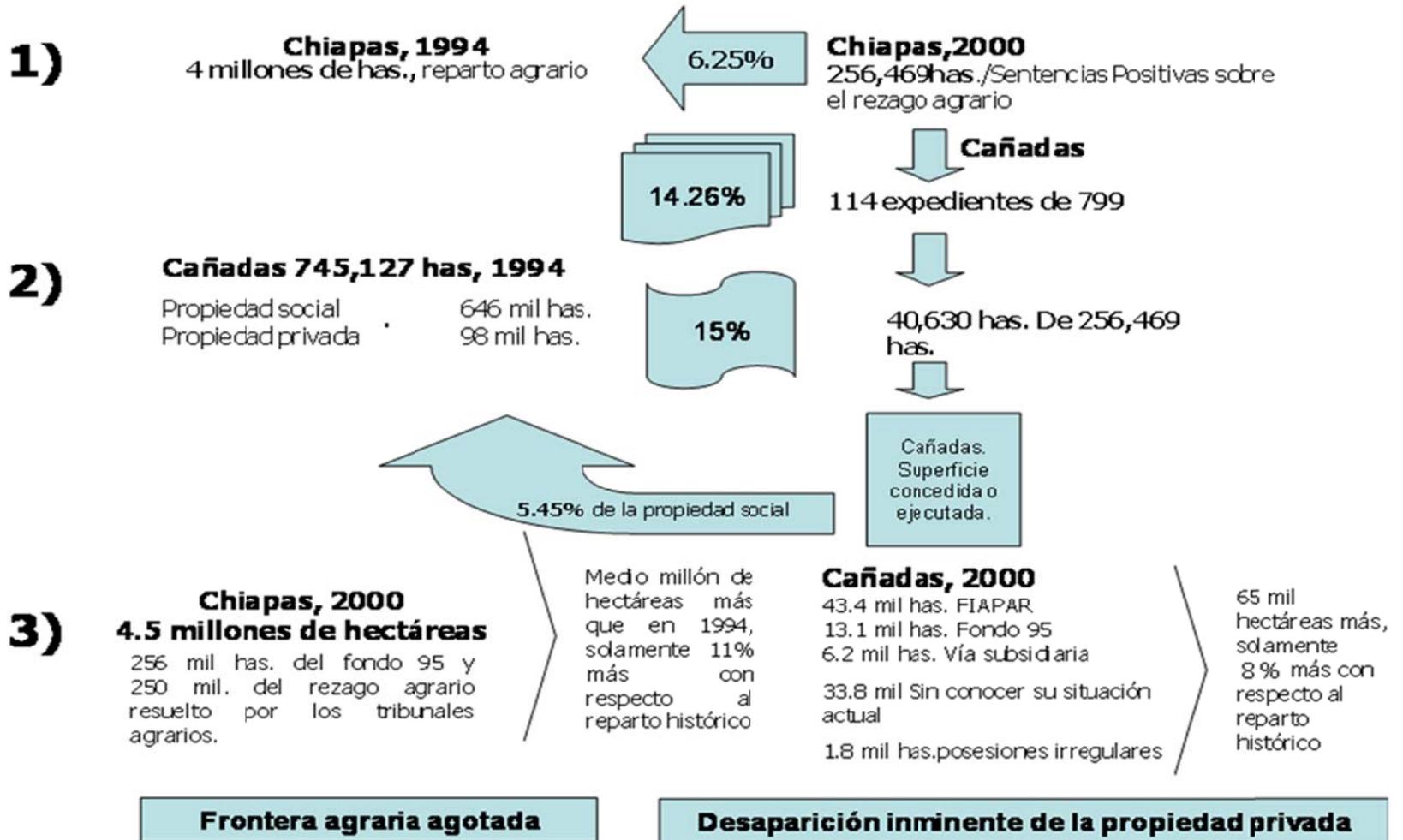
---

<sup>13</sup> SRA, "Sentencias", *op. cit.*

5. En la historia del reparto agrario en las Cañadas, el desahogo con tierra del rezago agrario representó a penas el 5.45%, y el 8% las tierras invadidas y/o adquiridas en ese raíz de 1994.

Frente a esta realidad, es necesario que el propio Estado haga público reiteradamente la conquista de la tierra por los campesinos de Chiapas, al pasar de una sociedad de clases a una sociedad de campesinos. Este es el tema central para la **Agenda institucional, formal o gubernamental**: transitar de una época a otra con la conclusión del rezago agrario.

### Tamaño y proporción del rezago agrario en Chiapas



## 4.2 Continuidad económica y productiva de los Acuerdos Agrarios.

### Referencia teórica

Tras los sucesos de **ingobernabilidad** (Vid *supra* pag 9) en Ocosingo, Margaritas y Altamirano y la **crisis de gobernabilidad** (Vid *supra* pag 19) en 71 municipios de 111, a raíz del 1º de enero de 1994, se construyeron mecanismos específicos para enfrentar la invasión masiva de tierras. Los Acuerdos Agrarios y el fideicomiso instituido recuperaron la **gobernabilidad normal** (Vid *supra* pag 18) para 1998, fuera de Cañadas.

Un segundo paso para integrar una nueva **Agenda institucional, formal o gubernamental** (Vid *supra* pag 36) agraria en Chiapas, significa ofrecer continuidad económica y productiva de los Acuerdos Agrarios, después de la adquisición de un cuarto millón de hectáreas y con un inversión de mil millones de pesos.

Después de 18 años de esa invasión masiva de predios, las tierras adquiridas no han logrado el mismo impulso de atención institucional, financiera y productiva, que permita pasar de la **gobernabilidad normal** (Vid *supra* pag 18) de 1998 a las necesidades **de gobernabilidad** (Vid *supra* pag 9) de 2011. El paso de una a otra, lo permitirá una **política pública** (Vid *supra* pag 35) que se gesticione a través de una **Agenda institucional, formal o gubernamental** (Vid *supra* pag 36).

El más interesado en esta **gestación** es el **público de identificación o involucrados** (Vid *supra* pag 37), toda vez que ese el sujeto social que apostó a la **crisis de gobernabilidad** (Vid *supra* pag 19) fuera de Las Cañadas. Para 2011, este **público** se encuentra bajo la inercia institucional escasa. El problema sustantivo es que este **público** (Vid *supra* pag 37) sabe ganar la calle y crear estados de inestabilidad. Ejercieron ese derecho en 1994 ante la falta de oportunidad de ocupación y empleo. La **política pública** (vid *supra* pag 35) debe evitar un nuevo escenario de desequilibrio entre las demandas sociales y las respuestas gubernamentales.

Durante 1994, la incursión zapatista en la zona de las Cañadas y la movilización campesina en el resto de la entidad crearon un clima de inestabilidad y de altas posibilidades de enfrentamiento generalizado. Los municipios de Ocosingo, Altamirano y Margaritas fueron escenarios de esta **ingobernabilidad**: por una

parte, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional ocupó física y virtualmente los ranchos de la zona, estimándose una extensión de 98 mil hectáreas; por la otra, se desplazaron más de 900 propietarios privados de esos inmuebles. Pero más aún, se desalojaron aproximadamente 10 mil familias campesinas que se cobijaron en las cabeceras municipales. Se trató, entonces, de una declaración de guerra que cobró inmediatamente sus primeros costos: la pérdida de la tierra.

Tanto ejidatarios, posesionarios, avocindados como propietarios privados se convirtieron en desplazados internos.<sup>14</sup> La asistencia del desplazamiento nunca sustituyó la intención del regreso, del retorno a su tierra, a su vida cotidiana. Sin embargo, la preocupación que más se evidenciaba era el destino de las cosechas y los semovientes. La agenda se imprimía de prisas y urgencias. Las inquietudes y angustias se entrelazaban con la búsqueda de interlocutores, de voces autorizadas que fueran capaces de resolver.

Para el gobierno del estado, la respuesta era la intervención decidida de las autoridades federales. En un evento de estas características, el Estado carecía de quehacer y oficio. No existía capacidad de contestar. Se mantenía un clima de espera, de ambigüedades, de necesidades apremiantes que no alcanzaban satisfacción en ninguna parte. Ante la denuncia creciente y el desorden paralelo, largas horas para las quejas, interminable paciencia para evitar la desesperación.

El EZLN se posicionaba en las Cañadas. Ocupaba la tierra de campesinos, sus vecinos y sus parientes; los imparciales, sus oponentes o disidentes y la de los propietarios privados, aquéllos que les daban trabajo o a quienes les guardaban rencor o coraje. Éstos eran los sujetos del problema. El objetivo era la tierra. El alegato se sobrevino entre la *falla del reparto, la necesidad de tierras y la denuncia de la existencia de latifundios*. Había entonces que descubrir el tamaño de las haciendas, señalar cuáles eran las fincas, en dónde estaban y quiénes eran sus dueños.<sup>15</sup> Si la gran finca había existido, para 1994 no era más que humo en el recuerdo de la historia.

---

<sup>14</sup> J. Rebón, *op. cit.*

<sup>15</sup> M. T. Pulido Solís, *op. cit.*

De igual manera, fuera de las Cañadas la disputa se hizo extremadamente sensible. Tan solo en 1994 las organizaciones campesinas invadieron 960 predios de pequeña propiedad. Durante los dos años subsecuentes, esta cifra llegó a 1,280 propiedades invadidas.<sup>16</sup>

Las organizaciones campesinas habían logrado extender su activismo en 71 municipios de los 111 existentes. La superficie se ubicó en 106 mil hectáreas.<sup>17</sup>

En torno al Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas (CEOIC), se plantearon una agenda de demandas que pueden sintetizarse en cinco puntos:

1. Regreso al 27 Constitucional dotatorio de tierras.
2. Resolución positiva del rezago agrario en la entidad.
3. Respeto a las tierras recuperadas.
4. Regularización de las tierras recuperadas.
5. Expropiar latifundios existentes.

No era un punto de partida fácil para el Estado mexicano. Devinieron entonces las instancias de negociación. Se entremezclaban las discusiones de orden ideológico, político y social. Se prolongaron los debates en medio del reconocimiento de un gobierno local en rebeldía y el desconocimiento del recién erigido gobierno constitucional de Chiapas. Si bien era cierto que la mayoría de las organizaciones campesinas tenían relación con el gobierno estatal, también lo era el que las de mayor activismo eran las que tenían invadido el mayor número de predios y mantenían rígido su pliego petitorio.

Estos dos caminos de trabajo político escindieron al CEOIC. Se reagruparon en el CEOIC A.C. y en la Asamblea Estatal y Democrática del Pueblo Chiapaneco (AEDPECH). Ambas rutas coincidían en la necesidad de la negociación. Los propietarios privados de los ranchos veían un camino posible. Se abrían vías para

---

<sup>16</sup> "Los Acuerdos Agrarios en Chiapas...", *op. cit.*

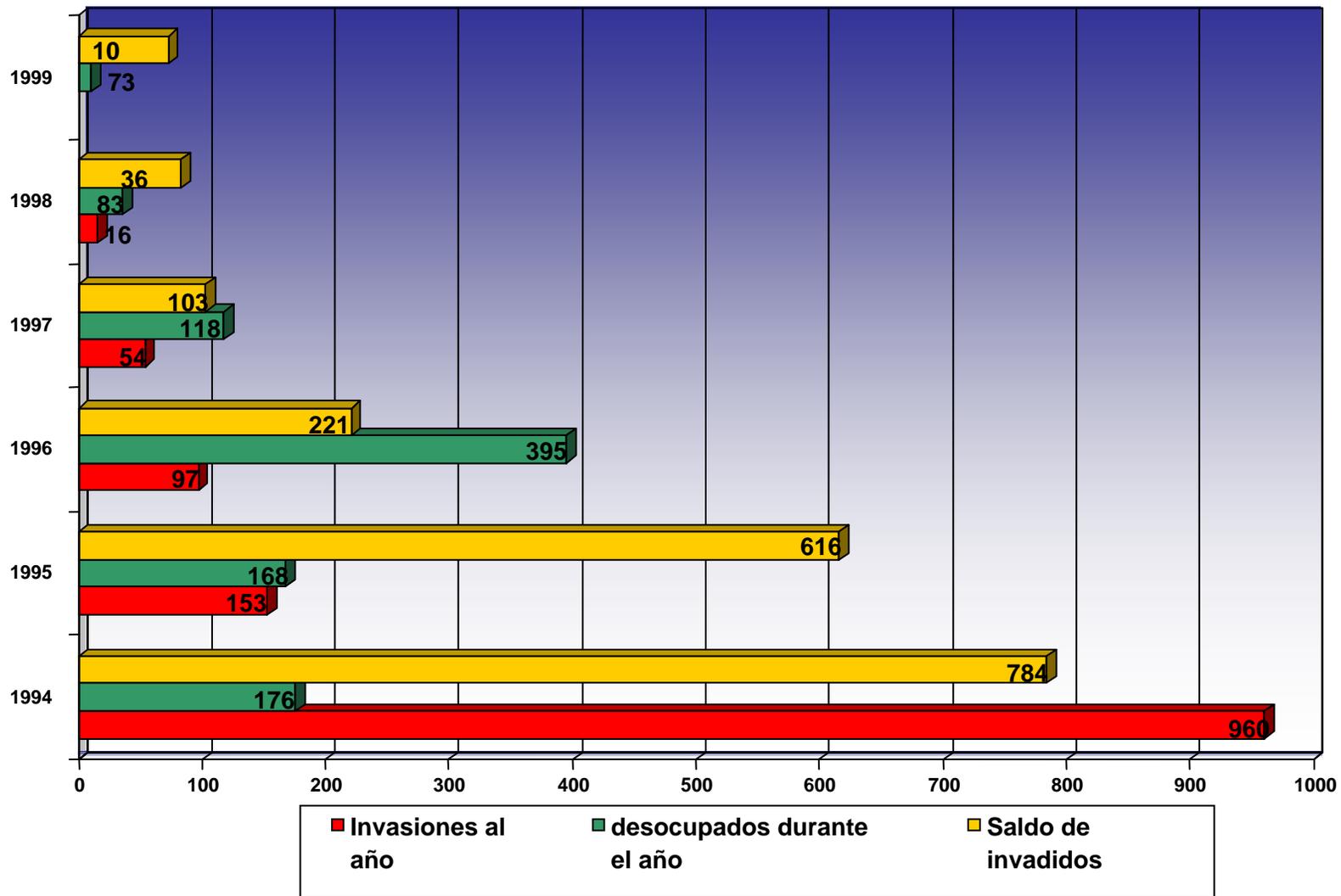
<sup>17</sup> *Ibid.*

atender a los municipios que no solamente les preocupaba la desestabilización, sino la propagación. Después del traumatismo de 1994, también en 1995 y 1996 las invasiones mantuvieron una dinámica, aunque sin el ritmo original (véase *infra* Gráfica 6)

Para los propietarios privados, estas negociaciones representaban el inicio de una larga marcha. Su desesperación obligaba a definir su **Agenda**: el desalojo en condiciones de seguridad; la recuperación negociada pero inmediata o la pronta adquisición del rancho. Para el Estado mexicano ninguna era factible. Holgaban razones de tiempo o capacidad. Sin embargo, ya había comenzado la cruzada de la negociación. Se empezaba con quienes generaban el conflicto de intereses y, en su caso, con quienes recibían el efecto inmediato.

En suma, tanto en las Cañadas como fuera de ella, la inestabilidad obligaba a poner al gobierno en acción. El EZLN no ocupaba en la zona gris ranchos específicos, sino la zona demarcada por su territorio. Las organizaciones campesinas también invadían predios específicos, pero solamente cuando se trataba de negociar. Ambos eran dos procesos de ocupación de tierras, pero con perspectivas distintas: los primeros para constituir municipios autónomos; los segundos, para constituir nuevos ejidos. El Estado decidió, por tanto, fideicomitir la propiedad en tanto se regularizaba la propiedad invadida para después adquirirla en favor de los grupos campesinos.

**Gráfica 6**  
**Invasiones a Predios 1994-1999**



Fuente: SRA, *La política agraria en Chiapas... op. cit.*

Para el caso de las Cañadas, se organizó e instrumentó un Fideicomiso de Aparcerías Bobinas y Proyectos Productivos (FIAPAR); en tanto, para las invasiones masivas fuera de las Cañadas, se puso en marcha un Programa de Adquisición de Tierras denominado Fondo 95. En este rubro, abordaremos el significado cualitativo y cuantitativo de este segundo esfuerzo institucional, el primero será abordado en un subsiguiente apartado; ambos instrumentos para la recuperación de la **governabilidad normal**.

Los Fideicomisos Fondo 95 y Pro Chiapas, constituidos formalmente el 10 de abril de 1995, fueron los instrumentos técnicos, jurídicos y financieros del Programa de Adquisición de Tierras. Los Acuerdos Agrarios son las voluntades expresas y formalizadas del gobierno federal, del estado, de las organizaciones campesinas y de los poblados para desarrollar actividades en el desahogo de asuntos social agrarios a través de compromisos específicos y tácitos.

Los Acuerdos Agrarios fueron las negociaciones del gobierno y la sociedad campesina organizada (en un ámbito de declaración de guerra, invasiones de predios, sin planes de mediano plazo en marcha y sin recursos presupuestales) para recanalizarlos en tiempos de emergencia.

Frente a la conclusión del reparto agrario en las modificaciones al artículo 27 constitucional, el gobierno federal y estatal diseñaron un mecanismo de adquisición de tierras que no fuera dotatorio, pues el desahogo del rezago agrario ponía de relevancia la fase final de la política distributiva más importante del siglo XX mexicano: la Reforma Agraria.

Este paso no podía perderse. No solamente era una lucha ideológica y legal, era la visualización de casos específicos, de condiciones objetivas sobre la existencia de tierras no afectables en la entidad. Como se ha podido observar, la superficie del estado había sido socialmente repartida. Los volúmenes de la propiedad privada ya no representaban una expectativa real de vida. Y así fue.

¿Qué era lo importante en este momento en Chiapas? Recuperar los márgenes de gobernabilidad: “[...] el objetivo más importante de los Acuerdos Agrarios [...] es cancelar de manera definitiva la demanda de tierras sobre la base del reconocimiento y consenso de las propias organizaciones y grupos campesinos de que la demanda agraria en Chiapas llegó a su fin.”<sup>18</sup> El término *finiquito* nunca fue aceptado por las organizaciones campesinas. Se convino la palabra *acuerdo*. Así quedaron y firmaron los Acuerdos Agrarios.

En una sociedad de campesinos, no pueden dejar de haber demandas de tierras como expresión de una necesidad social ante la ausencia de capitalización en el campo y la falta de oportunidades de ocupación y empleo distintos a la tierra. Las cláusulas de no más demandas de tierras, que se firmaron en los Acuerdos Agrarios, respondían a la necesidad de acotar los universos y así inhibir la aceleración de la violencia generalizada y la inestabilidad que generaba el ambiente de guerra declarada. Dos hechos prueban la afirmación: los acuerdos implicaron negociar 250 mil hectáreas para su adquisición y no convenir otro tanto, así como reconocer que las organizaciones campesinas volvieron a plantear, una vez firmadas las Actas de Conclusión en 1998, “nuevos paquetes”; sólo la CIOAC presentó formalmente un pliego petitorio de 20 mil hectáreas. La gran diferencia fue que en ese entonces, después de cuatro años de negociaciones y cumplimientos, las nuevas demandas no se presentaron ni con violencia ni desestabilizaciones.

Aún más, en el diseño conceptual de la política de desarrollo agrario fue explícito el primer objetivo de corto plazo: “Disminuir la presión sobre la tierra, la que se da básicamente por la demanda social agraria”. El documento era claro: no pretende la *policy* cancelar o terminar, sino disminuir.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Daniel Villafuerte Solís *et al.*, *La tierra en Chiapas. Viejos problemas nuevos*, México, UNICACH/Plaza y Valdés, 1999, p. 198.

<sup>19</sup> PEDAC-Chiapas, *op. cit.*, p. 61.

El mismo estudio reconoce la importancia de la **governabilidad**, a través de *la reconstitución de la legitimidad*:

Desde una perspectiva de corto plazo, la política de los Acuerdos Agrarios logró el cometido de frenar las ocupaciones de predios y sentar a la mesa de negociación a cada una de las organizaciones y grupos invasores, desinhibiendo la conflictividad social. Los actores beneficiados tendrán que reconocerlo. Amén de las diferencias internas y oposiciones iniciales, terminan legitimando la estrategia de los Acuerdos Agrarios al otorgar su anuencia, sujetándose a las normatividades establecidas.

Tomando distancia de la coyuntura la percepción de las organizaciones con respecto a los acuerdos existe una diversidad de matices que tiene que ver con los principios y las estrategias de trabajo que las caracterizan. Sin embargo, una percepción común es la de la observancia del discurso agrarista; los argumentos versan en torno a la existencia del latifundio, la existencia del rezago agrario en diversos gradientes, pero sobre todo, la existencia de campesinos sin tierra.<sup>20</sup>

La demanda de tierras fue de medio millón de hectáreas y se acordó la mitad. Las 60 organizaciones campesinas firmantes acordaban los términos de negociación, una vez analizados todos los asuntos de su agenda, uno por uno. Se firmaban compromisos explícitos, a través del esquema integral de los acuerdos mencionados (véase *infra* Esquema 12).

Entre las organizaciones que mayor demanda de tierra tuvieron, y entre los que había el número más alto de invasiones, fueron:

**Cuadro 36**  
**Organizaciones y demanda de tierras (a)**

Organización	Superficie	
	Demandada	Acordada
Confederación Nacional Campesina (CNC)	111,901 has.	28,375 has.
Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC)	41,350 has.	15,887 has.
Organización Campesina Emiliano Zapata – Coordinación Nacional Plan de Ayala (OCEZ-CNPA)	33,405 has.	13,641 has.

<sup>20</sup> D. Villafuerte Solís *et al.*, *op. cit.*, pp. 200,201.

Consejo Nacional de Pueblos Indios (CNPI)	24,985 has.	4,627 has.
Organización Proletaria Emiliano Zapata-Bloque de Fuerzas Populares (OPEZ-BFP)	19,104 has	7,763 has.
Solidaridad Campesina Magisterial (SOCAMA)	15,681 has.	15,681 has.

Fuente: SRA, *La política agraria en Chiapas... op. cit.*

Hubo también organizaciones que su nivel de demanda oscilaba sobre las 10 mil hectáreas, sin llegar a ser las más altas y que su grado de invasión fue muy considerable:

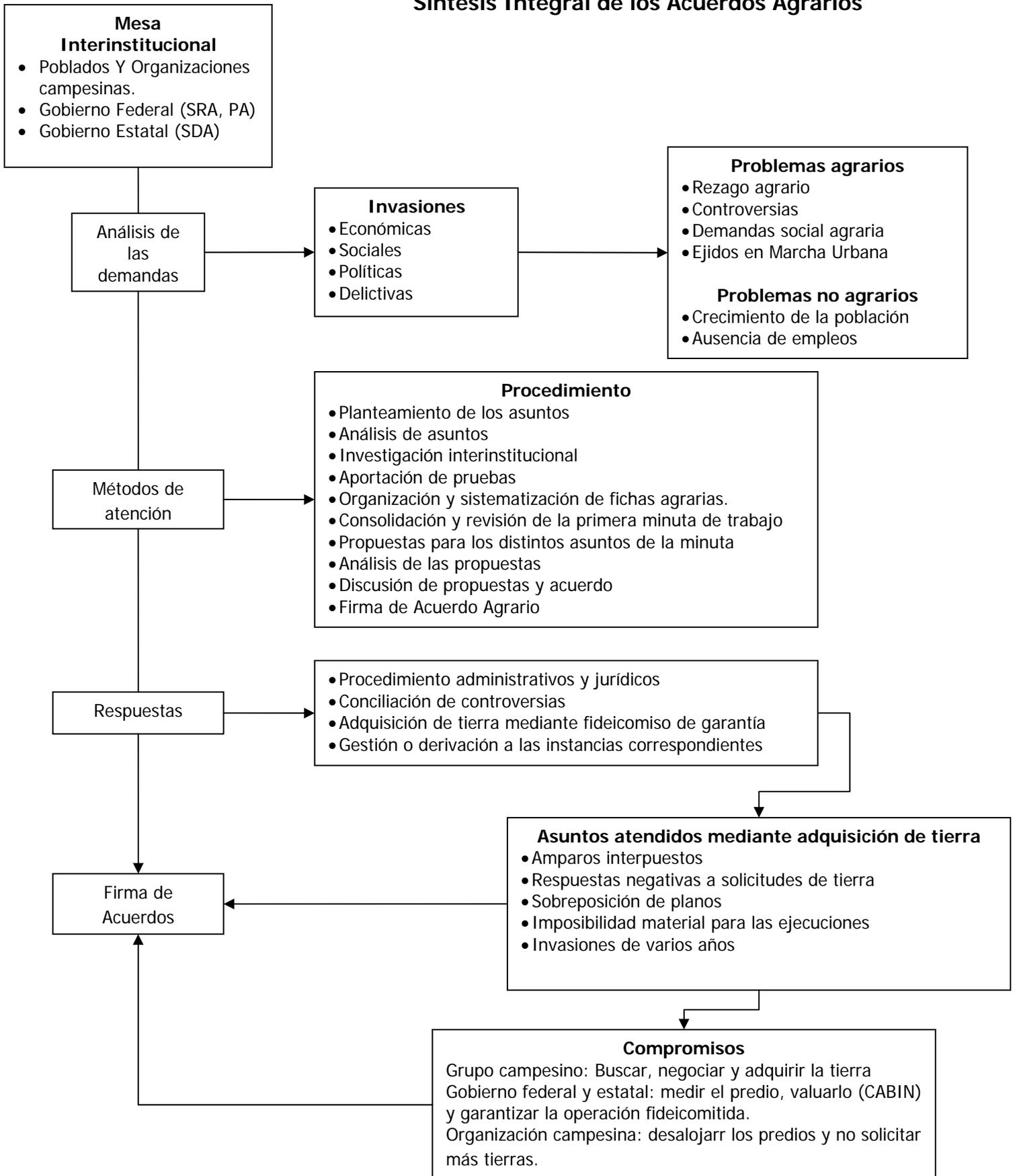
**Cuadro 37**  
**Organizaciones y demanda de tierras (b)**

Organización	Superficie	
	Demandada	Acordada
Aric-Independiente	13,690 has.	2,327 has.
Coordinadora Estatal Campesina (CEC)	13,532 has.	8,880 has.
Alianza Campesina Independiente (ACI)	12,772 has.	2,010 has.
Alianza Nacional Campesina (ALINCA)	12,352 has.	6,715 has.
Unión de Representantes Campesinos en Independientes (URCI)	10,454 has.	2,817 has.
Aric Unión de Uniones	10,000 has.	7,065 has.

Fuente: *ibid.*

La movilización de estas organizaciones, la invasión masiva de tierras y la demanda desproporcionada constituían los componentes de la **crisis de la gobernabilidad**.

## Esquema 12 Síntesis Integral de los Acuerdos Agrarios



Fuente: José Becerra O'Leary *et al.*, "Los Acuerdos Agrarios en Chiapas", en *Revista Estudios Agrarios*, núm. 3, abril-junio de 1996

Sin embargo, hubo planteamientos muy modestos. Las organizaciones de las Regiones Autónomas Pluriétnicas, RAP, tuvieron demandas de algunos casos:

**Cuadro 38**  
**Organizaciones y demanda de tierras (c)**

Organización	Superficie	
	Demandada	Acordada
Convergencia de Organizaciones Campesinas de Indígenas de Chiapas (COCICH)	623 has.	414 has.
Unión Campesina Chiapaneca (UCCH)	598 has.	456 has.
Organización Indígena de los Altos de Chiapas-Frente Independiente de Pueblos (ORIACH-FIPI)	577 has.	577 has.
Unión Campesina Democrática Central (UCD-Central)	506 has.	110 has.
Coordinadora de Organizaciones en Lucha de los Pueblos Mayas para su liberación, Asociación Civil (COLPUMALLI)	485 has.	415 has.
Socai-Soconusco	333 has.	147 has.

Fuente: *ibid.*

En diciembre de 1997, la Mesa Interinstitucional Agraria, integrada por la Coordinación Estatal de la Secretaría de la Reforma Agraria, la Delegación Estatal de la Procuraduría Agraria y la Secretaría de Desarrollo Agrario del Gobierno del Estado, caracterizaban el 80% de lo firmado en 1995 y 1996:

El avance de los Acuerdos Agrarios se ha logrado gracias al cumplimiento de los compromisos adquiridos por las partes, tanto dependencias gubernamentales como organizaciones campesinas y poblados involucrados. En donde hay divergencias, continuamos utilizando la conciliación agraria como medio para dirimirlos, ya que nadie puede esconder o negar el compromiso adquirido con responsabilidad y buena fe.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> "Los Acuerdos Agrarios. Proceso de conclusión", desplegado publicado en *Cuarto Poder*, Tuxtla Gutiérrez, sábado 6 de diciembre de 1997, p. 54 (en adelante, *Desplegado-Cuarto Poder*).

¿Cuáles eran los compromisos cumplidos?

Por las organizaciones campesinas y poblados:

- Búsqueda y negociación de los predios a adquirir.
- No realizar ningún acto de posesión ilegal de tierras.
- Desocupar los predios que tuvieron invadidos y que no fueron susceptibles de adquisición.
- El compromiso de plasmar en un acta de asamblea su conformidad de dar por concluida su demanda social agraria.
- Integrar los expedientes correspondientes para las operaciones de adquisición.

Por el gobierno federal y estatal:

- Levantamiento censal.
- Localización topográfica y entrega de predios.
- Tramitación de avalúos ante la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN).
- Autorización de garantías fideicomitidas.
- No negociar ni adquirir predios.

Para febrero del 2000, 56 de las 60 organizaciones firmantes ya habían signado sus Actas de Conclusión de los Acuerdos Agrarios. La ARIC-Independiente había firmado parcialmente y se negaban a hacerlo la Alianza Campesina Independiente (ACI), la Central Campesina Independiente (CCI) y la Unión de Representantes Campesinos e Indígenas (URCI). Las dependencias de la Mesa Interinstitucional Agraria habían cancelado asuntos de sus respectivos Acuerdos por irregularidades presentadas en el proceso<sup>22</sup> (del cual, Harvey nunca tuvo noticia).<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> SRA, *La política agraria en Chiapas...*, *op. cit.*

<sup>23</sup> N. Harvey, *op. cit.*

Con el proceso de negociación, la firma y el cumplimiento de los Acuerdos Agrarios, los márgenes de **governabilidad normal** habían sido rescatados. No solamente la tendencia de la invasión había descendido (véase *supra* gráfica 6), sobre todo la curva y el número de desinvasiones (véase *infra* gráfica 7). Ahora, subsistirían dos preocupaciones: para las organizaciones y grupos, regularizar la propiedad fideicomitida en ejidos, como lo solicitaban en las propias Actas de Conclusión; para la Mesa Interinstitucional, insistir en el tema del desarrollo (la necesidad de la nueva **Agenda institucional, formal o gubernamental**).

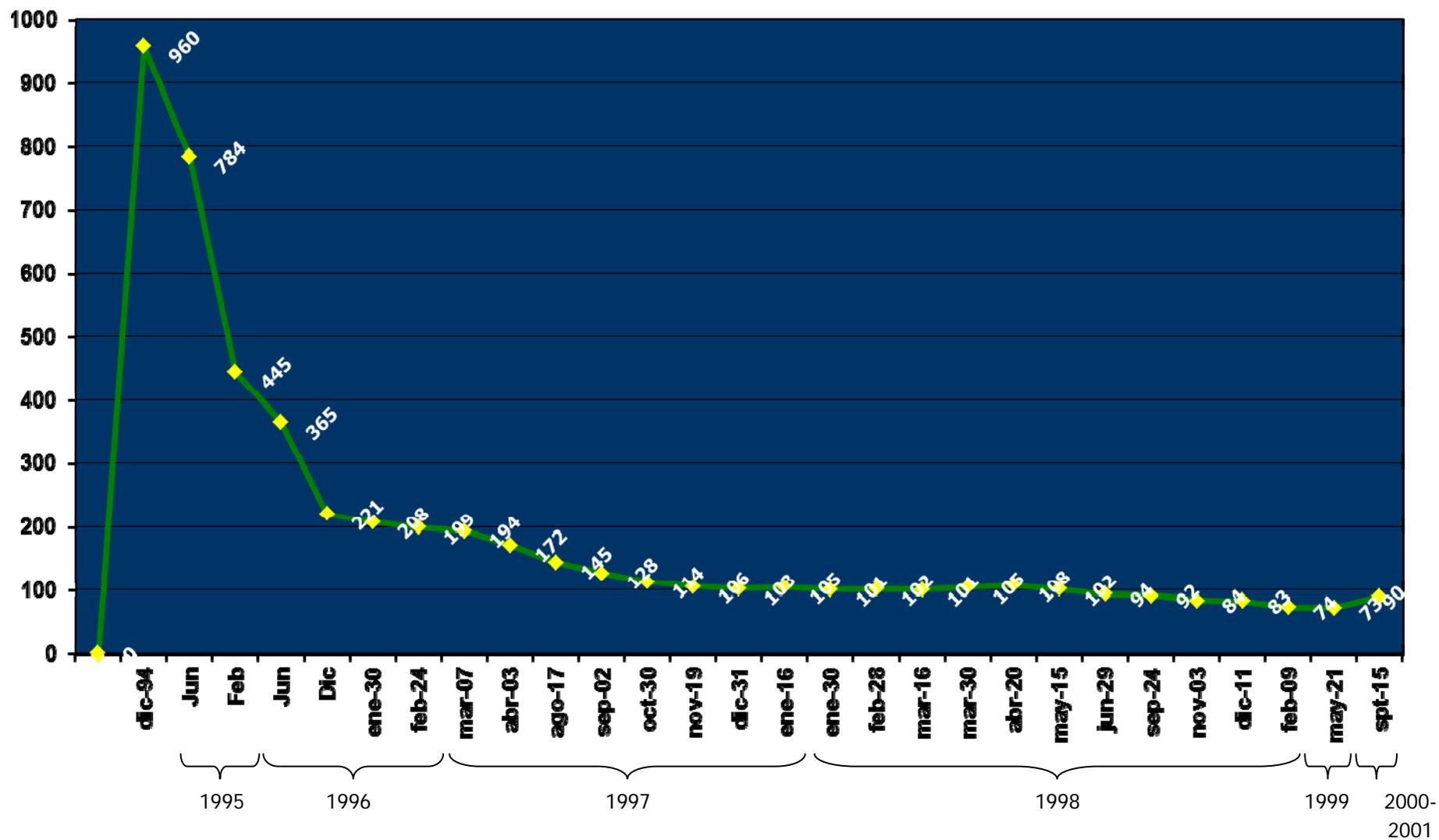
Como Estado mexicano debemos procurar tomar decisiones en el presente y tener visión de futuro. La decisión del presente es concluir los Acuerdos Agrarios, sobre la base de que la frontera agraria ha concluido. La visión de futuro nos exige hacer producir las tierras que tienen en sus manos todos los hombres y mujeres de Chiapas y corregir el preocupante crecimiento demográfico. Compartimos la tesis de que ahora tenemos que hacer producir las tierras con la orientación de la ocupación y el empleo, de respeto a la vocación del suelo, de alta rentabilidad y respeto a la biodiversidad.

En Chiapas, debemos plantearnos un nuevo paradigma para el siglo XXI. En este siglo que se acaba, el paradigma descansó en distribuir la tierra. Estamos concluyendo. Ahora debemos, con seriedad y responsabilidad de futuro, saber que el paradigma del siglo que se asoma, es hacer producir la tierra. Este empeño implica construir los puentes entre la conclusión del rezago y los Acuerdos Agrarios con el inicio de la producción rentable. Tan solo la preocupación no basta. Las instituciones agrarias hemos comenzado un nuevo trabajo con la población rural.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Desplegado-*Cuarto Poder*, *op. cit.*

Gráfica 7  
Tendencia de Desocupación de Predios



Fuente: SRA, *La política agraria en Chiapas... op. cit.*

En el año 2000 se puso en marcha el Programa de Regularización de la Propiedad Fideicomitida en Chiapas. Para diciembre del 2003, de los 1,212 grupos inmobiliarios, habían constituido 900 nuevos ejidos. Sin duda, estos mismos planteaban una nueva numeralía para la entidad:

- 1) Se constituyeron más del 50 por ciento de núcleos agrarios de los alcanzados en la historia de Chiapas; es decir, ya no serían 1997 núcleos agrarios, sino 2,964. El segundo estado de la República con mayor número de ejidos y comunidades después de Veracruz.
- 2) Se beneficiaron a 60 mil familias que significó más de la cuarta parte de 232 mil familias apoyadas en 77 años.
- 3) Se entregaron tierras con vocación ganadera y agrícola con alto potencial productivo, escogidas y negociadas por los propios grupos campesinos.

Una vez lograda la tierra y su conversión ejidal, el planteamiento campesino fue entonces la demanda de apoyos productivos (**gestación de la agenda**): transitar de un escenario de **ingobernabilidad y crisis de gobernabilidad** a uno de recuperación, de la demanda de tierras al crecimiento económico. Este proceso desautorizó el señalamiento de la contención social, ocupando su lugar la recuperación de la **gobernabilidad normal** en Chiapas.<sup>25</sup>

El 19 de mayo de 1998, las instituciones agrarias y las organizaciones campesinas daban cuenta del cumplimiento en la adquisición de las tierras, pero, sobre todo, de la necesidad de poner económicamente en marcha las 250 mil hectáreas.<sup>26</sup> Se demandaba pues, la integración de una **Agenda institucional**,

---

<sup>25</sup> M. E. Reyes Ramos, "Los Acuerdos Agrarios en Chiapas ¿Una política de contención social?", en M. E. Reyes Ramos *et al.*, *Espacios disputados: transformaciones rurales en Chiapas*, UAM Xochimilco/Colegio de la Frontera Sur, 1998.

<sup>26</sup> *Vid.* "Proceso de conclusión de los Acuerdos Agrarios. La producción, el nuevo reto", en *Revista Estudios Agrarios*, núm. 9, octubre de 1997-abril de 1998 (documento disponible en línea, en <http://www.pa.gob.mx/publica/pa070909.htm>).

**formal o gubernamental.** Ésta es, en todo caso, la continuidad económica y productiva que se requiere de los Acuerdos Agrarios. Se trata de un proyecto económico con nuevos enfoques para la producción y novedosas estrategias financieras.

Del total de hectáreas adquiridas, el 50% tienen vocación ganadera (cuentan con pastizales e infraestructura), el 35% están dedicadas a la agricultura (maíz y café principalmente), el 10% tiene vocación silvícola y el 5% restante son forestales. Estas hectáreas deben entrar a una nueva etapa productiva con el objeto de que generen ocupación y empleo a los beneficiados, con la consecuente obtención de ingresos y mejoramiento de sus niveles de vida. Los campesinos beneficiados con esta superficie no cuentan con ningún capital que les permita iniciar alguna actividad agropecuarias y, por lo mismo, no son sujetos de crédito por la banca comercial.

Es necesario entonces utilizar nuevos enfoques de producción tendientes a generar ingresos en el corto plazo, como la producción y comercialización de maíz mediante labranza de conservación, acopio y comercialización de café, engorda de toretes, aparcerías bovinas, etcétera.

Si se cuenta con la tierra y la fuerza de trabajo, se requiere el capital y la tecnología. Se propone, así, una nueva estrategia de financiamiento basada en el FIRA, el cual permite potencializar los recursos disponibles en la entidad y exige asistencia técnica calificada. Esta estrategia se basa en la constitución de un fondo para el otorgamiento de garantías líquidas del financiamiento solicitado, así como la mezcla de recursos provenientes de la Alianza para el Campo, FONAES, CDI y SEDESOL con el objetivo de disminuir la carga financiera y elevar el rendimiento de la inversión de los proyectos anuales que se formulen.

Para constituir dicho fondo, se propone que el Fideicomiso Fondo 95 transfiera recursos no ejercidos del Programa de adquisición de terrenos rústicos, así como una aportación líquida del gobierno del estado con los cuales se establezca un fideicomiso que norme y controle su operación y la participación de las instancias gubernamentales involucradas.

La idea de inversión será definida conjuntamente con el grupo campesino, la formulación del proyecto deberá realizarla un despacho de asistencia técnica integral y la evaluación financiera será responsabilidad de FIRA, asegurando con esto la aceptación del proyecto, su rentabilidad y la recuperación del crédito.

Se trata de hacer funcionar el conjunto institucional en favor de quienes deben pasar de la condición de *compañero* al de *socio*. No debe considerarse un proyecto sexenal o de coyuntura, sino un proyecto multianual donde los rendimientos sean los que marquen la pauta del éxito en los negocios agropecuarios.

Necesariamente, es importante identificar las premisas del proyecto: 1) organización económica de los campesinos productores; 2) introducción de tecnología y asistencia técnica y 3) nuevos esquemas de financiamiento. Estos puntos nos ubican en la definición del objetivo fundamental: *generar ingresos y capitalización a través de la explotación diversificada y de proyectos productivos financieramente viables*. Para la consecución de ello, las líneas estratégicas deberán ser:

- Planificar el uso adecuado de la tierra con base en su vocación evitando la reconversión del uso de suelo.
- Rehabilitar y desarrollar la infraestructura productiva.
- Fomentar la responsabilidad solidaria, el trabajo comunitario y el ahorro interno inhibiendo el minifundismo.
- Eliminar la indolencia existente entre todos los actores derivada de la "cultura de no pago".
- Interrelacionar la trípole: ocupación intensiva de mano de obra, la generación de renta progresiva y la procuración por el desarrollo sustentable.

Sin duda, será la organización económica y el trabajo colectivo del grupo, y en su caso el agrupamiento de tierras, lo que permitirá a) el desarrollo de propuestas

productivas a nivel regional; b) la atención diferenciada a grupos campesinos con base a su nivel de organización y c) niveles productivos escalables empresarialmente.

En suma, se busca instrumentar eficiente y eficazmente los apoyos al sector agropecuario derivados de los recursos oficiales. Es de suma importancia entender que de cada peso invertido en la adquisición de la tierra, debe existir otro para la inversión productiva original.

Durante 2001-2006, el gobierno del estado trabajó con cinco líneas entre las organizaciones campesinas y con las tierras adquiridas:

- Continuó el programa de regularización de la tierra fideicomitida hasta la constitución de los 900 ejidos.
- Buscó integrar un Congreso Permanente con las organizaciones campesinas (sin lograrlo, toda vez que no se conocía la naturaleza disímbola y hasta asimétrica de éstas).
- Reclutó a ideólogos y dirigentes campesinos en la administración pública estatal, sin demostrar competencias ni habilidades en la formulación de políticas al respecto.
- Procesó judicialmente a dirigentes campesinos que perdieron el alineamiento del *gobierno de la esperanza* tras la coalición electoral de 2000
- Diluyó el esfuerzo del Estado mexicano para dar continuidad económica y productiva a los Acuerdos Agrarios.

Frente a lo anterior, la administración local (2006-2012) no ha tenido más que signos desalentadores:

- Formuló un Plan de Desarrollo Chiapas Solidario con una política agraria insuficiente y una política agropecuaria en medio de la *turbulencia de objetivos*.

- Ofreció los Convenios de Gobernabilidad a partir de nuevas invasiones en el medio rural, creando nuevos espacios de **déficit y crisis de gobernabilidad**.
- Transformó los Convenios de Gobernabilidad en Convenios de Productividad, basados en temas de Unidades Básicas de Vivienda, Activos Productivos, Maíz Solidario, Convenio de Confianza Agropecuaria y Apoyo Mensual.
- Estos últimos no han esclarecido cinco ejes temáticos:
  - ✓ Qué se regulariza sobre la tenencia de la tierra y cuál es su aportación al conjunto local.
  - ✓ Cuáles son las invasiones que quedan en el saldo de los Convenios.
  - ✓Cuál es el alcance de los beneficios sociales y económicos y su impacto en el Índice de Desarrollo Humano de los municipios, regiones y estado.
  - ✓ Cómo se distribuyen los recursos económicos por cada instrumento y cuáles son los montos autorizados por organización.
  - ✓ Cómo se mide la eficacia y eficiencia de los recursos invertidos.
- Los Convenios de Productividad no son públicos. Solo existe publicidad sobre lugares comunes en torno a la tranquilidad pública y la paz social.

Los Acuerdos Agrarios no fueron el logro administrativo de un gobierno. Fueron, en todo caso, la política pública que rescató la **gobernabilidad normal** de un estado convulso al calor de la declaración de guerra del EZLN.

Tres temas administrativos le pueden importar al lector: ¿cuánto se gastó? (fueron mil millones de pesos); ¿en que se invirtió? (en la adquisición de 250 mil hectáreas) y ¿qué se logró? (constituir 900 ejidos, el 50% más de 1994).

Sin duda cada uno de ellos tiene su importancia en sí misma; sin embargo, la **gobernabilidad normal** recuperada no se mide ni aquilata, menos a ojos de

quienes han padecido la **ingobernabilidad** perdiendo su patrimonio o, más grave aún, la vida de sus seres cercanos. Los Acuerdos Agrarios no solamente dispusieron de ese nuevo margen para gobernar, sino que crearon nuevos espacios de reconciliación social, ¿por qué? Simplemente porque el agraviado tenía que dialogar con los demandantes o invasores de su tierra y éstos tenían que negociar con aquél su adquisición o su desocupación. Eso no fue sencillo. Implicó voluntad de las partes y oficio del conciliador. De esos diálogos se lograron los contenidos de los Acuerdos.

Tras el proceso de 1994, ¿cómo puede entenderse que el estado se desentienda? Los Acuerdos Agrarios no sólo fueron tierra, sino una nueva oportunidad en la vida. Ante ello, ¿cómo comprender la importancia histórica de una movilización que fue atendida con una *public policy* y que debía seguir siendo atendida con otros pasos? La lucha por la tierra es finita; la lucha por vivir de ella, infinita.

¿Y después del rancho qué? Ése ha sido el viacrucis de la Reforma Agraria. ¿Qué hacer? Este debe ser un tema de **Agenda** en la política federal y estatal. Tras la compra, la regularización de la propiedad fideicomitida y la constitución de los ejidos, ¿qué sigue? Continúa entonces la lucha por hacer producir esas tierras y vivir de ellas.

Las organizaciones y las tierras adquiridas se vuelven temas de **Agenda** cuando surge un nuevo problema que desemboca en **déficit de gobernabilidad** y **crisis** de la misma. Se empiezan a inventar soluciones coyunturales que detengan la invasión, es decir, se recrea un nuevo ciclo perverso de la **ingobernabilidad**. Si se toma todo esto como tema de **Agenda**, entonces estamos construyendo una *policy* para preservar, madurar y enriquecer la **gobernabilidad** lograda, a partir de un **público de indentificación o involucrado**, como las organizaciones y campesinos mismos.

### 4.3 Desahogo de la Agenda social agraria.

#### Referencia teórica

Tras el manejo de la conclusión del rezago agrario y la continuidad económica y productiva de los Acuerdos Agrarios, es de suma importancia atender y desahogar los asuntos agrarios y de tierras específicos, que conllevan un **déficit** y en su mayoría **crisis de gobernabilidad** (Vid *supra* pag 19) permanente.

Esta **crisis** “describe una situación de proliferación de anomalías, es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales” (Vid *supra* pag 19).

Los asuntos en cuestión se mantienen –desde tiempo atrás a 1994-, en una situación altamente sensible entre los distintos **públicos** (Vid *supra* pag 37), como lo señala Luis Aguilar. Los **grupos de identificación (involucrados)** están identificados como actores políticos intransigentes y no como sujetos sociales convencidos, y se identifican como fuente de **crisis de gobernabilidad** (Vid *supra* pag 19) cíclica.

Estos asuntos no son parte de la **Agenda institucional, formal o gubernamental** (Vid *supra* pag 36), de acuerdo a Cobb y Elder. Para poder ser incorporados estos asuntos agrarios o de tierras a una **Agenda**, cumplen tres requisitos indispensables: Son objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento público; una buena parte del público considera que se requiere algún tipo de atención; y es perceptible la necesidad de la competencia gubernamental (Vid *supra* pag 36)

De igual manera, estos asuntos específicos, como temas de **Agenda institucional, formal o gubernamental** (Vid *supra* pag 36), forman parte del proceso de **gestación de una política pública** (Vid *supra* pag 32), pues cumplen dos principios fundamentales: Se identifican y se definen como problemas y se perciben como problemas actuales o futuros, tanto por parte del político como por el técnico.

Si bien los Acuerdos Agrarios significaron nuevos márgenes de **gobernabilidad normal** para Chiapas, no resolvieron, sin embargo, el rezago agrario (pues éste se desahogó con los 799 expedientes puestos en estado de resolución por la SRA y

con sus sentencias respectivas por partes de los Tribunales Agrarios). En cambio, en el marco de una nueva oportunidad política frente a la desocupación y el desempleo en la entidad, sí lograron solucionar las necesidades más apremiantes de tierras de las organizaciones y grupos campesinos organizados en torno a los efectos del EZLN en las Cañadas y al desbordamiento social de 1994.

La ausencia de oportunidades técnicas, organizativas y financieras en la tierra (que se traducen en un bajo valor del producto agropecuario, en altas tasas de población hasta entrada la década de los 90 y en la pérdida progresiva del suelo) es la causa del daño estructural en el campo en Chiapas.

Abordar los Acuerdos Agrarios es subrayar el contenido histórico del reparto hasta 1992, así como poner al descubierto el fondo social y económico de las demandas de tierras de 1994. La política redistributiva de 1915-1992 había estado llena de todas las deficiencias e injusticias,<sup>27</sup> pero la obra política de reconocer y dotar de tierras a los campesinos pobres estaba realizada. La sociedad de Chiapas de 1994 ya era una sociedad de campesinos. El desahogo del rezago agrario y la conclusión de los Acuerdos Agrarios sumaron medio millón de hectáreas entregadas entre 94 y 98, apenas el diez por ciento de la historia del reparto agrario en Chiapas.

El rezago agrario fue el 5% del reparto en un conjunto; lo mismo las adquisiciones de los Acuerdos. Los campesinos con trámites ante la SRA y los tribunales agrarios no salieron a reclamar sus derechos a través de las invasiones. En cambio, las organizaciones y grupos campesinos que tuvieron algún antecedente agrario negado o se hallaban en alta conflictividad social o en plena búsqueda de un medio para subsistir, sí ocuparon las tierras en propiedad privada que, como hemos visto, sus tamaños o proposiciones ya no corresponden a las

---

<sup>27</sup> G-CH, *Plan Estatal de Desarrollo 1995-2000*, Tuxtla Gutiérrez, Coplade, 1995 (en adelante, PDCH 95-00).

extensiones del latifundio ni la concentración de tierras de principios y entrada el siglo XX.

Sin duda, el traumatismo de la política distributiva del reparto oscilaba entre los ámbitos del **déficit y la crisis de gobernabilidad** a la **ingobernabilidad**, pues los sujetos actores en las arenas de poder crearon escenarios de intereses opuestos, es decir, un problema de clases. El Estado mexicano tenía muy claro su alianza política, pero también sus necesidades de equilibrio social y económico.

La reforma agraria ha sido un proceso histórico, político, social y técnico de dotación y reconocimiento de tierras. La revolución institucionalizada puso en marcha una política que tenía un referente en las luchas de 1910, una alianza corporativa y una interlocución ideológica. Empero, la necesidad de llevarla a cabo creó sus propias deficiencias e injusticias. Los "hijos predilectos del régimen"<sup>28</sup> resultaban beneficiados, pero también perjudicados. Con el reparto se crearon los escenarios de la conflictiva agraria más álgida entre los sujetos de derecho; la falta de vida económica y productiva hizo observar a la tierra no como medio para el desarrollo, sino como la demarcación territorial para poseer y controlar. El abuso y el engaño de los que fueron objeto los sujetos, así como esta perspectiva feudal de la tierra, crearon endurecimientos y rigideces en la conducción social y política al interior de los pueblos. Es decir, se procreó una cadena de perversiones que han generado conflictos agrarios y no agrarios (disputas de tierras en los ejidos, las colonias y las comunidades agrarias) en los estados del sur del país.

Referirse a la **Agenda** social agraria de Chiapas es saber cuáles son sus conflictos agrarios y cuáles no son jurídicamente agrarios; finalmente, ambos son disputas de tierras.

Para configurarse un conflicto agrario en una controversia colectiva, deben existir dos condiciones fundamentales: la existencia de derechos de propiedad o posesión y el reconocimiento de sujetos con derechos constituidos. La primera se

---

<sup>28</sup> A. Warman Grij, *op. cit.*

refiere al tipo de propiedad al que se pertenece: ejidos, comunidades agrarias, colonias agrícolas y ganaderas y pequeñas propiedades. Los sujetos agrarios colectivos son los citados; los individuales, comuneros, ejidatarios, colonos, posesionarios, avocindados, nacionaleros, jornaleros y pequeños propietarios. Las acciones o controversias que más inciden en la creación de este tipo de conflictos son:

- Acciones agrarias sin ejecución o con ejecución parcial.
- Acciones agrarias con sobreposición de resoluciones presidenciales o sentencias.
- Acciones agrarias con ausencia de planes definitivos.
- Acciones agrarias sin sentencia definitiva o ejecución
- Acciones agrarias con indefinición de linderos.
- Acciones agrarias con procesos de expropiación y reversiones en curso.
- Acciones agrarias con diferencia institucional por el uso y explotación de la tierra.

De igual manera, podemos tipificar los conflictos no agrarios (socio-políticos y social-agrarios), surgidos al calor de la existencia de alguna lucha política, de una cobertura territorial y del posicionamiento político de sujetos determinados. Esta clase de pugnas es desencadenada por:

- Núcleos con militancias partidarias diversas, contrarias y antagónicas.
- Núcleos con expulsiones de sujetos agrarios.
- Núcleos con marcada intolerancia religiosa.
- Núcleos con grupos civiles armados.
- Núcleos con invasiones de tierra que se tipifican como despojo y, en su caso, como daños por el fuero común.
- Núcleos con problemas de uso de suelo y desequilibrio ambiental.

Tanto unos (conflictos agrarios) como otros (no agrarios), han devenido en **déficit o crisis de gobernabilidad** en Chiapas. Ejemplos del primero:

- 1) Núcleos agrarios y poblados del noroeste de Cintalapa con las comunidades agrarias de Santa María y San Miguel Chimalapas (**crisis de gobernabilidad**)
- 2) Comunidades agrarias de San Pedro Chenalhó con San Pablo Chalchihuitán (**crisis de gobernabilidad**)
- 3) Núcleos agrarios del municipio de Reforma con Petróleos Mexicanos (**déficit de gobernabilidad**)
- 4) Ejido Unión Calera con avecindados, posesionarios y la propia SRA (**déficit de gobernabilidad**)
- 5) Comunidad lacandona con asentamientos irregulares (**crisis de gobernabilidad**).

Como modelos de conflictos socio-políticos y social-agrarios, tenemos:

- a) Las Cañadas, territorio ocupado por el EZLN (**crisis de gobernabilidad**).
- b) Montes Azules (**déficit de gobernabilidad**).
- c) Venustiano Carranza (**crisis de gobernabilidad**).
- d) Nicolás Ruiz (**crisis de gobernabilidad**).
- e) Agua Azul (**crisis de gobernabilidad**).

Después de una política desreguladora en materia agraria del 2001 al 2003, la Secretaría de la Reforma Agraria conceptualizó, en junio de este último año, 14 focos rojos en el país; de ellos, cuatro se localizaron en Chiapas: Venustiano Carranza y Nicolás Ruiz; comunidad zona Lancandona (Chenalhó y Chalchihuitán); núcleos y poblados del noroeste de Cintalapa y las comunidades de Chimalapas.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> SRA, "Focos Rojos. Conflictos sociales en el medio rural", México, SRA, junio de 2003 (documento de trabajo interno). *Vid.* también, SRA, "Informe de rendición de cuentas 2000-2006.

Para la propia dependencia federal, las comunidades agrarias de Carranza y Nicolás Ruiz han sido resueltos en su problemática con los pequeños propietarios.<sup>30</sup> En 2004, la SRA y el gobierno del estado publicitaron haber resuelto estos problemas que, en estricto sentido, era ajeno y lejano a la verdad. Si bien se desactivaron algunas de las consecuencias del problema, no así las causas ni el problema mismo. Frente a este escenario, se propone esta **Agenda** con el propósito de avanzar a nuevos márgenes de **governabilidad normal**. Veamos por qué se justifican el tratamiento de estas disputas de tierras.

### *El noroeste de Cintalapa*

Santa María y San Miguel Chimalapas fueron reconocidos y titulados como bienes comunales en 1967 con superficies de 460 y 134 mil hectáreas cada una, en beneficio de 331 y 1,075 campesinos, respectivamente.

El problema agrario en esta zona se caracteriza por la existencia de acciones agrarias en poblados del noroeste de Cintalapa (mismas que están en diversos estados procesales); la sobreposición, parcial o total, de los bienes comunales y la sobreposición de pequeñas propiedades y terrenos nacionales. Todo ello ha generado inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

En contra de las resoluciones presidenciales de Santa María y San Miguel Chimalapas, se promovieron el juicio de amparo 719/91 por los representantes de la Gringa (el cual fue negado) y el correspondiente 448/91 acumulado al 515/90 por los núcleos y poblados Felipe Ángeles, Ramón E. Balboa, Benito Juárez, Cannan, Rafael Cal y Mayor, Gustavo Díaz Ordaz, Flor de Chiapas, Constitución, los

---

Libro Blanco. Atención de conflictos sociales en el medio rural", en <http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/transparencia/rendicion/LibroBlancoConflictos.pdf>

<sup>30</sup> SRA, "Focos Rojos concluidos", México, Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural, enero 2004 (documento de trabajo interno).

Merceditas, Pilar Espinoza de León, Plan de Guadalupe II, Nuevas Maravillas y Rodolfo Figueroa (mismo que fue sobreseído).<sup>31</sup>

De noviembre de 1996 a octubre de 1998, se integró y se puso en marcha la Comisión Interinstitucional Paritaria. Esta Comisión estaba conformada por los gobiernos locales de Chiapas y Oaxaca, las instituciones federales del sector agrario y ambiental de ambos estados y presidida por la Procuraduría Agraria. La estrategia de atención fue la conciliación entre las comunidades agrarias y los ejidos y poblados campesinos, subrayando la separación directa entre la problemática estrictamente agraria y la política identificada en el diferendo de límites estatales. Los resultados cualitativos y cuantitativos sobre la controversia fueron:

**Cuadro 39**  
**Superficies conciliadas y negociadas**

Superficie conciliada y sin controversia	Poblados	Superficie
1. Poblados que aceptaron su incorporación a la comunidad de Santa María, que fueron reubicados o se localizaron fuera del polígono de las comunidades	16 →	36,355-39-57
2. Acuerdo que dejó sin efectos la resolución que declaró terreno nacional el predio San Isidro la Gringa	1 →	41,000-00-00
<b>Subtotal</b>	<b>17 →</b>	<b>77,355-39-57</b>
Superficie sujeta a conciliación y negociación	Poblados	Superficie
Núcleos agrarios posteriores a la resolución presidencial de 1967	9 →	22,929-91-02
Superficie que puede excluirse de ambas comunidades, porque su resolución presidencial es anterior a marzo de 1967	4	8,282-40-00
<b>Total</b>	<b>30 →</b>	<b>31,211-111-02</b>

Fuente: SRA, "Programa de conciliación agraria de las comunidades Chimalapas con los núcleos agrarios del noroeste de Cintalapa", México, Procuraduría Agraria, 1999, s. p.

Pese al diálogo campesino y el trabajo técnico alcanzado, los relevos institucionales en los gobiernos de los estados crearon escenarios y climas políticos distintos. Entre julio y agosto de 1999, los gobiernos de Chiapas y Oaxaca tuvieron una

<sup>31</sup> SRA, "Programa de conciliación agraria de las comunidades Chimalapas con los núcleos agrarios del noroeste de Cintalapa", México, Procuraduría Agraria, 1999.

abierta confrontación, sobre todo en el caso de Chiapas, al acusarse al candidato a gobernador de la Alianza de uso indebido de funciones en el caso de La Gringa en 1994.

Tras los hechos públicos de tráfico ilegal de madera en Nueva Tenochtitlán, de confrontación en la Hondonada o Pilar Espinoza y de narcotráfico (cuando la SEDENA destruyó e incineró plantíos en la zona), la **crisis de gobernabilidad** volvió a estallar en 2011 por el conflicto suscitado entre el ejido Díaz Ordaz y las congregaciones oaxaqueñas de Benito Juárez y San Antonio. La falta de deslinde entre el problema agrario y el político, trajo consigo esta confrontación interestatal que ha llevado a Chiapas a decidirse por un nuevo municipio (Belisario Domínguez) y a Oaxaca a buscar una controversia constitucional sobre los límites estatales. Las 55 localidades identificadas en medio del diferendo agrario esperan una atención integral, multianual y financiada de la Federación.

Para 2011, la diferencia política entre los gobiernos estatales trató de diluirse con la firma del *Acuerdo para una Solución Integral y Definitiva a la Problemática Agraria y Ambiental de Santa María y San Miguel Chimalapas y los Núcleos Agrarios del Noroeste de Cintalapa*; sin embargo, no se logró inhibir un solo escenario de riesgo en la zona, en franca **crisis de gobernabilidad**.

#### *Núcleos agrarios vs. Petróleos Mexicanos (PEMEX)*

Derivados de las reformas constitucionales de 1992 en materia agraria, los convenios de ocupación superficial suscritos hasta 1998 no han estado acordes con las disposiciones legales en la materia. De aquí que tres núcleos agrarios del municipio de Reforma hayan convenido un proceso expropiatorio para regularizar las posesiones que detenta la paraestatal. Asimismo, de manera particular, 42 integrantes del Ejido Reforma y 31 del Ejido el Carmen, demandaron la restitución de sus tierras ejidales en contra de PEMEX.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> G-Ch, "Núcleos agrarios del noreste del Estado de Chiapas y PEMEX", en *Escenarios Agrarios*, *op. cit.*

Entre 1998 y 2001, la estrategia de atención se delineó en las siguientes tres líneas de trabajo:

- 1) Identificar en las parcelas ejidales cada una de las instalaciones de PEMEX y precisar la superficie que se ocupa.
- 2) Instaurar los procedimientos expropiatorios de aquellas superficies con instalaciones de la paraestatal permanentes.
- 3) Definir y formalizar entre la Procuraduría Agraria y PEMEX el intento jurídico, de acuerdo a la legislación vigente, respecto de la superficie que detenta la empresa, pero que no es objeto de la expropiación.

La tramitación expropiatoria ya había tomado dos años, en tanto el uso de la paraestatal en tierras ejidales era de más de 20. Otro de los trámites han sido las demandas de restitución de tierras en contra de PEMEX ante el Tribunal Unitario Agrario en Tuxtla Gutiérrez. Frente a las resoluciones del órgano jurisdiccional, se esperan dos probables escenarios jurídicos: si éstas favorecen a los ejidatarios, la paraestatal continuará el litigio, alargando la obligación jurídica ineludible; en cambio, si le son adversas, PEMEX buscará la revocación, creando un descontento social. El círculo del **déficit y la crisis de la gobernabilidad**.

Las irregularidades jurídicas de Petróleos Mexicanos contra los ejidatarios del municipio de Reforma y las dilaciones de la Secretaría de la Reforma Agraria frente al proceso expropiatorio y a lo que concierne a la nueva definición jurídica de ocupación superficial de la paraestatal, son signos preocupantes de una cultura sin sentido social y de máxima utilidad económica y política; por lo que la búsqueda de lo legal y lo justo abre un camino institucional para las controversias de los distintos escenarios de ocupación ejidal, comunal o de colonias con PEMEX en el resto del país.

### *Unión Calera*

El ejido de Unión Calera, ubicado en el municipio de Arriaga, región Istmo, tiene una resolución presidencial del 24 de agosto de 1987 que le dota de 4,407 hectáreas, afectando en forma íntegra al predio Mancomún Calera, considerado propiedad de la nación; sin embargo, la superficie ejecutada del 18 de septiembre de 1992,<sup>33</sup> es de 1,826 hectáreas.

Frente a este faltante de tierras, el núcleo agrario se planteó demandar la superficie ejecutada que no tiene en uso y usufructo y la ejecución complementaria de la superficie concedida por la acción. En un primer acercamiento, las contrapartes de ejido fueron:

- Zona urbana de los ejidatarios de Unión Calera y avecindados del municipio de Arriaga.
- Zona comercial de Arriaga, en donde se ubica la Volkswagen, Nissan, cervecería Moctezuma, Hotel el Parador y Talleres Mexicanos.
- Área de explotación agropecuaria, ocupada por los supuestos propietarios del predio Mancomún Calera, con superficie de 1,826 hectáreas.

Una vez reconocidos los fallos del Tribunal Unitario Agrario de Tapachula en favor de los avecindados de la zona de los solares urbanos, el ejido reconoció haber perdido en dos ocasiones consecutivas los juicios interpuestos. El núcleo se propuso entonces discutir exclusivamente con quienes, además de tener en posesión el solar, también detentaba una extensión en tierras laborables. Éste es el tema que más preocupa al ejido, toda vez que se considera un área susceptible a la más amplia negociación con los posesionarios. En todo caso, la inseguridad social que representaba la indefinición jurídica de los solares ya no existe, pues el órgano jurisdiccional se ha encargado de resolver a favor de los avecindados.

---

<sup>33</sup> "Unión Calera", en G-Ch, *Escenarios Agrarios, op. cit.*

Por su parte, el ejido ha negociado con los posesionarios de la zona comercial y los convenios conciliatorios se han homologado a nivel de sentencia ante el TUA de Tapachula.

La lucha social, económica y política de los ejidatarios de Unión Calera se concentró en el área de explotación agropecuaria. Se han instaurado 32 juicios restitutorios, de los cuales, seis casos han sido resueltos y conciliados en favor del núcleo y tres asuntos más han sido materia de negociación directa entre las partes, sin presentar definitividad jurídica.

De igual manera, haciendo uso de su derecho de imprescriptibilidad, el ejido retrasó frente a la Secretaría de la Reforma Agraria, el Tribunal Unitario Agrario y la justicia federal, recursos que solicitaran o reclamaran la ejecución complementaria de su resolución presidencial. Es decir, el Caso de Unión Calera es un escenario de conflictividad agraria latente y, sin duda, de manifestaciones sociales poco predecibles. Su naturaleza jurídica y social obliga a las instituciones de la República y al propio gobierno del estado incluirlo en la **Agenda institucional, formal o gubernamental**.

### *Las Cañadas*

Como hemos visto, en la **ingobernabilidad** de 1994 el EZLN ocupó territorialmente, y en forma indistinta, ejidos y pequeñas propiedades. Para 1996, ejidatarios, posesionarios y avecindados, desplazados de la guerra, lograron casi todos su retorno; sin embargo, los pequeños propietarios, no. Su propósito de regresar a sus propiedades, las condiciones de inseguridad de la zona, el debate del tamaño de la propiedad y la puesta en marcha del Diálogo de San Andrés, fueron entonces el marco para convenir entre el gobierno federal, el del estado, la Unión de Propietarios Rurales Belisario Domínguez y las asociaciones ganaderas de Ocosingo, Margaritas y Altamirano, el Fideicomiso de Aparcerías Bovinas y Proyectos Productivos (FIAPAR).

La propuesta y puesta en marcha del Fideicomiso, implicó firmar un convenio marco, el contrato y las reglas de operación. Fue entonces que, frente a las dificultades del retorno y a los antecedentes de haber ya sido los propietarios privados favorecidos con rentas compensatorias en 1994, se convino formalmente el siguiente esquema de atención:<sup>34</sup>

- ❑ Crédito refaccionario a cuatro y medio años con cinco meses de gracia.
- ❑ Los intereses generados por el crédito serían amortizados por el fideicomiso.
- ❑ El financiamiento era de cuatro mil pesos por hectárea.
- ❑ Se daba garantía líquida por el total de los créditos.
- ❑ Los acreditados se adherían al FIAPAR aportando los predios rústicos para incrementar el patrimonio del fideicomiso en calidad de garantía.
- ❑ En caso de no pagar al 100% del crédito otorgado, y sin necesidad de seguir previo juicio, los acreditados autorizaban a la fiduciaria a escriturar el predio otorgado en garantía a favor de la persona moral o física que el comité técnico determinara.
- ❑ La aplicación del crédito tenía como destino aparcerías bobinas y proyectos productivos agropecuarios.

La operación del Fideicomiso se abrió en 1996 y quedó cerrada en marzo de 1998, tras firmarse el Finiquito de Autorización de Garantías. El volumen del crédito benefició a 441 predios con una superficie de casi 42 mil hectáreas y con un monto 167 millones de pesos. Tanto el inicio y cierre de operaciones fueron convenidos.<sup>35</sup>

Para junio de 2003, todos los créditos habían vencido y ninguno pagado. Frente a ello, se presentaron los siguientes escenarios:

---

<sup>34</sup> SRA-Cañadas, *op. cit.*

<sup>35</sup> *Ibid.*

- ❑ Demandas de nuevos beneficiarios para el FIAPAR que no aceptaron originalmente el programa y que tuvo respuesta en 2006 a través del Programa de Conflictos Sociales en el Medio Rural (COSOMER).
- ❑ Demanda de juicios de nulidad de beneficiarios del FIAPAR contra quienes habían sido incapaces de comprobar el ejercicio del crédito, de pagar un solo crédito o de buscar nuevos esquemas de renegociar los predios.
- ❑ Conflictos intercomunitarios EZLN-organizaciones y grupos campesinos.
- ❑ Activismos de municipios autónomos en función de sus necesidades de reposicionamiento.

De estos escenarios, es de llamar la atención el de las demandas de los juicios de nulidad en contra del patrimonio fideicomitido. A pesar de los antecedentes, la naturaleza y los alcances del FIAPAR, los acreditados-fideicomitentes B y fideicomisarios han reclamado jurídicamente:

- ❑ La remisión de la deuda al Ejecutivo federal.
- ❑ La condonación de la deuda.
- ❑ La inexistencia del contrato de Fideicomiso de Administración, Inversión y Garantía.
- ❑ La nulidad de contrato de apertura de crédito refaccionario.
- ❑ El pago de daños y perjuicios.
- ❑ La recuperación de la posesión del predio.

Paralelamente, en el primer trimestre de 2002, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP) solicitó al Comité Técnico del FIAPAR la extinción del Fideicomiso pretendiendo extender el fideicomitente su mandato a la SRA para las diligencias de su alcance. En marzo de 2007, se firmó el convenio de sustitución de fiduciario transfiriendo las tareas inherentes al BANCRI al SAE. Para 2011, se suscitaron dos situaciones en las Cañadas: por una parte, fueron cada vez más recurrentes y públicas las diferencias entre grupos campesinos por el control de la tierra; por la

otra, los beneficiarios del crédito buscaron distintos caminos jurídicos que les permitieran acreditar nuevas posibilidades de negociación económica.

Frente a este escenario de riesgos inminentes, se propone una estrategia de dos aristas para ampliar los márgenes de **governabilidad** en los predios ocupados o controlados por el EZLN, y también por los grupos desafectos o ex bases sociales de apoyo y ex milicianos en las Cañadas:

1. Con respecto a los créditos vencidos y no pagados, habría que trasladar el dominio de los inmuebles a los ocupantes.
2. Ante los juicios de nulidad u otros, se tendrá que fortalecer la defensa del patrimonio fideicomitado, toda vez que el Estado no puede perder los juicios por negligencia u omisión.

De no llevarse a cabo estas medidas, se prevén los siguientes riesgos:

- ❑ Alteración de la **governabilidad normal** en la zona una vez que los grupos campesinos se den cuenta que las tierras pueden volver al dominio de los propietarios privados.
- ❑ Profundización de los conflictos inter e intracomunitarios por la posesión de la tierra.
- ❑ Pérdida del papel rector del Estado en el marco de una lucha por territorios, propiedad y derechos.

El FIAPAR es un instrumento técnico y jurídico. Coadyuvó a detener enfrentamientos, violencias y alteraciones. Tras 16 años de su apertura, este Fideicomiso ha impactado favorablemente en la vida social y económica en la zona. Puede, en todo caso, evitar un nuevo ciclo de **ingovernabilidad**. Su utilidad es de máxima importancia; por lo que, el tema requiere ser parte de una **Agenda institucional, formal o gubernamental**.

### *Montes Azules*

La Reserva de la Biósfera Montes Azules, es una declaratoria federal de 1987 de 300 mil hectáreas y se encuentra sobre la poligonal agraria de la comunidad lacandona. Ésta, a su vez, es producto del Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales de 1972 de medio millón de hectáreas.<sup>36</sup>

El problema descansa en la ocupación indebida de tierras en la comunidad lacandona y la destrucción de la cobertura forestal, además de la alteración de los ecosistemas de la Reserva por parte de distintos grupos campesinos (tzeltales, tzotziles y choles) sin derechos agrarios constituidos (entre ellos, uno solo con derecho de nacionalero —Campo Cedro o Indio Pedro). Asimismo, existen poblados con acciones agrarias cuyos casos fueron resueltos en un proceso de negociación entre 2003 y 2006. Es decir, la problemática con los grupos irregulares ya no es jurídicamente agraria, pero sí es sobre posesión indebida de tierras y desequilibrio ambiental.<sup>37</sup>

Los lacandones han reclamado la reubicación o desalojo de los grupos ocupantes. Para ello, la SEMARNAT y la SRA firmaron con el gobierno del estado (Acuerdo de Coordinación del 5 de noviembre de 2001) la reubicación de los grupos irregulares. Por su parte, los grupos irregulares han demandado, en su generalidad, la regularización de la posesión.

En junio de 2003 se instaló el Programa de Atención Integral a los Bienes Comunales Zona Lacandona y a la Reserva de la Biósfera Montes Azules, en el que participaron SRA, SEMARNAT y el gobierno del estado, así como los lacandones y los distintos grupos interesados. En este marco, se llevaron a cabo, hasta 2006, ocho acciones específicas de importante componente de **governabilidad normal**:

---

<sup>36</sup> "Zona Lacandona", en G-Ch, *Escenarios Agrarios, op. cit.*

<sup>37</sup> "Informe final del Programa de Recuperación de Tierras en la Reserva de la Biosfera de Montes Azules", Tuxtla Gutiérrez, Mesa Agrario Ambiental, 2000.

1. Expropiaciones concertadas de tierras comunales.
2. Contraprestación por desocupación de tierras comunales.
3. Reubicación de grupos fuera del polígono comunal.
4. Desocupación voluntaria de terrenos comunales.
5. Exclusión concertada de superficie comunal de resoluciones presidenciales posteriores a la comunidad.
6. Titulación de terrenos nacionales.
7. Poblados excluidos del polígono comunal definitivo mediante trabajos técnicos.
8. Desocupación de tierras comunales vía penal.

Tras estas acciones, y ante los cambios gubernamentales a nivel federal y estatal de 2006, los lacandones se manifestaron públicamente, en 2008, por un pliego petitorio de continuidad:

- Pago indemnizatorio o desalojo de dos presuntas propiedades ubicadas en la Zona de Nuevo Guerrero.
- Brecheo y amojonamiento en las zonas norte, sur y poniente de los bienes comunales de la zona lacandona.
- Asunto relacionado con la Rivera Usumacinta.
- Asuntos de la Cuenca del Río Negro.
- Asunto de 6 de octubre y San Pedro o Huannil.
- Juicios Agrarios Puerto Rico y Paraíso.
- Asunto del predio Indio Pedro y poblado Candelaria.

Ésta es la demanda; éste el tamaño del reto. Incluirlos en la **Agenda** social-agraria en 2012, implicaría un verdadero asunto para la **governabilidad** en la entidad en particular y en el Estado mexicano en general.

### *Venustiano Carranza*

La acción agraria de Venustiano Carranza es un Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales del 20 de julio de 1959 con una superficie de 50,153 has.<sup>38</sup> Al interior de esta comunidad se haya la neuralgia del problema de tierras. Las hondas diferencias en materia de organización económica y militancia campesina entre los grupos denominados Casa del Pueblo y la hoy Alianza San Bartolomé de los Llanos, explican las causas de su conflicto.<sup>39</sup>

La fortaleza social y política de la Casa del Pueblo, vinculada con PROCUP, OCEZ y EPR, le ha dado marco para la expulsión de comuneros y avecindados como parte de su lucha política con sus adversarios. La Alianza, conformada por Paraíso del Grijalva, Grupo 3 de Marzo y los denominados básicos, formaron una presunta mayoría ante la Casa del Pueblo y de quien exigen la división de la comunidad agraria. La Alianza plantea escindirse exclusivamente con las tierras que tienen en posesión, es decir, 20 mil hectáreas; en tanto, la Casa del Pueblo podrá seguir usando y manufacturando las 30 mil hectáreas de su presunta posesión. Ante este planteamiento, la Casa del Pueblo rechaza la división de la comunidad, la organización en subcomunidades o la constitución de congregaciones. Aún más, Casa del Pueblo no solo no acepta la propuesta, tampoco está dispuesta a realizar un nuevo censo que permita ubicar la posesión actual de las partes y llevar a cabo una asamblea de asignación, uso y destino de tierras.

Si bien la Casa del Pueblo no desea considerar ninguna propuesta de la Alianza, sí insiste en un presunto adeudo de 4.8 millones de pesos de 1989 por parte del gobierno del estado, monto que fue otorgado por CFE para satisfacer las necesidades de tierras de la comunidad de Venustiano Carranza y que fue utilizado

---

<sup>38</sup> "Venustiano Carranza", en G-Ch, *Escenarios Agrarios, op. cit.*

<sup>39</sup> Aunque la violencia entre ambos grupos data desde 1973, fue la masacre perpetrada contra nueve comuneros de la Casa del Pueblo el 6 de octubre de 1984, la que ha servido como referencia social y política de agresiones posteriores, como las del 25 de octubre de 2000 y las del 19 de abril de 2001.

por la propia autoridad local para adquirir tierras para nuevos expulsados en ese entonces.

En síntesis, el historial agrario y del no adeudo a Venustiano Carranza es el siguiente:

- 1) El Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales (20 de julio de 1965, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 28 de agosto del mismo año) fue de 50,152 hectáreas.
- 2) El 19 de enero de 1973 se publicó, en el DOF, la expropiación a 2,545 has. a la comunidad agraria. El 14 de febrero de 1974 y el 26 de febrero de 1991, el Fideicomiso Nacional de Fomento Ejidal cubrió la indemnización correspondiente (\$7,173,400.00 viejos pesos).
- 3) El 10 de noviembre de 1974, se ejecutaron 46,968 has. Es decir, se entregaron presuntamente 3,184 has. menos que el compromiso presidencial, pues se identificó que no eran tierras correspondientes a la comunidad.
- 4) Las expulsiones y el presunto adeudo fueron base para que la CFE hiciera una nueva aportación financiera de \$4,776,000.00 que, sumados a los \$4,666,799.59 de la SRA y del gobierno del estado, permitieron adquirir 121 predios con una superficie de 3,279 has.
- 5) El 11 de abril de 1990, el gobierno del estado expropió once predios que sumaron 136 has. más a favor de la comunidad.
- 6) En 1994 fueron adquiridos, para nuevos desplazados en Tzimol, Socoltenango, Acalá y Frontera Comalapa, 1,576 nuevas hectáreas.
- 7) Con estas adquisiciones, hubo 1,806 has., además de las señaladas en la resolución presidencial de 1965.<sup>40</sup>

En 1994, con el proceso masivo de invasiones, la Casa del Pueblo mantuvo hasta 2002 ocupaciones irregulares en 1,226 has. Estas invasiones se ocupaban como

---

<sup>40</sup> "Venustiano Carranza", *op. cit.*

parte de las acciones políticas de la Casa del Pueblo. En junio del 2003 —una vez que la Secretaría de la Reforma Agraria reconoció la existencia de Focos Rojos (conflictos sociales en el medio rural en el país) y se generalizó la **crisis de gobernabilidad** por disputas de tierras en distintas entidades federativas—, Venustiano Carranza ocupó uno de los 14 espacios de alto grado de conflictividad.<sup>41</sup> Para noviembre del 2003, la SRA comunicó públicamente haber solucionado el foco rojo de Venustiano Carranza-Pequeños Propietarios, al pagarse a 45 pequeños propietarios un monto de 14.5 millones de pesos por 1,400 hectáreas. La dependencia no explicó, sin embargo:

—Que el pago fue en el año 2002, antes de conceptualizarse los 14 focos rojos del país.

—Que el pago fue una indemnización realizada por el gobierno del estado con recursos del Fondo 95 (con la indiferencia federal pues aún no se presentaba el relevo institucional en la SRA).

—Que las tierras expropiadas no habían sido entregadas pues no existía interlocución con la Casa del Pueblo.

—Que el problema fundamental fue la diferencia social y política entre los comuneros de Casa del Pueblo y la Alianza San Bartolomé de los Llanos.

—Que la vulnerabilidad social y la crisis de gobernabilidad fue entre los comuneros de Venustiano Carranza y no con los pequeños ex propietarios.

En suma, la invasión a los predios privados ha sido una manifestación del **déficit de gobernabilidad** en Venustiano Carranza, pero no es la más importante, ni mucho menos el meollo problema. A esto es importante añadir la conflictividad recurrente al interior de la misma Casa del Pueblo. En un espacio de estas características, no puede ejecutarse decreto alguno, pues no hay quien reciba la tierra y la Alianza sabe que la Casa del Pueblo tiene más tierra, y no está dispuesta tampoco a negociar nada a cambio.

---

<sup>41</sup> SRA, "Focos Rojos. Conflictos sociales...", *op. cit.*

Al paso de estos arreglos institucionales, el conflicto entre la Casa del Pueblo y la Alianza San Bartolomé de los Llanos sigue sin resolverse, por lo que su inclusión en la **Agenda institucional, formal o gubernamental** es de suma importancia para salir del vínculo recurrente de **crisis de gobernabilidad-ingobernabilidad**.

### *Nicolás Ruiz*

Éste es un Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales tzotzil, a la vez que municipio constitucional. Durante más de 15 años se ha rehusado a aceptar los dictámenes y resoluciones de las entidades administrativas y jurisdiccionales en el sentido de negar la restitución de tierras por 2,757 hectáreas.<sup>42</sup> Su rechazo a aceptar esta negativa, se ha manifestado en una rigidez política al interior de la propia comunidad, lo que ha conllevado a una primera escisión y a la invasión de predios fuera de su propio municipio.

La comunidad agraria fue reconocida el 5 de octubre de 1980 y titulada por 4,722 hectáreas, superficie que fue en abril de 1982 en beneficio de 313 comuneros. El mismo año de 1980 —cuando se publicó la Resolución Presidencial de Reconocimiento— Nicolás Ruiz solicitó una nueva restitución de 2,757 hectáreas.

El 28 de abril de 1983, la Comisión Agraria Mixta (CAM) emitió un dictamen negativo por no acreditar el grupo gestor la propiedad de los terrenos solicitados. Como una forma de compensación a la restitución negada, el Programa de Rehabilitación Agraria (PRA) adquirió y entregó a la comunidad 2,700 has. para 657 campesinos.

Por su parte, el Cuerpo Consultivo Agrario (CCA) declaró improcedente la acción de restitución de tierras el 1º de septiembre de 1993. Asimismo, señaló la regularización de las adquisiciones a través del PRA, vía dotación ejidal.

---

<sup>42</sup> "Nicolás Ruiz", en G-Ch, *Escenarios Agrarios, op. cit.*

Por su lado, el Tribunal Unitario Agrario y el Superior Agrario resolvieron negativamente —el 6 de septiembre de 1994 y el 3 de marzo de 1998, respectivamente—, las promociones de la comunidad agraria, ratificándose las conclusiones de las autoridades precedentes.

De nuevo, en 1999, Nicolás Ruiz recurrió a la controversia en los tribunales. Entonces interpuso un amparo directo contra la sentencia del Tribunal Superior Agrario. La promoción confirmó la sentencia recurrida.

Con la superficie reconocida en 1980, la adquirida de 1983 a 1985 y la invadida y negociada con el Ejido Guadalupe Victoria 2ª ampliación, la comunidad agraria tuvo 7,546 hectáreas bajo su dominio, uso y usufructo. Su rigidez política e intolerancia por la existencia de la CNC, la ha llevado a expulsar a sus propios comuneros y pobladores, así como a invadir tierras de 1/2 hasta 31 hectáreas en Teopisca y de 2 a 9 hectáreas en Venustiano Carranza (los predios la Laguna y Gran Poder fueron las excepciones siendo de 95 y 190 has., respectivamente).<sup>43</sup>

La invasión masiva a 55 predios en 1994; el enfrentamiento armado con la policía estatal en 1996; la primera expulsión de 23 familias de comuneros y la formación del grupo Alianza Campesina en 1998, aunado a la ocupación policiaca de la cabecera municipal en 1999; el enfrentamiento entre comuneros; la separación de 33 nuevas familias; la no realización de los comicios federales del 2003 y la ausencia de interlocución social y política con los órganos de representación comunal y las autoridades municipales sobre la problemática existente, obligan la inclusión de este escenario en una zona abierta de **crisis de gobernabilidad**.

A pesar de que la Secretaría de la Reforma Agraria haya considerado a este foco rojo como resuelto en el año 2003 (lejos de ello, no ha sido capaz de negociar nada con la comunidad, manteniéndose la tensión original, pero ahora sin recursos de negociación), resulta de suma importancia considerarlo en la Agenda **institucional, formal o gubernamental** pues el clima de violencia

---

<sup>43</sup> *Ibid.*

intercomunitaria no ha menguado, toda vez que los pequeños propietarios han sido consecuencia justamente de la **crisis de gobernabilidad** e **ingobernabilidad** que ha golpeado a Nicolás Ruiz.

### *Agua Azul*

El poblado Agua Azul, municipio de Tumbalá, es una acción agraria de dotación negada. El 4 de noviembre de 1997, el Tribunal Superior Agrario emitió su sentencia en sentido negativo por considerar que los terrenos presuntamente afectables no eran susceptibles para satisfacer las necesidades agrarias; además de estar comprendidos dentro de la zona de protección forestal y refugio de fauna silvestre "Cascadas de Agua Azul" (declarada así por decreto presidencial el 21 de abril de 1980, con una superficie aproximada de 2,550 hectáreas).<sup>44</sup>

Si bien la falta de capacidad colectiva fue evidente para las autoridades agrarias, eso no fue limitante para que los predios se poblaran y constituyeran la Cooperativa Ecoturismo Indígena Tzeltal de Cascadas de Agua Azul SC de RL. Y así sucedió. La mayoría de los habitantes son originarios del ejido colindante, Barrio San Sebastián Bachajón. Éste es un núcleo, como vimos en el capítulo II, de 41,894 hectáreas para 2,322 ejidatarios originales. Su población es muy numerosa, siendo el segundo ejido más grande de la entidad, sin contar una segunda ampliación no reconocida por la SRA para 2,285 campesinos más.<sup>45</sup>

Para 1998, en las Islas fracción II de 44 hectáreas, habían 535 pobladores; en Agua Azul, de 39 hectáreas, el asentamiento se censó de 175; y en la Joyeta fracción II, se identificaron a 100 personas. Es decir, en los tres predios de propiedad privada, la ocupación ha sido progresiva pero con el uso y usufructo de las caídas de agua, en forma total.<sup>46</sup>

Durante 1994, Kichañob fue la organización campesina que se mantuvo muy cerca de los poblados de Agua Azul, resistiéndose a cualquier esquema de

---

<sup>44</sup> G-Ch, "Agua Azul", en *Escenarios Agrarios*, *op. cit.*

<sup>45</sup> RAN-HA, *op. cit.*

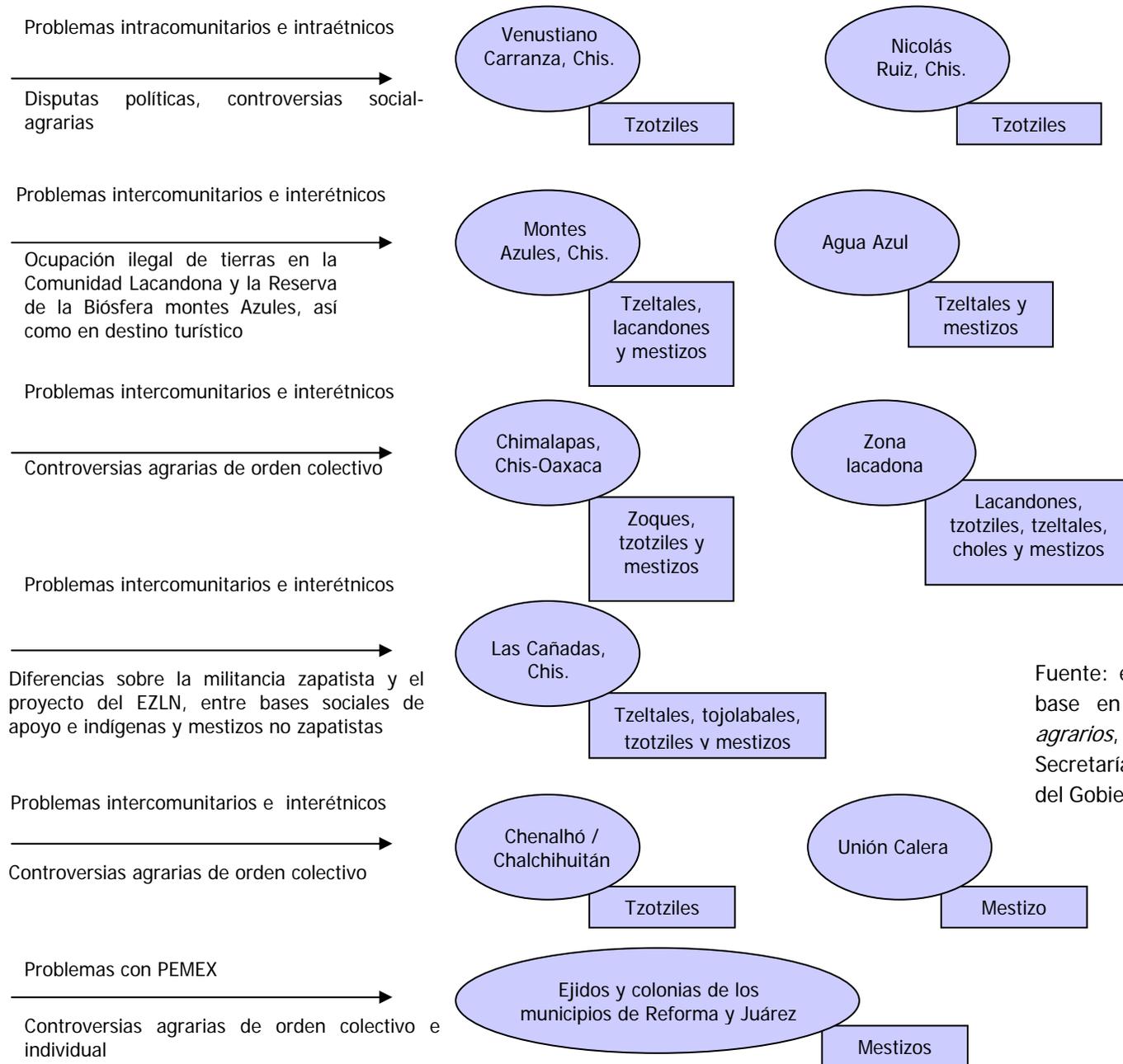
<sup>46</sup> "Agua Azul", *op. cit.*

negociación, así como la CNO CIR en la gestión del rezago. En los años subsiguientes, la población se negó a salir de los predios y a negociar cualquier proyecto; sobre todo ha persistido en mantener el control del espacio turístico. Para el 2003, Agua Azul era un escenario de incertidumbre jurídica en la tenencia de la tierra, con una población en crecimiento y los espacios de los predios disputados, así como el control sobre la prestación de los servicios turísticos.

La disputa se ha volcado ahora al interior de los grupos. En 2011, en el centro de la disputa, está involucrada *La Otra Campaña* al haber sido desalojada como uno de los cobradores del acceso a las Cascadas. Fueron retenidos diez pro zapatistas y liberados. Por su parte, el gobierno del estado convino con el ejido San Sebastián Bachajón y la Cooperativa, invasora de los predios, el cobro bajo el control de la Comisión de las Áreas Naturales Protegidas. El reclamo de *La Otra Campaña* es el uso indebido de las tierras del ejido. El tema amerita ser considerado en la **Agenda** por su nivel de **crisis de gobernabilidad** en la zona.

En suma, los conflictos agrarios y no agrarios o por disputas de tierras pueden caracterizarse en intra e intercomunitarios, intra e interétnicos e intra e intermunicipales, con la enorme necesidad de ser considerados en una **Agenda institucional, formal o gubernamental**. Los distintos **públicos** han hecho posible identificar y definir los problemas, así como percibirlos como riesgos presentes y futuros. Condiciones necesarias para la **gestación de una política pública**.

### Esquema 13. Caracterización en la disputa de tierras



Fuente: elaboración propia con base en GCECh, *Escenarios agrarios*, Tuxtla Gutiérrez, Secretaría de Desarrollo Agrario del Gobierno del Estado, 1999.

#### 4.4 Fortalecimiento de la certeza y la certidumbre jurídica a los distintos sujetos de derecho agrario.

##### Referencia teórica

Amén de los problemas de **crisis de gobernabilidad** (Vid *supra* pag 19) fuera de Las Cañadas y la **ingobernabilidad** (Vid *supra* pag 9 y 10) suscitada en Ocosingo, Margaritas y Altamirano, identificamos **déficit de gobernabilidad** (Vid *supra* pag 19) en aquellos espacios donde los sujetos de derecho agrario no reconocen la certeza y la certidumbre jurídicas, bajo el principio del reconocimiento del derecho propio, así como del respeto y del derecho ajeno.

Este **déficit** "designa un equilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada" (Vid *supra* pag 19).

En Las Cañadas se encuentra sin certeza y certidumbre jurídica la mitad de los núcleos agrarios y fuera de ellas es la tercera parte la que aún hace falta por lograrla, amén de que después de Oaxaca, Chiapas es donde se tipifican el mayor número de conflictos por tierras. Para el gobierno del estado esta es una tarea federal, por eso no es un tema de **Agenda institucional, formal o gubernamental** (Vid *supra* pag 36).

Tal como lo demandan Cobb y Elder, la regularización de la tenencia de la tierra es un tema específico, concreto y acotado para ser considerado un tema de la **Agenda institucional, formal o gubernamental** (Vid *supra* pag 36). La inercia en Las Cañadas y fuera de ellas supone un nuevo esfuerzo de regularización de más de 18 años, al menos. Así mismo, este tema se constituye en el elemento central de la experiencia y concreción de un programa federal que ha demostrado no ser promotor de la privatización discutida en los años 90.

"La **Agenda** específica del gobierno, busca saber cómo determinados asuntos y problemas, independientemente de si han despertado o no el reconocimiento e interés de de toda la comunidad política, logran obtener atención de políticos y funcionarios y ser aceptados como objetos de su intervención" (Vid *supra* pag 37). Esto significa que en Chiapas, el tema debe ser considerado como un asunto de absoluto interés local, independiente de la competencia federal.

Buscar el fortalecimiento de la certeza y la certidumbre jurídica a los distintos sujetos de derecho agrario, es una tarea de impostergable realización.

Para el año 2000, la población urbana del país era del 73.5% y la rural del 26.5. En Chiapas, los números resultaban inversamente proporcionales: los habitantes del medio urbano configuraban un 45.7% mientras que la población rural un 54.2. Esta diferencia señalaba la realidad de un país de obreros, de prestadores de servicios y de comerciantes; en la entidad sureña, en cambio, el grueso de la estaba aún compuesta por campesinos, ya fueran titulares de un derecho, ya aspirantes, dependientes o posibles sucesores; en una palabra, eran sujetos de derecho agrario.

De acuerdo al artículo 135 de la Ley Agraria, se identifican así a: “[...] ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas [...]”<sup>47</sup> Por su parte, el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, en su artículo primero, reconoce como “Sujetos agrarios: los ejidos y comunidades; ejidatarios, comuneros y posesionarios y sus sucesores; pequeños propietarios; avecindados; jornaleros agrícolas; colonos; poseedores de terrenos baldíos o nacionales y campesinos en general”.<sup>48</sup> Es decir, existen dos tipos de sujetos de derecho agrario: los colectivos y los individuales.

---

<sup>47</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, México, miércoles 26 de febrero de 1992 (facsímil disponible en línea, en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lagra/LAgra\\_orig\\_26feb92\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lagra/LAgra_orig_26feb92_ima.pdf); *Vid.*, además, las reformas y adiciones a la Ley Agraria en la edición del viernes 9 de julio de 1993 de este mismo diario.

<sup>48</sup> Publicado en *ibid.*, México, sábado 28 de diciembre de 1996 (documento disponible en línea, en <http://www.pa.gob.mx/publica/pa07bj.htm>, o en, <http://portaltransparencia.gob.mx/pdf/151051.pdf>).

Son colectivos
----------------

- Los ejidos
- Las comunidades

Son individuales
------------------

- Ejidatarios
- Comuneros
- Poseisionarios
- Sucesores de ejidatarios, comuneros y poseisionarios
- Pequeños propietarios
- Vecindados
- Jornaleros agrícolas
- Colonos
- Poseedores de terrenos baldíos o nacionales

Cada uno de estos sujetos, fue configurando su vida agraria con el paso de las necesidades y oportunidades de la vida socioeconómica en la estructura del campo del siglo XX. La nueva estructura de la propiedad en México y en Chiapas, permitió una nueva red de relaciones campesinas y rurales que organizó un nuevo tejido social. Esta estructura y red de relaciones han conformado una sociedad campesina en Chiapas, una nueva estructura de relaciones eminentemente sociales. Ha desaparecido progresivamente la sociedad de clases, desde el punto de vista del materialismo histórico, y ha sido suplantada por una nueva generación de detentores de medios de producción, pero ahora intracampesina.

Hoy, como ya hemos revisado, los ejidos y las comunidades agrarias son las unidades de propiedad más importante en la vida económica y social en Chiapas. La gran propiedad privada dejó de existir; por lo que, los sujetos o autores individuales se multiplicaron en un escenario propicio y susceptible a la creación de nuevas relaciones, nuevas redes y nuevas normas.

Las modificaciones de enero de 1992 al artículo 27 constitucional y la nueva Ley Agraria, han permitido reconocer abiertamente a todos estos sujetos individuales y los derechos agrarios que los asisten. El artículo 56 de la Ley Agraria, abona a favor de identificar y garantizar los derechos de propiedad, posesión, uso y usufructo de las tierras de todos estos sujetos en los núcleos agrarios:

La asamblea de cada ejido, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los poseedores o de quienes carezcan de los certificados correspondientes. Consecuentemente, la asamblea podrá destinarlas al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas a favor de los ejidatarios. En todo caso, a partir del plano general del ejido que haya sido elaborado por la autoridad competente o el que elabore el Registro Agrario Nacional, procederá como sigue:

- I. Si lo considera conveniente, reservará las extensiones de tierras correspondientes al asentamiento humano y delimitará las tierras de uso común del ejido;
- II. Si resultaran tierras cuya tenencia no ha sido regularizada o estén vacantes, podrá asignar los derechos ejidales correspondientes a dichas tierras a individuos o grupos de individuos; y
- III. Los derechos sobre las tierras de uso común se presumirán concedidos en partes iguales, a menos que la asamblea determine la organización de proporciones distintas, en razón de las aportaciones materiales, de trabajo y financieras de cada individuo.

En todo caso, el Registro Agrario Nacional emitirá las normas técnicas que deberá seguir la asamblea al realizar la delimitación de las tierras al interior del ejido y proveerá a la misma del auxilio que al efecto le solicite. El Registro certificará el plano interno del ejido, y con base en éste, expedirá los certificados parcelarios o los certificados de derechos comunes, o ambos, según sea el caso, a favor de todos y cada uno de los individuos que integran el ejido, conforme a las instrucciones de la asamblea, por conducto del comisariado o por el representante que se designe. Estos certificados deberán inscribirse en el propio Registro Agrario Nacional.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Ley Agraria, *op. cit.* Vid. las reformas y adiciones a esta ley, *op. cit.*

Para hacer posible esta disposición de ley, se instituyó, desde 1992, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede), aunque en ese primer año con distintas denominaciones. Este instrumento gubernamental federal tuvo una vigencia de catorce años (hasta 2006) manteniéndose como el medio más importante del país para lograr la regularización de la propiedad social. Su propósito no fue otro que el “[...] dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra a través de la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos de uso común, o ambos según sea el caso, así como de los títulos de solares en favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo soliciten”.<sup>50</sup>

Sin duda, la importancia de este Programa radicó en la participación social en el proceso de certificación. De hecho, el Procede no hubiese podido llevarse a cabo sin el concurso de la sociedad campesina. Su grado e importancia de involucramiento se presenta en todo momento. Las distintas Etapas del Procedimiento General Operativo demuestra su virtud y su peso (véase *infra*, Esquema 14).

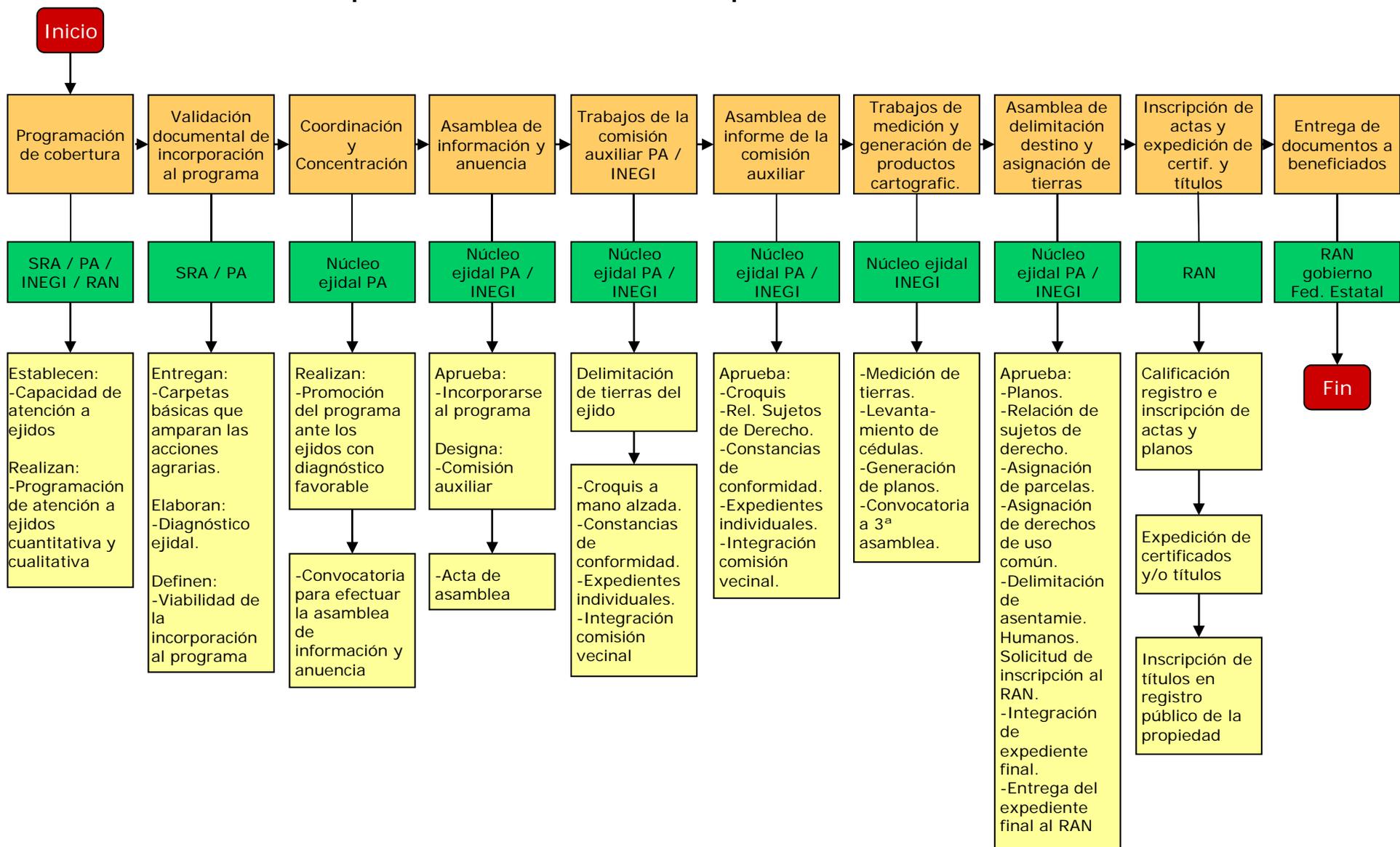
De hecho, son tres los ámbitos de participación social: 1) el debate y la decisión de poner en marcha el Programa; 2) la realización de trabajos de acercamiento social, de recorrido de linderos y de colindancias, así como de acompañamiento técnico y 3) la toma de decisiones sobre la definición y organización de los derechos colectivos e individuales del núcleo agrario.

La ausencia de claridad en la Resolución Presidencial, la Ejecución parcial o total de esa y/o la falta de definiciones del Plano Definitivo, son fuentes recurrentes y crecientes del **déficit de gobernabilidad** entre los núcleos agrarios. Ahí la razón de una **Agenda institucional, formal o gubernamental**.

---

<sup>50</sup> *Vid.* el sitio web del Registro Agrario Nacional de la SRA, en <http://www.sra.gob.mx/sraweb/conoce-la-sra/mis-vis-obj/registro-agrario-nacional/>

**Esquema 14**  
**Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.**  
**Etapas del Procedimiento General Operativo SRA/PA/INEGI/RAN**



Cada ejido y comunidad agraria conocen a sus vecinos; los integran aquellos ejidatarios y comuneros que han sido reconocidos por una resolución presidencial, una sentencia definitiva o una asamblea de aceptación de nuevos miembros; son también quienes conocen a los poseedores del parcelamiento económico y a los avocindados de la zona urbana del núcleo, sus necesidades de crecimiento y la propia historia de su fundo legal. Son ellos quienes reconocen los límites y las colindancias, pues tienen presente la solicitud de dotación, ampliación, nuevo centro de población ejidal o de reconocimiento y titulación o restitución. Saben estos sujetos sobre el derecho de los mojones que fueron construidos después de estacar en los trabajos de ejecución y haber firmado el acta de posesión y deslinde. Estos mismos ejidatarios y comuneros identifican con claridad su plano definitivo al conocer su espacio físico y la resolución presidencial que dio vida jurídica agraria al poblado.

Las tres asambleas del PROCEDE —la Asamblea de Información y Anuencia (AIA), la Asamblea de la Comisión Auxiliar (AICA) y la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de tierras (ADDAT)— son las expresiones formales del trabajo comunitario y social porque la red de relaciones internas y vecinales del núcleo son las que van reconocerse jurídicamente. Con este sentido, el Programa, con todos sus errores y omisiones, ha brindado seguridad jurídica a los derechos agrarios constituidos.

La certidumbre jurídica comienza por la legitimidad de la fuente e inhibe la disputa o el conflicto, al tiempo que disminuye las controversias colectivas e individuales. Abona, además, para evitar la querrela o el alegato de los juicios. Entre los problemas más recurrentes en materia agraria, están las controversias colectivas. En su gran mayoría, forman el grueso de los “focos rojos” que tipificó la SRA desde junio del 2003.

Si un núcleo agrario cuenta con una problemática de estas características, muy difícilmente podrá certificarse y alcanzar su seguridad jurídica; pero si se busca resolver estas controversias para un ejido o comunidad, entonces no solamente se logrará la certificación, sino se diluirá la disputa o el conflicto

intercomunitario. El país ha rendido testimonio sobre este hecho. La gran mayoría de los núcleos certificados no presentan ningún tipo de controversia agraria; sin embargo, los que están en proceso de conciliación, arbitraje o juicio no solamente presentan diferencias, rispideces y enfrentamientos, sino niveles muy sensibles de **déficit o crisis de gobernabilidad**.

Para 2004, haberse regularizado el 83% de los núcleos agrarios constituidos en el país, brinda un escenario de **gobernabilidad** generalizado; sin embargo, el 54% de Chiapas evidencia una problemática agraria subsistente (ver cuadro y mapa) y sus niveles de **déficit y crisis de gobernabilidad**, y de franca **ingobernabilidad** en algunos espacios.

Aún más, en el país existe una relación directa entre mayor número de disputa de tierras, menor nivel de certificación y mayor número de focos rojos entre Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Michoacán. Estas entidades del sur-sureste tienen la **Agenda** agraria más sensible de toda la geografía nacional

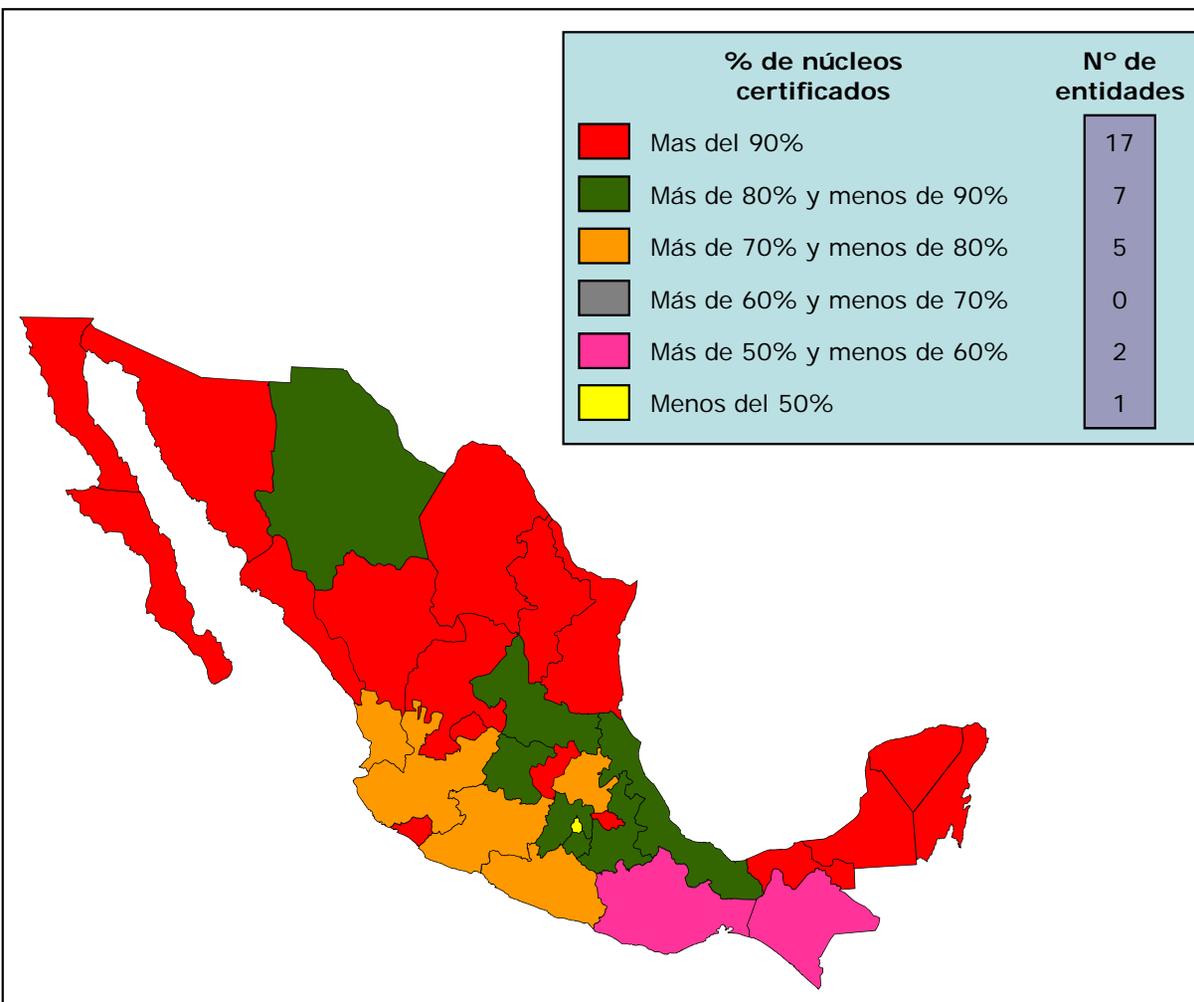
Rangos de número de casos por disputa de tierras	Porcentaje de Certificación	Número de Focos Rojos
Oaxaca hasta 250	Oaxaca 54%	Oaxaca 4 de 14
Chiapas sobre 60	Chiapas 54%	Chiapas 4 de 14
Guerrero sobre 30	Guerrero 73%	Guerrero La Montaña y Costa Chica
Michoacán sobre 25	Michoacán 76%	La Meseta Purépecha

La entidad como el resto del país emprendió la larga marcha de la regularización que, como se ha observado, no es un trabajo eminentemente técnico, sino una tarea ardua de conciliación social.

**Gráfica 8**  
**Programa de certificación de derechos ejidales y titulación de solares urbanos. Avance al 31 de enero de 2004**

**Avance en núcleos certificados al 31 de enero de 2004 a nivel entidad federativa**

Entidad	Universo núcleos agrarios constituidos (1)	Núcleos Agrarios Certificados	% de cobertura	Núcleos agrarios no certificados
<b>Nacional</b>	<b>29,942</b>	<b>24,792</b>	<b>83</b>	<b>5,150</b>
Colima	158	156	99	2
Tlaxcala	240	238	99	2
Durango	1098	1060	97	38
Quintana Roo	277	268	97	9
Baja California	227	215	95	12
Baja California Sur	100	95	95	5
Queretaro	371	351	95	20
Sinaloa	1279	1214	95	65
Aguascalientes	186	174	94	12
Tabasco	753	710	94	43
Campeche	382	355	93	27
Coahuila	884	822	93	62
Nuevo León	608	567	93	41
Sonora	980	912	93	68
Yucatán	731	683	93	48
Zacatecas	764	714	93	50
Tamaulipas	1335	1215	91	120
Guanajuato	1501	1307	87	194
Puebla	1159	1006	87	153
Veracruz	3532	3081	87	451
Chihuahua	979	845	86	134
San Luis Potosí	1295	1096	85	199
Morelos	231	191	83	40
México	1204	991	82	213
Hidalgo	1166	920	79	246
Nayarit	403	316	78	87
Jalisco	1469	1132	77	337
Michoacán	1768	1347	76	421
Guerrero	1245	903	73	342
Chiapas	2007	1091	54	916
Oaxaca	1521	817	54	704
Distrito Federal	89	0	0	89



De los trabajos de regularización/certificación es importante observar los contrastes entre los documentos originales del Reparto y los datos del Procede.<sup>51</sup> Se pueden observar con rapidez las conclusiones cuantitativas. La primera: la variación de la superficie entre los resultados de medición del Procede y las ejecuciones de las resoluciones presidenciales es de 7,266 has., es decir, el 0.7%. La segunda: la variación de beneficiarios del Procede contra los de las resoluciones presidenciales es de 75,283 sujetos de derecho agrario, esto es, un 100% más de los beneficiarios del reparto agrario en la entidad (véase *infra* Tabla 34.)

En este ‘Contraste entre superficie y beneficiados por Resolución Presidencial con resultados del Procede por región económica al 2002’, puede apreciarse por cada una de las nueve regiones que las diferencias en la superficies son exiguas, con excepción del Soconusco: en la Fraylesca es del -3.6%, en Istmo Costa del -2.3%, Norte del -2.1%, Selva del -1.9% y en la Sierra del -0.5%; en tanto en el Soconusco, el faltante fue del -10.9%. En esta misma relación, tanto Altos y Centro como Fronteriza tuvieron, como regiones, superficies ligeramente mayores, 7%, 0.6% y 4.2% respectivamente.<sup>52</sup>

Si la variación en la superficie de conjunto no alcanzó el uno por ciento, en los beneficiarios la relación se duplicó. Se reconocieron, entonces, a los poseedores y a los vecindados en los ejidos y hubo mayor reconocimiento de comuneros en las comunidades agrarias.

Para el año que nos ocupa y el universo de núcleos certificados, los beneficiarios de las resoluciones presidenciales eran 75,857 y el total de beneficiarios del Procede fueron 151,187. La región indígena de los Altos, asiento de la mayor parte de comunidades agrarias de Chiapas, reconoció a 30,892 sujetos de derecho agrario más, 150% más que en los inscritos originalmente. De esta nueva población, solo 496 fueron poseedores y vecindados de los ejidos

---

<sup>51</sup> RAN, ‘Contraste entre superficie y beneficiados por la resolución presidencial con resultados Procede’, Tuxtla Gutiérrez, Delegación Chiapas, 2002.

<sup>52</sup> *Ibid.*

existentes, pues el 98% de beneficiarios recién reconocidos, fueron únicamente comuneros.<sup>53</sup>

Esta relación fue inversa en los ejidos. En las ocho regiones restantes y en su conjunto, los poseionarios y vecindados son la diferencia en el crecimiento exponencial de los sujetos de derecho agrario en los ejidos. La numeralia arroja la nueva composición social de éstos: en el Centro, los poseionarios y vecindados ahora representan el 46% del núcleo, en la Fraylesca el 47, en la Fronteriza el 36, en el Istmo el 43, en el Norte el 24, la Selva el 27 y en la Sierra y el Soconusco, el 44 y el 56%, respectivamente.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> *Ibid.*

**Tabla 35**  
**Contraste entre Superficie y Beneficiados por Resolución Presidencial**  
**con Resultados de Procede por Región Económica al 2002**

Región	Sup. Ejec. Res. Pres. (has.)	Sup. Procede (has.)	Var. Sup. Procede/Res. Pres. (has.)	Ben. Res. Pres.	Ejid. Procede	Pos. Procede	Avec. Procede	Total Ben. Procede	Var. Ben. Procede/ Res. Pres.
Altos	123,762	133,392	9,629	20,078	50,474	366	130	50,970	30,892
Centro	189,904	191,181	1,277	10,501	10,998	2,463	6,996	20,457	9,956
Fraylesca	70,417	67,827	-2,589	2,691	3,379	1,151	1,961	6,491	3,800
Fronteriza	105,338	109,773	4,435	6,573	7,272	2,592	1,564	11,428	4,855
Istmo-Costa	104,100	101,371	-2,729	6,130	5,728	204	4,185	10,117	3,987
Norte	109,744	107,335	-2,408	7,591	8,701	1,211	1,624	11,536	3,898
Selva	204,164	200,660	-4,031	10,466	11,486	1,022	3,337	15,845	5,379
Sierra	7,570	7,529	-40	597	743	308	296	1,347	750
Soconusco	103,835	92,498	-11,336	11,230	10,027	3,169	9,800	22,996	11,766
<b>Totales</b>	<b>1,018,837</b>	<b>1,011,571</b>	<b>-7,266</b>	<b>75,857</b>	<b>108,808</b>	<b>12,486</b>	<b>29,893</b>	<b>151,187</b>	<b>75,283</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Registro Agrario Nacional, "Contraste entre superficie y beneficiados por Resolución con Resultados Procede", Tuxtla Gutiérrez, Delegación Chiapas, 2002.

La regularización de la tenencia de la tierra, a través de los procesos de certificación de la propiedad social, ha permitido crear escenarios de **gobernabilidad**. Reconocer a todos los sujetos de derecho agrario a partir de la propiedad, posesión, uso y usufructo —así como de la identificación de los tamaños, límites y colindancias de las tierras colectivas e individuales—, ha enriquecido formalmente el acuerdo social y los tratos agrarios.

A raíz del surgimiento del EZLN, mucho se ha versado sobre los problemas agrarios en Chiapas sin saber plantear el problema ni mucho menos sugerir un método para esclarecer los enunciados y conceptualizar el universo agrario. Con el Procede, los márgenes de **déficit y crisis de gobernabilidad** y de franca **ingobernabilidad** se han reducido en los escenarios o núcleos con potencial explosividad. Los Altos de Chiapas es un buen testimonio.

De los 41 núcleos agrarios certificados en la región Altos a mediados del 2002, observamos la importancia en diez de ellos (véase *infra* Tabla 35).<sup>55</sup>

Aldama es un Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales y, a la vez, Municipio Constitucional a partir de 1998. Esta comunidad agraria tzotzil precipitó su separación del Municipio de Chenalhó a raíz de los sucesos de Acteal. Certificó la superficie comunal con 11 hectáreas menos de lo señalado en su resolución presidencial y reconoció a 1,024 comuneros, 147 menos que en su documento de origen.

La Laguna es también una comunidad agraria y se localiza en el Municipio de Altamirano. Éste es, a su vez, junto con Las Margaritas y Ocosingo, la trípode municipal de las Cañadas, asiento formal y mayoritario del EZLN. Esta comunidad tojolabal certificó sus derechos con 70 has más de las 1,221 señaladas en su resolución presidencial, identificando a 176 comuneros de los 180 señalados del documento en cita.

Chamula es un RTBC del municipio del mismo nombre. La certificación atravesó la difícil negociación de colindancias con Chenalhó, Larrainzar, Tenejapa,

---

<sup>55</sup> *Ibid.*

Mitontic y Zinacantán. A raíz de procesos de división y fusión de ejidos en el municipio, los tzotziles de Chamula incorporaron al régimen comunal más de 2 mil hectáreas, pasando a reconocer de 3,958 comuneros señalados en la Resolución Presidencial a 20,279 beneficiarios.

**Tabla 36**  
**Contraste entre Superficie y Beneficiados por Resolución Presidencial en**  
**Resultados de Procede en Comunidades Agrarias de Los Altos**

Núcleo	Municipio	Sup. Ej. Res. Pres. (has.)	Sup. Procede (has.)	Var. Sup. Procede/ Res. Pres. (has.)	Ben. Res. Pres.	Ejid. Procede	Poses. Procede	Avec. Procede	Total Ben. Procede	Var. Ben. Procede/ Res. Pres.
Aldama	Aldama	2,656	2,645	-11	1,171	1,024	-	-	1,024	-147
La Laguna	Altamirano	1,221	1,291	70	180	176	-	-	176	-4
Chamula	Chamula	29,229	31,460	2,231	3,958	20,279	-	-	20,279	16,321
Huixtán	Huixtán	2,570	2,464	-106	571	681	-	-	681	110
San Andrés Larrainzar	Larrainzar	13,791	12,747	-1,044	1,774	1,840	-	-	1,840	66
San Miguel Mitontic	Mitontic	2,965	2,976	10	1,465	1,517	-	-	1,517	52
Santo Tomás Oxchuc	Oxchuc	33,833	35,475	1,642	3,764	10,291	-	-	10,291	6,527
Tenejapa	Tenejapa	11,698	11,454	-244	3,927	10,237	-	-	10,237	6,310
Teopisca	Teopisca	3,106	3,103	-3	542	180	-	-	180	-362
Navenchauc Apaz	Zinacantán	2,375	2,230	-145	800	1,610	-	-	1,610	810

Fuente: *ibid.*

Huixtán es una comunidad de 2,570 hectáreas y 571 comuneros, según su resolución presidencial. El Procede identificó -106 has. y 110 comuneros más. Aunque en superficie a favor, en San Miguel Mitontic también la diferencia fue exigua. Su principal negociación fue con Chamula, pues su fundo legal estaba comprendido en la colindancia del vecino.

Sin duda, San Andrés Larrainzar representó el más alto grado de conciliación. La comunidad agraria de 13,791 hectáreas, de acuerdo a su resolución presidencial, encaró la conformación de Sankamch'em de los Pobres, denominado municipio autónomo zapatista. El Procede trabajó con los 1,840 comuneros, 66 más que los originales, reconociendo la diferencia en superficie faltante de -1,044 hectáreas. Para la regularización, los comuneros tzotziles son los sujetos agrarios de atención sin tener en cuenta la identificación política o miliciana entre zapatistas y no zapatistas. La certificación incluyó la elección de órganos de representación paritaria y la conformación de los grupos de trabajo también en la función de equilibrio.

San Tomás Oxchuc, del mismo municipio, es el tercer RTBC de mayor tamaño en la entidad, después de la Lacandona y Venustiano Carranza. En esta comunidad la superficie se incrementó el 5%, pero su padrón de comuneros se duplicó.

Tenejapa es una comunidad agraria tzeltal. Descubrió con el Procede una superficie ligeramente menor en 2%, sin embargo, su población comunal creció en un 6%. Teopisca es un RTBC mucho más pequeño. La diferencia entre la superficie reconocida por la resolución presidencial y la identificada por el Procede es de 3 hectáreas, descubriendo que sus comuneros fueron de 524 a 180.

Navenchauc Apaz, del municipio tzotzil de Zinacantán, aunque asintió contar con 145 has. menos de lo que señaló su resolución residencial, también reconoció que su población creció al 100%, pues eran 800 comuneros originalmente concluyendo en el proceso de certificación con 810 más, es decir, 1610 beneficiarios.

De hecho, la certificación en la región de los Altos, así como en el resto de las regiones, fue cualitativamente favorable para el reconocimiento de las superficies y los límites y colindancias. La experiencia demuestra que con el Procede, los ejidos y las propias comunidades agrarias terminan de identificar y aceptar formalmente la superficie real, a pesar de haber contado con una ejecución regularmente mayor.

Para el año 2000, y con el mismo universo de 828 núcleos agrarios, en la región Centro, de 157 núcleos agrarios certificados, las localidades que no localizaron más de la tercera parte de su superficie de la resolución presidencial ejecutada fueron Vista Hermosa de Cintalapa, Ignacio Zaragoza de Copainalá, Nicolás Bravo y Carrillo Puerto de Chiapa de Corzo y San Antonio Acambac y la Venta de Tecpatán.<sup>56</sup>

En la región Fraylesca, a pesar de contar con una variación negativa total, entre un universo de 45 ejidos certificados, el caso relevante es el núcleo de las Maravillas, municipio de la Concordia, donde de 5,870 has. ejecutadas, el Programa solamente localizó 2.920; es decir, no se identificaron en el recorrido de linderos la mitad de la ejecución de la resolución presidencial.<sup>57</sup>

De igual manera, la certificación de 101 ejidos permitió constatar también los faltantes reales en la Región Fronteriza. En Emiliano Zapata de Socoltenango y Alfonso Corona del Rosal de Chicomuselo, los déficit fueron sobre la tercera parte y sobre el 40% de la superficie en Álvaro Obregón de la Trinitaria.<sup>58</sup>

Para la Región Istmo-Costa en 77 ejidos certificados, la regularización identificó al ejido Coapa del municipio Pijijiapan con una resolución presidencial de 4,150 hectáreas y con resultados Procede de 795 has.; es decir, apenas el 19% de la dotación, pero con 45 ejidatarios, 1 posesionario y 75 avecindados; 34 beneficiarios más que la población ejidal de origen.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> *Ibid.*

De los 118 núcleos agrarios certificados en la Región Norte, el Laurel y Cerro Blanco del municipio de Jitotol, identificó 904 has de 1262, Tectuapán de Pichucalco reconoció 281 de 1,002 has. y San José Morelos del municipio de Bochil deslindó solamente 148 de 1,464, apenas el 10%.<sup>60</sup>

De los 166 núcleos agrarios en la Región Selva, se localizaron diferencias negativas por encima del 50% con respecto a las resoluciones presidenciales: El Esquinero, Chancalá Zapote y 20 de Noviembre del municipio de Palenque; Chintieja y Cacateel de Salto de Agua y San Nicolás del Municipio de Tila.<sup>61</sup>

Para estos años, la menor proporción de certificación es de la Región Sierra. En ella, se certificaron 13 núcleos agrarios, ocho fueron con déficit en superficie y cinco con mayor número de hectáreas.<sup>62</sup>

Aunque la variación final entre la superficie de la resolución presidencial y los resultados del Procede es de apenas el -0.7%; en el Soconusco, la novena región económica en Chiapas hasta 2011, se localizaron dos ejidos de entre 110 certificados que el tamaño de sus polígonos quedaron muy lejos de las actas de ejecución: Tzinacol del Municipio de Huixtla certificó solamente 1,273 has. de 5,424 consignadas en el acta de posesión y deslinde, mientras que Pueblo Nuevo Comaltitlán de Villa Comaltitlán regularizó 195 has de 4,738 para los 543 ejidatarios reconocidos.<sup>63</sup>

Estos faltantes de tierras no han sido el impedimento central para la certificación. Los núcleos agrarios y los sujetos de derecho agrario individual buscan la certidumbre jurídica a partir de lo que tienen, sean derechos de propiedad, posesión, uso y usufructo. De acuerdo a los datos reportados por el Registro Agrario Nacional, para el 31 de enero del 2004 faltaban de certificar 916 de los 2007 núcleos agrarios, casi la quinta parte del saldo nacional que sumaban 5,150 núcleos no certificados.<sup>64</sup>

Para ese mismo año, el tramo faltante para certificar y/o titular superficie era muy considerable. Chiapas estaba en el antepenúltimo sitio a nivel nacional en este renglón. Mientras el porcentaje de la cobertura nacional era del 66%,

---

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> [www.ran.gob.mx/archivos/Procede/avance](http://www.ran.gob.mx/archivos/Procede/avance)

en Chiapas era del 30%, delante de Oaxaca con el 28% y con nulo avance del D.F. De las 4,119,754 has. de la superficie estatal, se habían certificado para entonces 1,240,882 has. (65% parcelada, 33% TUC y 0.87% titulada) resultando 2,878,872 has. no certificadas.<sup>65</sup>

A nivel nacional: “De los 5,150 núcleos agrarios pendientes de certificar, 431 se centran clasificados como viables para concluir con el proceso de certificación 4719 presentan problemática, de los cuales 3,184 requieren atención especial para su certificación y 1,135 están identificados como no programables”.<sup>66</sup>

Para el Comité Operativo Nacional del Procede en 2004, los casos con un estrecho margen de viabilidad, obedecen a las siguientes razones:

Núcleos agrarios con atención especial	Núcleos agrarios no programables
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conflictos de límites (sin juicio instaurado).</li> <li>2. Con problemática interna.</li> <li>3. Acciones Agrarias inconclusas que modifican o extinguen derechos.</li> <li>4. Con rechazo al programa.</li> <li>5. Núcleos que condicionan el programa.</li> <li>6. Invasión de tierras (sin juicio instaurado).</li> <li>7. Núcleos agrarios con juicios.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Con imposibilidad legal para su atención.</li> <li>2. Sin tierras.</li> <li>3. Ejidatarios desavecindados.</li> <li>4. De alto riesgo.</li> <li>5. Con rechazo al programa.</li> <li>6. Núcleos que condicionan el Programa.</li> <li>7. Invasión de tierras (sin juicio instaurado).</li> </ol>

Entre los núcleos agrarios con atención especial y los no programables se encontraban los 916 y las 2,878,872 hectáreas no certificadas de Chiapas.

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> [www.ran.gob.mx/archivos/12.htm](http://www.ran.gob.mx/archivos/12.htm)

Con meta mínima, se comenzaron a hacer declaraciones de pre-cierre por parte del Comité Operativo Social en Aguascalientes, Baja California, Nuevo León y Tlaxcala. La declaración de cierre se dio el 3 de octubre del 2003 en Colima. Por su parte, con meta sobresaliente, efectuaron las declaraciones de pre-cierre en Querétaro y Quintana Roo en 2003, como todas los demás. Chiapas estaba muy lejos de esta condición, pues 1,091 ejidos se certificaron en doce años, los restantes 916 no hubiesen podido realizarse en los últimos tres años de la administración federal y local 2001-2006.

En 2003 se certificaron 77 núcleos agrarios, alcanzando el 104% de la meta anual. Por su parte, la superficie certificada y/o titulada (102,102 has.) obtuvo el 78% de cobertura. Si la tendencia fuera ésta hasta el 2006, no se certificarán arriba de 250 ejidos y no más de 400 mil hectáreas.

Hasta aquí, el 54% de los ejidos certificados. Al final del 2004, las preguntas eran: ¿en dónde están registrados los 900 nuevos ejidos constituidos formalmente hasta diciembre del 2003, que provienen de los 1212 grupos inmobiliarios, resultado de los Acuerdos Agrarios y firmados a raíz de la desestabilización y la ingobernabilidad social-agraria de 1994? ¿Por qué al 3 de enero de 2004, se mantenían las cifras agrarias de 1993 de acuerdo al Catálogo Interinstitucional de Núcleos Agrarios? ¿Por qué no estaba actualizada la información de los nuevos núcleos agrarios que se constituyeron formalmente de 2001 al 2003 si el propio Gobierno del Estado los había reportado a diciembre del 2003? ¿Qué es lo que estaba en proceso de actualización, según el propio Registro Agrario Nacional? El problema fue la dilación. Costó más tiempo el trámite del registro que el proceso de constitución de ejidos. Y se trataba de salir de la **crisis de gobernabilidad** y la **ingobernabilidad**.

Si a los 5,150 núcleos agrarios del país se sumaban los nuevos 900 ejidos de Chiapas, faltarían por certificar 6117 núcleos agrarios del país; de aquí que la cobertura nacional para 2004 no fuese del 83% sino del 80%. Por su parte, en Chiapas, la cifra sí fue clara: no habría ya 2007 núcleos, sino 2974; por tanto, la cobertura estatal ya no fue del 54%, sino del 36%. La diferencia era sustantiva y el reto aún mayor.

El Procede no culminó en los tiempos apresurados de los administraciones sexenales, las metas de la hacienda pública o de acuerdo a los calendarios de reporte electoral. La certificación es un esfuerzo social de gran envergadura, frente al débito o la imprecisión en las tierras ejecutadas. La certificación ejidal y comunal en Chiapas no finiquitó operaciones por los razonamientos contables de costo/beneficio del gobierno gerencial.

Con el Procede la tierra no se vendió. Para esos años, de las 68,817,689 hectáreas certificadas en el país, tan solo 727,694 optaron por el dominio pleno y 15,999 has. de tierras de uso común fueron aportadas a sociedades mercantiles. En Chiapas se siguió el comportamiento nacional de los hombres del campo: los núcleos agrarios que habían optado por el dominio pleno eran Arriaga de Arriaga con 31 has.; Cuauhtémoc de Catazajá con 13; Nicolás Bravo y su anexo, Emiliano Zapata II de Mapastepec, con 9; Emilio Rabasa y Palenque del municipio de Palenque con 1,363 y 135, respectivamente y El Zapote (Río Florido) de Tapachula con 39 has., que hacen un total de 1,590 has, el 0.12% del total certificado. Este proceso tampoco podía ser un argumento contra la certificación.

Con la nueva administración federal 2006-2012, el sector agrario emprendió un nuevo/viejo proyecto: el Fondo para el Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (Fonar), en lugar del Procede. La diferencia fue trabajar el saldo.

Para 2010, los trabajos del Procede y los nuevos trabajos del Fonar arrojaron nuevos números de regularización/certificación entre los núcleos agrarios del país. El Procede regularizó durante 14 años 92 millones de hectáreas y el Fonar 994 mil entre 2007 y 2010. Es decir, se habían regularizado 93,590,381 hectáreas de 100,509,347: el 93.10%. Se han regularizado entonces 28,982 núcleos agrarios (el 91%), restando por hacerlo 2,568.

Las cifras más recientes de universo agrario de Chiapas las ofrece el trabajo de la Procuraduría Agraria. Para 2010, y con la ayuda de los 900 ejidos constituidos a raíz de los 1212 fideicomisos inmobiliarios del Fondo 95, Chiapas modificó a la alza sus números:

Universo total de núcleos agrarios: 3,041.  
Regularizados: 2,307.  
Pendientes: 734.  
Superficie estatal: 7, 388, 700 hectáreas.  
Superficie social: 58.70%.  
Regularizadas: 3, 309, 610 hectáreas; el 76%.  
Pendientes: 1, 027, 466 hectáreas; el 23.69%.

Amén de este avance cuantitativo y cualitativo, Chiapas aportó, para 2010, 734 núcleos agrarios sin regularizar de un universo nacional de 2,568; esto es, el 28.5% del país.

La propuesta en esta **Agenda institucional, formal o gubernamental**, no puede ser otra: fortalecer la certeza y certidumbre jurídica en los distintos sujetos de derecho agrario. Esto es, continuar con el Programa más allá del tiempo sexenal federal y estatal. Ahora se avecina el 2012-2018. Tras 14 años, se declaraba en 2006 el cierre del Procede para dar curso, a partir de 2007, al Fanar.

El avance era cuantitativo en Chiapas: si en 2004 se tenía regularizado el 54% del universo agrario de la entidad; para 2010 ya era el 75%. Y el progreso resultaba también cualitativo, porque los núcleos agrarios de atención y no programables en 2004 pasaron al régimen de núcleos posibles por susceptibles de atención en 2010.

La regularización de la tenencia de la tierra en Chiapas no es una **política pública** más, aunque el gobierno del estado no sepa su naturaleza ni sus alcances. Se trata de un *policy* que otorga nuevos márgenes de **governabilidad**, a partir de conocer la colindancia y respetar el acuerdo sobre los mojones.

#### 4.5 Ordenamiento final del uso de la tierra en las áreas naturales protegidas y las zonas federales.

##### Referencia teórica

A la fecha, ya no existe en la **Agenda** (vid *supra* pag 30) de la tierra una explicación suficientemente amplia sin su relación con la protección al medio ambiente. La sociedad campesina de México creció con el concepto de propiedad social sin restricciones o límites, pero el mundo de hoy no solo demanda el respeto a la biodiversidad sino lo coloca como un tema de supervivencia de la especie.

El tema cumple con los tres requisitos estudiados por Luis Aguilar, para su acceso a la **Agenda**: "Que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento público; que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción; que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental" (vid *supra* pag 37)

Hoy todos los **públicos: grupos de identificación, de atención, público atento y público en general** (vid *supra* pag 37) -en sus distintos grados-, se encuentran inmersos en una lógica de conservación de la naturaleza, aunque a confundiendo a menudo los temas ideológicos y políticos con los de sentido común y de actualización técnica del debate.

A partir del ordenamiento de la propiedad rural, la resolución de conflictos y su impulso económico, se proponen cuatro ámbitos para la **Agenda institucional, formal o gubernamental** (vid *supra* pag 36) en las áreas naturales protegidas y las zonas federales en Chiapas: el Ordenamiento complementario, los Programas de manejo, las Acciones prioritarias y la Organización Comunitaria. Y de estas, el centro del debate es la última, la agente principal del deterioro por usuaria y usufructuaria, pero también como la indiscutible propietaria originaria de la tierra así como resguardante vitalicia.

El debate ha colocado en la **Agenda** a los distintos **públicos** y su papel en esta complejidad: Los campesinos, los ganaderos, al gobierno, a las agencias especializadas y a las de carácter multilateral o internacionales. La tierra dejó su papel doméstico y de justicia social y de **governabilidad normal** (vid *supra* pag 18 y 19), para ser tema de **governabilidad** (vid *supra* pag 9) y hasta de **governanza** (vid *supra* pag 25)

Tras la experiencia de la Comunidad Lacandona y la Reserva de la Biósfera Montes Azules, se ha abierto un debate social y político sobre las culpas sobre por el mal uso del suelo y el deterioro del medio ambiente. En un espléndido trabajo de Arizpe, Paz y Velázquez, se plantea cómo “Percibir a los otros: culpables, vulnerables y responsables” de la deforestación (**públicos**). Los planteamientos son: las mujeres campesinas: “No es cierto eso que dicen que ya nos acabamos la montaña”; las mujeres urbanas: “Los indígenas, los colonos y los aserraderos del gobierno han terminado con la selva”; las mujeres de bajos ingresos: “No hay que volver monte la casa”; los varones de altos ingresos: “Se quiere tener ganado y droga porque da más dinero”; los funcionarios: “El gobierno está realmente haciendo algo”; los ganaderos: “Es la mentada milpa que camina”; los campesinos varones: “Por mucha noticia, propaganda, diálogos, conciencia, es necesario tumbar para alimentar o por dinero”.<sup>67</sup>

Los planteamientos difícilmente varían de un área natural protegida a otra o de una región a otra. La percepción social es muy similar en las distintas regiones del estado. Es más, seguramente serán más fuertes los argumentos, si la destrucción es mayor y la desigualdad social es más acentuada.

Para las investigadoras mencionadas arriba, sus encuestas definen con claridad: ¿quiénes sufrirán más daño si se acaba la selva? En los primeros cinco lugares, en orden descendente están:

- Campesinos 39.6%.
- Todos nosotros 17.6%.
- Comunidad Internacional 13.2%.
- Habitantes de la ciudades 12.0%.
- Los indígenas 5.6%.<sup>68</sup>

Esta vulnerabilidad y tema de **Agenda**, se explica por tres razones que huelgan en las respuestas que se distinguen en el trabajo:

---

<sup>67</sup> Lourdes Arizpe Schlosser, *et al.*, *Cultura y cambio global: percepciones sociales sobre la deforestación en la Selva Lacandona*, México, UNAM, CRIM/Miguel Ángel Porrúa, 1993.

<sup>68</sup> *Ibid.*

- Los campesinos son los que habitan la selva y son mayoritariamente los propietarios o poseedores de la tierra.
- Los campesinos reconocen la necesidad de la tumba de árboles para lograr siembra o potreros.
- Los campesinos demandan la ayuda del gobierno y de la comunidad internacional para evitar la destrucción de la selva.<sup>69</sup>

De igual manera, este estudio señala con toda rigurosidad ¿quién debe hacerse responsable de la selva? El cuadro de respuestas es el siguiente:

**Cuadro 40**  
**Grupos Vulnerables y Responsables**

Grupo	Porcentaje	
	Vulnerables	Responsables
Campesinos	39.6	35.6
Ganaderos	2.8	1.8
Indígenas	5.6	4.4
Gobierno	2.3	31.0
Habitantes de la ciudad	12.0	1.0
Comunidad internacional	13.4	10.2
Todos	17.6	8.8
No sabe	5.1	6.2
Sin respuesta	1.6	1.0
Total	100.0	100.0

Fuente: Lourdes Arizpe Schlosser, *et al.*, *Cultura y cambio global: percepciones sociales sobre la deforestación en la Selva Lacandona*, México, UNAM, CRIM/Miguel Ángel Porrúa, 1993.

Las autoras se preguntan y responden:

¿Qué significan estos datos? Los interpretamos en el sentido que hacen evidentes dos conflictos: uno entre los campesinos que quisieran ser ellos los principales encargados de la selva, “los campesinos porque es nuestro” (Nuevo Chihuahua), y al contrario, quienes perciben que son los propios campesinos los que en forma directa y visible han depredado la selva y piensan, por tanto, que el gobierno debe intervenir.<sup>70</sup>

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> *Ibid.*, pp. 145, 146.

Arizpe, Paz y Velázquez matizan este doble conflicto con cinco argumentos sobre la necesidad de la intervención del gobierno (condición de la **gestación de la Agenda**), como segundo responsable de cuidar la selva:

Se debe concientizar al campesino para que cuide la selva él mismo (ganaderos)

El gobierno, por él es que uno no se atreve a tumbar más (Pico de Oro)

El gobierno, porque hay corrupción entre madereros y el gobierno (Palenque Bajos)

El gobierno, que vea que los ricos hagan lo mismo que los pobres, porque la enfermedad viene desde allá afuera, no de aquí (La Unión) y

El gobierno, porque ellos son los que mandan.<sup>71</sup>

Sobre el segundo conflicto planteado, las autoras expresan las complejidades de la sociología rural chiapaneca, sin ideología ni apasionamiento político, cuando abordan las distinciones interétnicas:

El segundo conflicto se refiere a la rivalidad entre los ejidatarios mestizos y los indígenas que fueron dotados antes o al mismo tiempo que ellos, en el sentido de que los primeros perciben un tratamiento de favorecimiento para estos últimos por parte del gobierno. Intervienen en esta actitud, posiciones de primacía étnica, ambiciones económicas y la percepción de que los indígenas tienen otras formas de organización, producción y expectativas de futuro. En especial, destaca que los ejidatarios mestizos perciben a la selva como suya, en cambio, la gente de Palenque la percibe como de los indígenas, como atestigua esta frase "deben encargarse de la selva los indígenas porque tienen que cuidar lo de ellos". Pero se complica más esta rivalidad porque..., los indígenas choles y tzeltales se sienten menos bien tratados que los lacandones y son, a la vez ejidatarios<sup>72</sup>.

Las autoras recurren al sujeto social que ocupa la tierra y la selva chiapaneca: los campesinos. Frente a esta realidad, la discusión es otra históricamente. De esta complejidad rural, cabría preguntarse cuáles son las posiciones y estrategias ante la deforestación. Las investigadoras responden: la posición campesina dependiente: "La verdad, sí se está destruyendo la selva pero

---

<sup>71</sup> *Idem.*

<sup>72</sup> *Idem.*

depende del presidente y del gobierno, no de nosotros”; la posición campesina independiente: “La política viene de allá, pero también sale de nosotros”; la posición conservacionista: “Al tirar la selva para sembrar o para ganadería se pierde mucho más de lo que se gana”; la posición desarrollista: “Cuando haya luz y televisión y calles pavimentadas se va a poner muy bonito aquí”; la posición anticampesinista: “Nadie puede con los campesinos, no los pueden parar”; y la posición fatalista: “Yo creo que la destrucción de la selva es una profecía que se va cumpliendo”.<sup>73</sup>

El mapa social de posiciones y estrategias descrito esta, por tanto, en constante movimiento, al responder a constantes transacciones sociales entre los grupos, como hacen notar los propios testimonios. Entre más extremas sean las percepciones entre los grupos, más difíciles serán las transacciones. Para poner un ejemplo, entre más perciban los campesinos que la deforestación no es problema para ellos sino para el gobierno o la comunidad internacional, serán más unilaterales sus demandas de que se les pague por o cortar los árboles; entre más perciban los ganaderos que los campesinos son unos vividores, más unilateral será su demanda de que se les detenga en lo que hacen.

Entre menos conocimiento haya sobre los efectos reales de la deforestación, más se percibe como un problema político, y no como un problema social general de sostenibilidad, una de cuyas dimensiones son las relaciones políticas.<sup>74</sup>

Las posiciones se resumen en dos posiciones: el problema es de afuera o externo y el problema es propio. El primero descarga sus culpas y responsabilidades en el otro, y el segundo no termina de asumir su culpa y responsabilidad cabalmente. Las autoras en cita, han logrado resumir las dos posiciones en un solo final: la degradación de la selva y la propia del suelo:

Lo que ocurrió en la zona de Palenque en las comunidades de la Unión y El Lacandón es una receta para el desastre. Estas colonias creadas por programas de gobierno y de la Alianza para el Progreso en los setenta, se dedicaron a deforestar sus localidades y a llevar a cabo una agricultura no sostenible; los madereros y los ganaderos acabaron con lo que restaba de la floresta; todo eso y el crecimiento de la población han

---

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 177.

llevado a que hoy en día sean comunidades con graves problemas de erosión e infertilidad de suelos, falta de agua y combustible (leña) para los hogares alto desempleo, y una ausencia de perspectivas de desarrollo por la presión demográfica sobre las tierras y el minifundismo. Aunque muchos tienen una percepción clara de lo anterior, pocos relacionan este proceso de degradación ecológica y social, con lo que puede seguir sucediendo en la selva lacandona. Lo grave es que, habiéndose destruido esa zona, los hijos de las familias de estas comunidades han buscado irse a la zona de Marqués de Comillas, en donde se repetiría el ciclo. Aquí se hacen evidentes dos problemas: primero, que al no existir una percepción social de este proceso de degradación ecológica, no se aprende de esta situación sino que se sigue repitiendo el mismo mecanismo que le dio origen, esto es, ante el agotamiento de las tierras, la exigencia de que el gobierno ofrezca nuevas tierras a costa de la selva.

El fondo de la cuestión es que, mientras siga existiendo la percepción general de que las selvas y los bosques son una frontera agrícola, seguirá permitiéndose la degradación ecológica de las tierras cultivadas que ya se tienen, con el espejismo de que hay otras más todavía que se pueden abrir al cultivo. Creemos que en México se ha llegado al punto final de este proceso. Hoy habrá que revertir esta percepción para dar énfasis, en cambio, a la preservación de las tierras ya bajo cultivo. De esta manera, resulta imprescindible que, a la preocupación por la deforestación irracional se agregue, con el mismo rango de prioridad, la conservación de las tierras cultivadas. Eso implica, entre otros, no seguir permitiendo que crezcan las ciudades sobre las tierras agrícolas más fértiles del país.

El segundo problema que se aprecia frente a las comunidades que han degradado su medio ambiente, es que no se percibe socialmente la sostenibilidad ecológica como base de la sustentación económica a largo plazo de las comunidades rurales. La pérdida de humedad de las tierras, el que lleva menos días pero más torrencialmente, provocando periodos más largos de sequía e inundaciones, la desaparición de la leña indispensable para los hogares, la erosión de las tierras, el equilibrio de la biodiversidad, son todos efectos de la deforestación que afectan directamente la actividad agropecuaria y la economía doméstica. En el mejor de los casos, estos fenómenos se perciben como sucesos aislados y no concatenados con la sustentación ecológica y económica.<sup>75</sup>

La comprensión de este piso social es de la mayor importancia para comprender que la propuesta de **governabilidad**, parte del sujeto más importante de esta problemática: la sociedad campesina (**grupo de**

---

<sup>75</sup> *Ibid.*, pp. 182, 183.

**identificación o involucrado**). A partir de ello, se toma en consideración las siguientes líneas de trabajo estratégico:

❖ *Ordenamiento complementario*

El ordenamiento de las Áreas Naturales Protegidas debe estar acompañado del propio de las Zonas Federales. Con base en el Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar (Ruamat), este ordenamiento no debe ser aislado sino integrado, es decir, tomando en cuenta las tres condiciones que se requieren para la nueva **governabilidad**: 1) el respeto al régimen de propiedad de los núcleos agrarios, ya sean ejidos o comunidades agrarias; 2) el respeto a las necesidades de preservación y conservación de las Áreas Naturales Protegidas y 3) el respeto a las delimitaciones de las Zonas Federales que comprenden áreas para la concesión o la restricción definitiva.

Las Zonas Federales tienen su especial impacto en las zonas costeras. Más allá del régimen de propiedad que establece el propio artículo constitucional, el debate hoy día es el uso y aprovechamiento de ellas, lo que ha dado pie a indefiniciones, controversias y conflictos. La paradoja de hoy no es la falta de reglamentación ni de conocimiento al respecto, sino de la socialización del concepto de este tipo de zonas, así como su debida coordinación interinstitucional para hacer complementario este mapa con los sectores agrario y ambiental. La ingeniería institucional debe reconocer estos tres mapas para evitar los déficits y crisis de gobernabilidad en donde el sujeto social de mayor trascendencia tiene problemas serios de comprensión de los mapas.

### ❖ *Programas de manejo*

Los Programas de manejo fueron publicados desde abril de 1999 hasta diciembre de 2000 en Chiapas. Fueron cinco los Programas de las Reservas de la Biósfera:

1. El Triunfo (abril 1999).
2. La Encrucijada (octubre 1999).
3. La Sepultura (octubre 1999).
4. Montes Azules (mayo 2000).
5. El Ocote (diciembre 2000).

Cada uno de estos debe ser esquema de atención metodológica perfeccionada, pues en ellos se identifican los componentes más importantes:

- Desarrollo social.
- Conservación y restauración.
- Aprovechamiento de recursos naturales, desarrollo sustentable y uso público.
- Investigación científica y monitoreo.
- Educación, difusión y capacitación.
- Marco legal.
- Administración y finanzas.

Cada reserva (espacios donde debe comprenderse históricamente la población, su crecimiento y su dispersión) cuenta con su propio diagnóstico social y de régimen de propiedad. Ambos temas son el punto de partida para lograr un buen trabajo de concertación social y coordinación interinstitucional. Si las reservas no son percibidas como unidades diferenciadas por su comportamiento social y su estructura en la tenencia de la tierra, el trabajo de preservación y conservación partirá de premisas falsas o erróneas, pues las reservas entrañan su propia historia, condiciones y futuros planteados. Cada una de ellas debe ser

abordada desde el ámbito de la preocupación internacional y saber manejar la información y capacitación para evitar los desastres del financiamiento a perpetuidad, como si se tratara de un favor a otros y no obligación para la propia especie.

En este contexto, el componente del marco legal tiene un papel de primera importancia, pues éste no se detiene en las disposiciones ambientales, sino en el universo de la normatividad intersectorial. Además de las mencionadas, deben de tenerse a la mano las siguientes:

- ❑ Artículo 27 Constitucional.
- ❑ Ley Agraria.
- ❑ Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.
- ❑ Distritos para la impartición de justicia agraria y competencia territorial de los tribunales unitarios agrarios.
- ❑ Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.
- ❑ Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.
- ❑ Ley de Sociedades de Solidaridad Social.
- ❑ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.
- ❑ Reglamento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en Materia de Organismos, Instancias de Representación, Sistemas y Servicios Especializados.
- ❑ Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.
- ❑ Reglamento de la Ley Agraria para Fomentar la Organización y Desarrollo de la Mujer Campesina.
- ❑ Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
- ❑ Ley de Aguas Nacionales.
- ❑ Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

Los servidores públicos que se desempeñan en las Áreas Naturales Protegidas deben contar con un programa de manejo que no sea el federal, sino de los

tres niveles de gobierno con su universo institucional involucrado. La experiencia 2003-2006 en la selva Lacandona debe continuar y reproducirse por cada una de ellas, sin la restricción política de la política. La *politics* debe permitir la continuidad de las *public policies* para lograr la **gobernabilidad**.

❖ *Acciones prioritarias*

Desde antes de la irrupción zapatista y la formulación y publicación de los programas de manejo, la academia produjo una propuesta a la fecha hoy vigente: conjugar la eficiencia ecológica de los sistemas productivos (agrícola, ganadero y forestal) y el tránsito de la producción sin autosuficiencia a la autosuficiencia para la producción.<sup>76</sup>

En este marco, Toledo, Carabias, Toledo y González-Pacheco propusieron entonces nueve acciones prioritarias:<sup>77</sup>

1. Intensificación de la agricultura campesina
2. Intensificación de la ganadería bovina de pastoreo
3. Desconcentración y mayor eficiencia del complejo ganado intensivo
4. La agroindustria del trigo
5. La agroindustria azucarera
6. Desconcentración de la producción forestal y su integración con la agricultura de barbecho
7. Disminución del consumo de leña
8. Reglamentación de la producción forestal de productos no maderables e
9. Impulso al desarrollo de cultivos perennes.

De estas acciones, la vida campesina tiene la enorme necesidad de conjugar tres objetivos claros:

- a. La ocupación de la mano de obra buscando la remuneración necesaria para convertirse en una alternativa de vida.

---

<sup>76</sup> Víctor Manuel Toledo *et al.*, *La producción rural en México: alternativas ecológicas*, México, Fundación Universo Veintiuno, 1989.

<sup>77</sup> *Ibid.*

- b. La renta generada de la actividad productiva que permita ser señal incontestable de mejoramiento familiar y social.
- c. La preservación y conservación del medio ambiente que se signifique por la compatibilidad de la vida campesina y respeto a la biodiversidad.

Los campesinos poseen hoy una enorme cantidad de fuerza de trabajo desperdiciada y la potencialidad productiva que encierra la tecnificación de su parcela tradicional y su manejo ecológico, hacen que el espacio rural que ocupan, tanto social como ecológicamente, represente una veta fundamental de posibilidades para aumentar la producción de diversos bienes. La incorporación de cultivos comerciales que sean insumos de la actividad pecuaria intensiva en los terrenos de los campesinos, permitiría diversificar la producción hoy centrada en el maíz y rotar los cultivos. Se requeriría de la existencia de canales de comercialización efectivos alternativos frente a una producción como la campesina, que es sumamente dispersa geográficamente.<sup>78</sup>

No cabe duda que estas acciones prioritarias han sido motivo de debate y políticas públicas, pero la propuesta es buscar la integración conceptual, la coordinación multisectorial y la puesta en marcha de éstas, y muchas más, en busca del desarrollo sustentable.

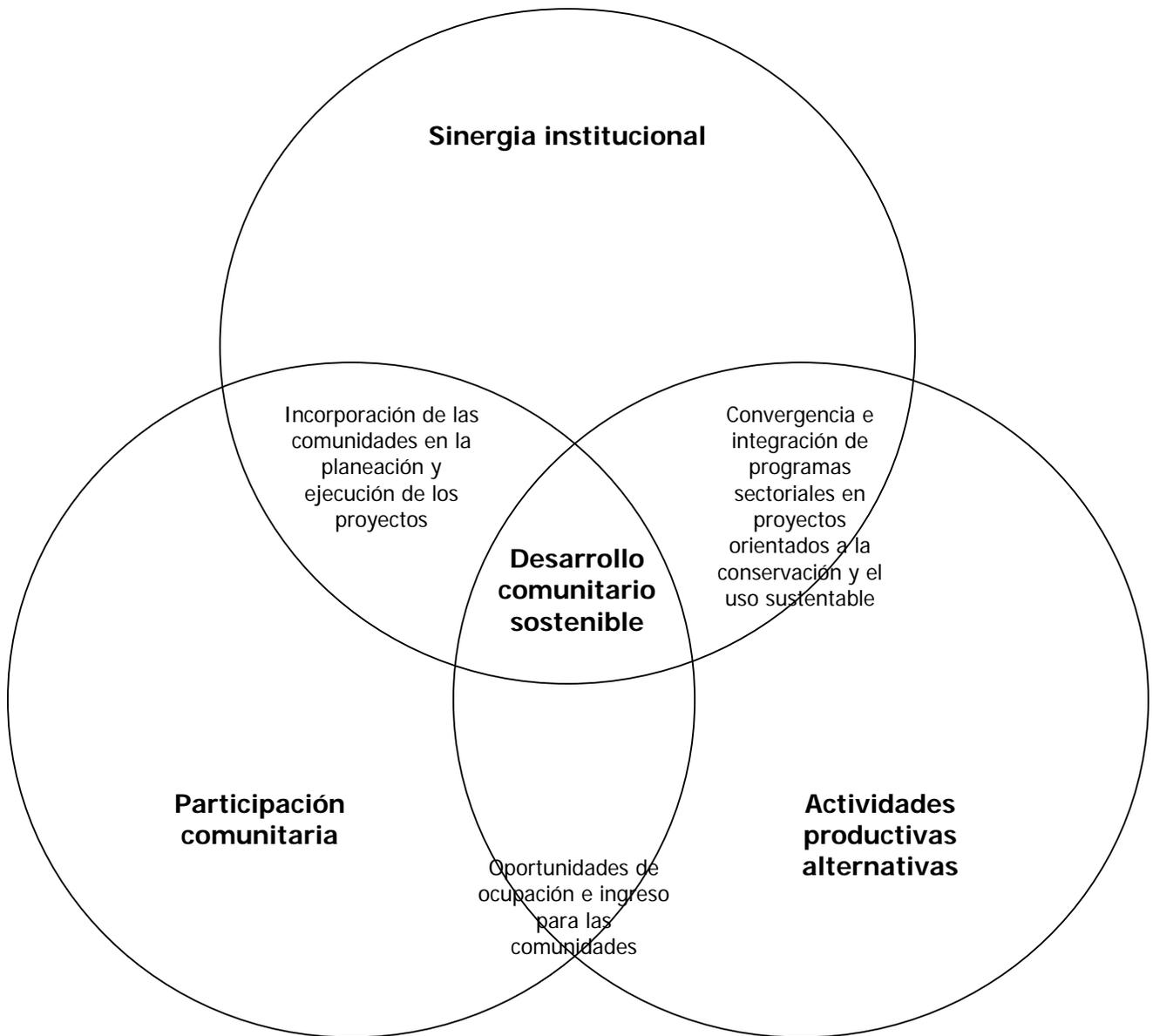
#### ❖ *Organización comunitaria*

Este desarrollo sustentable parte de la premisa del sujeto social. No se puede formular un programa, implementarlo o evaluarlo, si este no tiene el elemento central de la política: la gente (**grupo de identificación o involucrado**). Pero más aún, no se explica el desarrollo comunitario sostenible, si no se contemplan la sinergia institucional y las actividades productivas necesarias; temas para la **Agenda institucional, formal o gubernamental**.

---

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 282.

## Esquema 15 Sinergia Institucional



Fuente: Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, *Estrategia de conservación para el desarrollo 2007-2012*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2007, p. 20, en [http://www.conanp.gob.mx/pdf\\_publicaciones/folletodesarrollo.pdf](http://www.conanp.gob.mx/pdf_publicaciones/folletodesarrollo.pdf)

A la fecha, las fórmulas de participación de la sociedad campesina han sido generalmente seis:

1. A través de los núcleos agrarios y sus órganos de representación.
2. Por medio de las organizaciones campesinas, generalmente de orden político.
3. Con el concurso de asesores técnico políticos, que buscan canalizar las necesidades y demandas.
4. A través de figuras jurídicas que son exigibles en los requisitos institucionales.
5. Por medio de organizaciones no gubernamentales que conjugan participación social con financiamiento institucional o del exterior.
6. Con la participación de organizaciones de carácter productivo por rama de actividad rural.

En cada una de ellas, pueden identificarse las desventajas que ha evidenciado el tiempo y las anomalías de las alianzas y las complicidades. Tanto los indígenas de la Sierra Madre de Motozintla (Premio Nacional de Exportación), así como la Unión de Ejidos de la Selva (generadora de las franquicias de las cafeterías La Selva) demostraron en su momento, la virtud de los asesores técnicos y la capitalización de las figuras jurídicas, que estuvieron impresas de organización, disciplina y claridad de los objetivos económicos.

Si el progreso económico, el desarrollo sustentable, los núcleos agrarios o las distintas organizaciones campesinas de Chiapas se midieran a través de la organización o la sociedad rural —exigibles como requisitos institucionales—, hoy podrían demostrar su utilidad práctica; sin embargo, ello no es así. Así, tenemos que una de las entidades con mayor número de organizaciones o sociedades rurales a nivel nacional es Chiapas con 4,249 (más del 10% del conjunto nacional), tan solo superada por Oaxaca (5,179) y Veracruz (4,656)

(las dos más altas del país). Entre los tres estados, rebasan la tercera parte de todas las entidades.<sup>79</sup>

En Chiapas, la estructura de organización o de sociedades rurales es la siguiente:<sup>80</sup>

- o Sociedades de Solidad Social: 3,435.
- o Sociedades de Producción Rural: 702.
- o Unión de Sociedades de Producción Rural: una.
- o Unión de Ejidos: 95.
- o Asociaciones de Interés Colectivo: nueve.
- o Federación de Sociedades de Solidaridad Social: siete.

Si el número de núcleos agrarios en la entidad asciende a 2,985 y existen 4,249 sociedades rurales o formas de organización, entonces la sociedad campesina de Chiapas está sobre organizada o sobre representada. Existiría entonces más de una forma de organización económica por núcleo, lo que equivaldría a leer la inexistencia de necesidades de organización, pero la realidad económica no nos demuestra esa lógica aritmética.

Regresar a la organización comunitaria es una tarea de la máxima prioridad. Esto no significa la negación de las demás formas de organización campesina. Se trata de no confundir las necesidades micro de las comunidades, con las catalogadas como 'meso' o 'macro'. A cada cual su espacio.

La organización comunitaria es la intimidad de la economía familiar, la preservación y conservación de la selva y el crecimiento de la localidad. Esta lógica requiere sensatez, trabajo y autodeterminación. No debe convertirse en la oferta del mejor postor. Es la vida de la familia y el entorno. Es la significación del apellido y la herencia. Es el rostro de la vida en comuna.

---

<sup>79</sup> *Vid.* el cuadro elaborado por el Registro Agrario Nacional (Dirección General de Registro, Dirección de Sociedades y Acuerdos de Asamblea) sobre las constituciones de sociedades rurales, marzo de 2010, en <http://www.ran.gob.mx/ran/pdf/registro/Socrurvol+fol.pdf>

<sup>80</sup> *Ibid.*

En suma, el ordenamiento final de las áreas naturales protegidas se explica a partir de considerar la necesidad de complementar con el ordenamiento de las zonas federales, reforzar las especificidades de los programas de manejo, vincular las acciones prioritarias con el ordenamiento y volver a la organización comunitaria que distinga con claridad las decisiones sociales. Se trata entonces de transitar en el tema de orden planetario de la **governabilidad normal** a la **governabilidad**, y de esta a un nivel superior: la **governanza**.

## *Sobre el desarrollo rural*

### **4.6 Promoción para la inversión en escenarios de seguridad jurídica y potencial productivo.**

#### **Referencia teórica**

Las necesidades de regularización en la tenencia de la tierra, la descompresión de conflictos y su impulso económico deben estar acompañados de una promoción para la inversión en escenarios para la inversión en seguridad jurídica y potencial productivo, como parte de la propuesta en la **Agenda institucional, formal o gubernamental** (vid *supra* pag 36) de Cobb y Elder.

Esta propuesta se sustenta en la necesidad de atraer la inversión a partir de esas dos premisas básicas, para convertir en escenarios potenciales los otrora escenarios con **déficit y crisis de gobernabilidad** (vid *supra* pag 19) de Camou. Se trata entonces de generar un nuevo ambiente para la **gobernabilidad** (vid *supra* pag 9), y que no se reduzca a la **gobernabilidad normal** (vid *supra* pag 19).

Se requiere que los **grupos de identificación o involucrados** (vid *supra* pag 37), tal como lo plantea Luis F. Aguilar; adopten un nuevo concepto y visión de la **gobernabilidad**, a partir del ordenamiento y la calidad de las tierras, toda vez que los **grupos de atención y el público atento** (vid *supra* pag 37) aguardan políticas que promuevan alientos distintos a las políticas verticales y no multisectoriales.

A la fecha, el gobierno local requiere entreverar en su **Agenda** (vid *supra* pag 30), las políticas locales con las nacionales, que desconoce o las observa como irrelevantes. Se debe identificar la naturaleza y los alcances de las competencias federales en la materia, para ubicar las políticas domésticas y no aparezcan estas como ignorantes, inventoras de nuevos objetivos y evidentemente desubicadas de las realidades presentes y las legalidades vigentes.

La búsqueda de la **gobernabilidad** de Omar Guerrero (vid *supra* pag 9) exige orden, estabilidad y bienestar social, pero también la concurrencia de otros actores sociales, económicos y políticos tanto locales, nacionales como internacionales, que nos acerquen a los términos de la **gobernanza** de José Villamil (vid *supra* pag 25), que hoy se plantea en la tercera etapa de la globalización moderna (vid *supra* pag 25).

De acuerdo a la Procuraduría Agraria, Chiapas tenía en 2006 una superficie total de 7,368,800 hectáreas, de las cuales la superficie social era de 4,550,139; es decir, el 61%. Se integraba esta superficie de 2,985 núcleos agrarios: 2,891 ejidos y 94 comunidades.<sup>81</sup>

Después de 14 años del Programa de Certificación de Derechos Agrarios y Titulación de Solares Urbanos (Procede) y el más nuevo (2007) Programa de Apoyo a los Núcleos Agrarios No Regularizados (Fanar), la superficie regularizada fue la siguiente:

**Cuadro 41**  
**Núcleos Agrarios**

Núcleos	Superficie	Porcentaje
Núcleos agrarios certificados y titulados	2,237	74.94 %
Superficie medida	3, 320, 791	72.98 %
Superficie regularizada	3, 310,696	72.76 %
Superficie certificada	2, 883,376	63.37 %

Fuente: SRA, "Estadísticas Chiapas", Tuxtla Gutiérrez, Procuraduría Agraria 2006.

La certificación logró la certidumbre y la certeza jurídica en la tenencia de la tierra en tres cuartas partes de los núcleos agrarios y en un poco más del 60 por ciento de la superficie de la propiedad social. Ya vimos la necesidad de concluir con la regularización/certificación de la entidad, sobre todo en la zona de las Cañadas donde se identifica un avance del 50 por ciento, así como la necesidad de regularizar las tierras ocupadas física y virtualmente por el EZLN y que hoy son fuente de conflictos con sus ex bases sociales de apoyo. De formularse este trabajo, se estaría ganando espacios donde se expresan abiertamente márgenes evidentes de **déficit y crisis de gobernabilidad**.

Entre los municipios de las Cañadas, fundamentalmente Ocosingo, Margaritas y Altamirano, se requerirá un esfuerzo similar a los últimos 18 años de Procede y Fanar para poder brindarse los núcleos agrarios la oportunidad de

<sup>81</sup> *Vid.* SRA, "Estadísticas Chiapas", Tuxtla Gutiérrez, Procuraduría Agraria 2006.

saber con certeza las dimensiones y colindancias de lo suyo con la certidumbre de reflejarse en un documento.

La certeza y certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra venció también el fantasma de la compra/venta de las tierras ejidales y comunales y desaparecer así el carácter social del reparto. Los pronósticos y vaticinios se cayeron sobre la desintegración de los ejidos, frente a la decisión de los núcleos de su permanencia histórica.

A diciembre de 2008, se identificaron en México 3,115 núcleos agrarios que afectaron su patrimonio en el proceso de dominio pleno; de éstos, Chiapas solo registró 22, menos del uno por ciento del conjunto nacional.<sup>82</sup> A la fecha, solamente el 2.5% de la propiedad social del país —es decir, 2 millones 565 mil hectáreas—, decidió por el dominio pleno o la aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles y la mayoría por la necesidad de afectaciones por el desarrollo urbano.<sup>83</sup>

Para 2008, Chiapas reportaba cifras muy modestas de hectáreas en el proceso de dominio pleno, tal como se describe en el cuadro siguiente:

---

<sup>82</sup> *Vid.* el cuadro elaborado por el RAN sobre los núcleos agrarios que adoptaron el dominio pleno de parcelas ejidales y aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles, diciembre de 2008, en [http://www.ran.gob.mx/ran/pdf/registro/19\\_Dominio\\_Plano\\_Desagregado.pdf](http://www.ran.gob.mx/ran/pdf/registro/19_Dominio_Plano_Desagregado.pdf)

<sup>83</sup> SRA, *Tenencia de la tierra en México*, México, SRA, 2008.

**Cuadro 42**  
**Tierras Parceladas**

Parcelada	Uso común	A humano	Dominio pleno	UC aportada
1339625,303100	1585758,279700	16139,866100	3389,900000	0,000000

Fuente: Registro Agrario Nacional. "Cuadro sobre los núcleos agrarios que adoptaron el dominio pleno de parcelas ejidales y aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles", México, diciembre de 2008, en [http://www.ran.gob.mx/ran/pdf/registro/19\\_Dominio\\_Pleno\\_Desagregado.pdf](http://www.ran.gob.mx/ran/pdf/registro/19_Dominio_Pleno_Desagregado.pdf)

La sociedad campesina chiapaneca mantiene el dominio ejidal y comunal de sus tierras. Los números de hectáreas por dominio pleno son insignificantes de un conjunto de más de 3 millones de hectáreas regularizadas, entre ellas, las certificadas. La preocupación ideológica y política sobre la enajenación masiva de la tierra social no trascendió en los sujetos de derecho agrario, pues éstos nunca han volteado los ojos hacia la privatización. La unidad ejidal y comunal es un tema de arraigo social y trascendencia en el campo.

Los 22 núcleos agrarios que adoptaron por el dominio pleno fue por la necesidad imperante de los municipios en el desarrollo urbano y, en su caso, federal como lo fue en Chiapa de Corzo con la construcción del Aeropuerto Internacional Ángel Albino Corzo, sobre las instalaciones de Pemex en Reforma, o la expansión urbana de Tuxtla Gutiérrez.

Los núcleos agrarios que adoptaron el dominio pleno de parcelas ejidales fueron los siguientes:

**Cuadro 43**  
**Parcelas Ejidales**

MUNICIPIO	NUCLEO AGRARIO
1 Acapetahua	Matamamoros
2 Arriaga	Arriaga
3 Catazaja	Cauhtémoc
4 Chiapa de Corzo	Colonia Distrito Federal
5 Chiapa de Corzo	Francisco Sarabia
6 Chiapa de Corzo	Galecio Narcia
7 Mapastepec	Mapastepec
8 Mapastepec II	Nicolás Bravo y su anexo Emiliano Zapata
9 Motozintla	Belisario Domínguez

10 Palenque	Emilio Rabasa
11 Palenque	Palenque
12 Reforma	Las Mercedes
13 Reforma	San Miguel y su anexo El Limón
14 Tapachula	El Zapote (Rio Florido)
15 La Trinitaria	Michoacán
16 Tuxtla Gutiérrez	Copoya
17 Tuxtla Gutiérrez	Francisco I. Madero
18 Villa Corzo	Valle Morelos
19 Villaflores	Dr. Domingo Chanona
20 Villaflores	Gral. Emiliano Zapata
21 Villaflores	Jesús M. Garza-Joaquín Amaro
22 Villaflores	Roblada Grande

Fuente: *ibid.*

Tras las modificaciones constitucionales de 1992, lejos de la desaparición de los ejidos o su desintegración, se constituyeron más. En Chiapas, de los 1,212 fideicomisos inmobiliarios organizados al calor de las invasiones de 1994, se formaron 900 ejidos, regularizándose y certificándose en su mayoría. Es decir, un 50% más de los existentes en 1994.

De los nuevos 1,440 ejidos surgidos en México después de la reforma constitucional, el 62.5% eran de Chiapas. Mientras el país tuvo 62,880 beneficiarios con 449,946 hectáreas, Chiapas aportó de éstos 40,682 beneficiarios con 163, 419 hectáreas.<sup>84</sup> San Luis Potosí le siguió con 121 nuevos ejidos: 3,64 beneficiarios y en una superficie de 27,905. Veracruz organizó 119 nuevos ejidos, pero ligeramente con más beneficiarios (4,456) y más superficie (228,659 hectáreas).<sup>85</sup>

Sirva de base este debate para tratar en este acápite el impulso económico que deben tener estas tierras ya regularizadas y certificadas. El esfuerzo del acuerdo por los límites y colindancias debe ser compensado para plantearse un mejor futuro. No se trata de regularizar sin un objetivo para sí. El ordenamiento de la propiedad social, planteado en el debate de la reforma del artículo 27 constitucional en 1992, descansó en ordenar para producir más y

<sup>84</sup> RAN, "Constitución de Nuevos Ejidos al Amparo a la Ley Agraria" (cuadros estadísticos), México, Dirección General de Registro, 2008, en [http://www.ran.gob.mx/ran/pdf/registro/15\\_Const\\_Ej\\_Desag.pdf](http://www.ran.gob.mx/ran/pdf/registro/15_Const_Ej_Desag.pdf)

<sup>85</sup> *Ibid.*

mejor. No se trató de cambiar los documentos de derechos agrarios por el de derechos ejidales y títulos de solares urbanos. Se buscó entonces que estos nuevos documentos reflejaran la seguridad jurídica para ser capaces de procurar nuevos esquemas de producción, financiamiento e inversión, un tema para la **Agenda institucional, formal gubernamental**.

Tanto el *Plan de Desarrollo Chiapas 2001-2006* como el *Chiapas Solidario 2007-2012* (PDCH-S), buscaron un posicionamiento sobre la vida del campo en Chiapas sin colocarlo en la **Agenda**. En el Eje “Chiapas Competitivo y Generador de Oportunidades” de este último plan, se aborda:

En lo que respecta a la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada, al tercer trimestre de 2006 fue de un millón 588 mil 239 habitantes, distribuyéndose de la siguiente manera: sector terciario (comercio, transporte, gobierno y otros servicios) 43.4 por ciento; sector secundario (industria manufacturera, electricidad, agua y construcción) 15.9 por ciento; mientras que en el primario (agricultura, ganadería, silvicultura, y otras) se concentra el 40.7 por ciento.

Cabe mencionar que 40.7 por ciento de la Población Económicamente Activa del estado que se dedica a actividades del sector primario, contribuye con tan sólo 8 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), lo que se refleja en el alto nivel de marginación y desigualdad regional de nuestra entidad. De igual forma, el 60 por ciento de la población ocupada gana menos de dos salarios mínimos 15.6 por ciento no percibe ingresos, mientras que 24.4 por ciento gana más de dos salarios mínimos.<sup>86</sup>

Con estos números, el gobierno del estado no ha ofrecido el énfasis necesario en su **Agenda**, para convertir al campo en un espacio de oferta para la inversión pública y privada.

En el mismo Eje, al abordarse la temática de la atracción de inversiones, se formula el siguiente razonamiento desde un lugar común:

---

<sup>86</sup> Vid. “Eje 3. Chiapas Competitivo y Generador de Oportunidades”, en G-CH, *Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012*, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado, Secretaría de Hacienda, 2007, pp. 158, 159, en [http://www.haciendachiapas.gob.mx/Contenido/Planeacion/Informacion/Programacion\\_Sectoria/Plan\\_Desarrollo/PDF/PDF\\_6EJE%203\\_CHIAPASCOMPETITIVO.pdf](http://www.haciendachiapas.gob.mx/Contenido/Planeacion/Informacion/Programacion_Sectoria/Plan_Desarrollo/PDF/PDF_6EJE%203_CHIAPASCOMPETITIVO.pdf)

Históricamente la actividad económica de Chiapas se ha sustentado en la agricultura y la ganadería lo que se debe promover al estado como un lugar atractivo para la inversión industrial y agroindustrial, con oportunidades diversas de acuerdo con las características de las diferentes regiones del estado; lo anterior con la finalidad la productividad y la generación más y mejores empleos.<sup>87</sup>

En un párrafo subsecuente, se decide combinar el rumbo económico estratégico del estado sin rescatar la esencia de la vida del 40.7 por ciento de la PEA chiapaneca:

Cambiar la percepción de estado agrícola a uno con altas posibilidades de desarrollo industrial y agroindustrial requiere de un extenso trabajo de promoción, y sobre todo contar con incentivos que impacten en las decisiones empresariales, orientado al desarrollo de zonas estratégicas de acuerdo al potencial de cada región.<sup>88</sup>

A la fecha, no se conoce un mapa de ejidos o comunidades regularizadas-certificadas con oportunidades de inversión pública y privada que permita correlacionar los ámbitos agroindustrial e industrial de la entidad. Aún más, pareciera que ese porcentaje de la población económicamente activa, con el mayor activo que es la tierra en la entidad, quisiese que desapareciera en detrimento de otro tipo de sociedad.

La inversión por sectores de la económica es evidente: “De 2000 a la fecha se ha captado la inversión de 12 empresas agroindustriales, 31 de comercio y servicios y 23 industriales. La inversión captada representa aproximadamente 5 mil 629 millones de pesos, generando en su momento alrededor de 12 mil empleos directos.”<sup>89</sup>

¿En dónde está el interés del mercado (**grupo atento**) y en dónde el de la sociedad (**grupo involucrado**)? Más aún, ¿cuál es el del gobierno del estado (**grupo atento**)? ¿Acaso sólo se permite lamentarse de la caída del sector primario tanto de la PEA como de su PIB?

---

<sup>87</sup> *Idem.*

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

<sup>89</sup> *Idem.*

El gobierno chiapaneco reconoce que no es el sector agropecuario el que recibe el mayor impulso de la captación nacional. La detonación está en el comercio y en el sector servicios; asimismo, en la inversión extranjera directa que, además de ser testimonial en el flujo de recursos del estado, está enfocada en el sector comercial y manufacturero.

Comparando la estadística nacional con la estatal, se concluye que la tendencia nacional respecto la instalación de nuevas empresas, va encaminada hacia la industrialización de productos, por lo que en los esfuerzos de promoción para la atracción de inversiones los argumentos deben de enfocarse hacia dicho esquema.

Ahora bien, considerando que Chiapas atrajo al 0.87 por ciento de esta captación nacional, y que el 78.33 por ciento de dicha captación está enfocada al comercio y servicios, se concluye la urgente necesidad de crear polos o corredores detonantes del desarrollo para fluir a favor de la corriente de industrialización sobre la cual va el país.

Al realizar este comparativo con el Sistema de Información Empresarial Mexicano, se concluye la urgente necesidad de contar con un sistema que avale el seguimiento a la inversión potencial y que filtre, de acuerdo a las características de la inversión, aquellas que serán detonantes del desarrollo.

En materia de inversión extranjera directa, Chiapas no se caracteriza por ser un estado importante por el volumen de captación; sin embargo, la inversión extranjera directa ha crecido en 247.9 por ciento respecto del año 2000, ubicándose actualmente en los 22.8 mdd. Estas inversiones se concentran principalmente en el sector comercial con el 54.3 por ciento, seguido del manufacturero con un 41 por ciento.

Con este análisis se observa que el mayor número de empresas de inversión extranjera directa están en la ciudad de Tapachula, debido a su ubicación en la frontera con Centroamérica, y Tuxtla Gutiérrez, donde se centraliza la mayor parte de las inversiones, debido al desarrollo que esto mismo ha generado. Es importante señalar que los municipios antes mencionados abarcan 75 por ciento de la inversión.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 160.

Si los recursos del gobierno del estado y de la federación mantienen la caída del sector agropecuario, en cuanto a su PEA y su aportación al PIB, y además la captación nacional de inversiones, así como la extranjera directa, van a los sectores manufacturero y comercial ¿cuál es, entonces, el futuro del sector agropecuario si las inversiones agroindustriales no son capaces de atraer en cascada la productividad y los ingresos del sector primario?

El campo chiapaneco requiere de un impulso, no solamente sectorial, sino por núcleo agrario. Los ejidos y comunidades chiapanecas han mantenido su voluntad de pertenecer a su tradición social. Se necesita lograr que la regularización-certificación de la tierra se convierta en el mejor instrumento de oferta para la vida económica y productiva de la vida campesina y no en una nueva señal para el requisito o la concurrencia de lugares comunes en el texto del discurso o el plan. Esta es la premisa básica para la **Agenda institucional, formal o gubernamental** y por tanto de la nueva **governabilidad**.

El PDCH-S busca de nueva cuenta certidumbre jurídica, cuando el campo chiapaneco tiene tres cuartas partes logrado este objetivo. Bajo la misma inercia de regularización/certificación, solo la selva requiere de otros 18 años para cumplir esta meta. ¿Acaso es necesario esperar este tiempo? El espacio susceptible tiene camino avanzado.

### **Objetivo 1**

Posicionar a Chiapas en el ámbito nacional e internacional como entidad ideal para la inversión.

**Estrategia 1.1** Se desarrollarán campañas promocionales para las oportunidades de inversión en Chiapas.

- Implementar campañas en medios masivos impresos y electrónicos nacionales e internacionales para las oportunidades de inversión en Chiapas.

**Estrategia 1.2** Se impulsarán acercamientos directos con inversionistas nacionales e internacionales para promover las oportunidades de inversión en Chiapas.

- Vincular con Cámaras y Organismos Empresariales nacionales e internacionales para acercamiento con sus agremiados.
- Establecer acuerdos de colaboración y comunicación con los gobiernos de otros estados para vincular esfuerzos de promoción.
- Participar en foros y eventos nacionales e internacionales especializados en las oportunidades de inversión.

**Estrategia 1.3** Se impulsarán proyectos que den certidumbre jurídica a las inversiones por realizar en el estado.

- Desarrollar garantías a la inversión que impulsen la instalación de proyectos en el estado.<sup>91</sup>

En este ámbito de coordinación interinstitucional, el gobierno del estado aún no tiene este impulso. Dos espacios turísticos están ausentes de este trabajo de vinculación: Agua Clara y Agua Azul en Tumbalá. El primero, destruido después de su edificación campesina; el segundo, impugnado por San Sebastián Bachajón, además de estar invadido por un poblado con acciones agrarias negadas. En el primer tema existe omisión, en el segundo ilegalidad.

## **Objetivo 2**

Generar políticas públicas que permitan la atracción de inversiones.

**Estrategia 2.1** Se establecerán vínculos interinstitucionales para dar a conocer los incentivos que ofrecen cada una de las dependencias.

- Establecer reuniones enfocadas a la atracción de inversiones con las dependencias involucradas en el tema.

**Estrategia 2.2** Se implementarán fondos para la atracción de inversiones y el desarrollo de proyectos estratégicos.

- Establecer fondos que permitan la instalación de nuevas empresas en Chiapas y el financiamiento de proyectos estratégicos.<sup>92</sup>

El Plan, en lugar de proponerse un mapeo de los espacios de inversión, se propone el seguimiento administrativo propio de una lectura administrativa y no de políticas.

---

<sup>91</sup> *Idem.*

<sup>92</sup> *Ibid.*, pp. 160, 161.

### **Objetivo 3**

Establecer un seguimiento efectivo a la inversión potencial que garantice la atención oportuna del empresariado.

**Estrategia 3.1** Se implementará un sistema de seguimiento que asegure la atención continua y oportuna del empresariado. Fue la atracción de inversiones.

- Establecer una metodología de atención a través de ejecutivos de cuenta.
- Diseñar y desarrollar un sistema informático para registrar y dar seguimiento a la inversión potencial.
- Consolidar el proceso para la atracción de las inversiones.<sup>93</sup>

El PDCH-S vuelve a incurrir en la omisión u olvido históricos. La primera Ley de Fomento Industrial en Chiapas se expidió en 1957. Después de distintos esfuerzos de planeación, que se remontan a las mesas redondas de 1948, el Plan vigente busca emitir otra:

El objetivo del decreto [...] fue la atracción de industrias que aprovecharan los recursos del estado, fomentando el establecimiento de plantas productivas cuya labor se tradujera en progreso para la entidad. Los beneficios de la ley se hacen extensivos a las actividades industriales, comerciales y de servicios; a la adquisición de maquinaria para el fomento agrícola; a la compra de animales para mejorar la ganadería y a la industrialización de los productos pecuarios. El estímulo para atraer a los nuevos inversionistas consiste en el otorgamiento de franquicias fiscales, que puedan extenderse por un período de 15 años.<sup>94</sup>

### **Objetivo 4**

Contar con un marco normativo que incentive la atracción de inversiones.

**Estrategia 4.1** Se impulsará la iniciativa de "Ley para la Atracción de Inversiones".

- Generar con la participación de la sociedad una iniciativa de Ley para la Atracción de Inversiones.
- Promover la iniciativa de Ley para la Atracción de Inversiones.

---

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 161.

<sup>94</sup> *Apud* L. E. Pérez Mota, *Chiapas. Notas para... op. cit.*, p. 257.

## Metas

- Fomentar la instalación y expansión de empresas con alta demanda de mano de obra.
- Promover proyectos con los principales empresarios e inversionistas del país.<sup>95</sup>

En el esfuerzo de vinculación interinstitucional, al que apela el PDCH-S, no se conoce en términos públicos el fomento a la inversión pública y privada en la propiedad rural, que encabeza la Procuraduría Agraria. ¿Quién sabe de esto en el gobierno del estado? La propia institución federal, que emerge de las modificaciones constitucionales de 1992, señala sus características:

- Es un programa agrario del Gobierno Federal para dar a la tierra rural usos más eficientes y productivos conforme a su vocación.
- Protege la propiedad de los campesinos y fomenta la coinversión.
- Genera condiciones de certeza jurídica en las inversiones en el campo (titulares de la tierra e inversionistas) y
- Atiende gratuitamente la demanda de miles de campesinos para hacer productivas sus tierras.<sup>96</sup>

El Programa se instrumentó a partir de 2008 con el propósito de ofrecer una opción más a los núcleos regularizados y certificados del país. El balance que realiza la Procuraduría Agraria es muy modesto pero importante por su intención a nivel nacional:

**Cuadro 44**  
**Balance de la Procuraduría Agraria**

Avance de inversión acumulada 2008-julio 2011	Nacional
Proyectos de inversión formalizados	2,344
Inversión total estimada (millones de pesos)	113,859.470
Inversión total estimada aplicada a la fecha (millones de pesos)	7,155.294
Beneficio comprometido para sujetos agrarios (millones de pesos)	9,037.397

<sup>95</sup> "Eje 3. Chiapas Competitivo y Generador de Oportunidades"...*op. cit.*, p. 161.

<sup>96</sup> Programa de Fomento a la Inversión Pública y Privada en la Propiedad Rural, "Informe de resultados julio 2011", México, Procuraduría Agraria, 2011, s.p.

Recurso entregado a los sujetos agrarios beneficiados (millones de pesos)	2,590.447
Superficie involucrada (número de hectáreas)	640,215.891
Sujetos agrarios beneficiados	235,615
Empleos directos proyectados por los inversionistas a lo largo del proyecto	34,863
Empleos directos estimados aplicados a la fecha	27,613
Empleos indirectos proyectados por los inversionistas a lo largo del proyecto	41,310

Fuente: Programa de Fomento a la Inversión Pública y Privada en la Propiedad Rural, "Informe de resultados julio 2011", México, Procuraduría Agraria, 2011, s.p.

De este universo nacional, Chiapas ocupa un comportamiento muy modesto pero con una tendencia prudentemente promisorio: en 2008, el conjunto nacional captó 87 proyectos de 15 estados; de éstos, solamente tres correspondieron a Chiapas: uno para el municipio de Pantepec (exploración minera) y dos para Pijijiapan (producción de sandía y maquinaria agrícola). Para el país significó proyectos en 20,437 hectáreas y para Chiapas solo 1,680. En tanto el conjunto de los estados tuvo 5,432 beneficiados, para Chiapas se registraron 144.<sup>97</sup>

En 2009 se identificaron 817 proyectos en 30 estados, Chiapas solo ubicó 11 proyectos. La superficie general fue de 206,593 hectáreas, mientras Chiapas colocó 14,203 en los proyectos. Los municipios de Chapultenango (exploración minera), Benemérito de las Américas, Marqués de Comillas y Palenque (palma de aceite) se sumaron a este nuevo empeño de futuro productivo.<sup>98</sup>

Para 2010, el número de estados y proyectos nuevos fueron muy modestos: nueve estados con 47 proyectos; de éstos, solamente uno 1 fue de Pijijiapan (conservación de manglares y banco camarónico) con 100 hectáreas de un conjunto de 4,594.<sup>99</sup>

De enero a julio de 2011, se han contabilizado 491 proyectos, de los cuales, 44 son propuestas de Chiapas. De posibles 246, la entidad todavía no tiene registros próximos.<sup>100</sup>

Esta oferta tiene un tránsito sinuoso:

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> *Ibid.*

- El gobierno del estado no ha construido su oferta agraria como parte de su **Agenda de gobernabilidad**.
- Las instituciones federales del sector agropecuario y medio ambiente no registran esta importancia.
- El propio gobierno federal lo observa como parte de una tarea de acercamiento con los núcleos, pero no como una **Agenda** por construir.
- La mayoría de las organizaciones no gubernamentales aún se encuentran atrapadas en los temas del debate del EZLN.
- El sistema de naciones unidas trabaja en el asistencialismo de salud y educación.
- Chiapas no es tema para la iniciativa privada nacional si los niveles de gobierno no convidan.
- Las embajadas acreditadas tampoco son invitadas a esfuerzos por el crecimiento económico y el desarrollo sustentable.
- La inversión extranjera directa es testimonial.

Chiapas tiene dos activos subutilizados: el 40 por ciento de la PEA en su sector agropecuario y el que su tierra es social en 4.5 millones de hectáreas. La **Agenda** agraria para la **gobernabilidad** debe entender este significado. La entidad es tierra de campesinos y debe explicarse y proponerse así.

#### 4.7 Acciones estratégicas para la creación de fuentes de ocupación y empleo mejor remunerados.

##### Referencia teórica

Las respuestas agrarias no son suficientes para las interrogantes agrarias. Unas y otras deben estar contenidas de alternativas fuera de los conceptos tradicionales sobre el desarrollo rural, así como de otros sectores de la economía en su conjunto.

La **Agenda** (vid *supra* pag 30) contiene también la propuesta de promover acciones estratégicas para la creación de fuentes de ocupación y empleo mejor remunerados, que permitan impulsar las tareas del campo y generen mejores niveles de bienestar, y así sea posible transitar de la **governabilidad normal** de Camou (vid *supra* pag 18 y 19) a la **governabilidad** (vid *supra* pag 9).

En la propuesta de **Agenda institucional, formal o gubernamental** (vid *supra* pag 36) se incluyen tres conceptos para identificar las acciones estratégicas: *El desarrollo rural integral ahora sustentable* (la reforma institucional, la reorientación de estrategia, el respeto a la biodiversidad, la ocupación de mano de obra y la renta agropecuaria), *Las apuestas macro* (el TLC, la reconversión productiva y la "maldita trinidad") y la *Propuesta de acciones estratégicas* (red de carreteras, ecoturismo, pesca, industria de la construcción y tecnologías socialmente apropiadas).

En estos temas de la **Agenda**, los **públicos** (vid *supra* pag 37) se encuentran con opiniones paralelas, encontradas y hasta distantes. La **Agenda institucional, formal o gubernamental** (vid *supra* pag 36) debe ordenar hacia un objetivo común hacia la **governabilidad** (vid *supra* pag 9). Chiapas acusó de un movimiento armado en 1994; la **ingovernabilidad** (vid *supra* pag 9 y 10). La fecha no es lejana, ni la experiencia puede ser ajena.

La tierra en Chiapas esta socialmente repartida. La **Agenda institucional, formal o gubernamental** (vid *supra* pag 36) no puede descansar como hace décadas solo en resolver las hectáreas en disputa y regularizar las imprecisiones del reparto. Ahora se trata de construir una **governabilidad** que descansa en hacer producir la cantidad y la calidad de las tierras, aprovechar su seguridad jurídica y potencial productivo, así como generar riqueza en otros sectores de la economía en su conjunto, que motiven el crecimiento y también el desarrollo.

Formular y lograr los objetivos del desarrollo económico implica discutir el corto plazo, el posible. Por su parte, el mediano y largo plazo, cuando se abordan, resultan siempre discutibles y poco prácticos por llenarse de lugares comunes, multiplicarse de objetivos y no identificar propuestas concretas.

Para el desarrollo económico, el tema se concentra en las fuentes de ocupación y empleo bien remunerado; pero no siempre puede ser ni todo el empleo, ni lo bien remunerado que se pretende. El sector agropecuario es la prueba.

Para formular la **Agenda** agraria para la **governabilidad**, se concibe un ámbito de temas de la tierra, otro de desarrollo rural y uno más de gobierno. En este apartado nos hemos concentrado en proponer el universo ejidal y comunal regularizado y certificado como espacios susceptibles para la inversión pública o privada. El tema está olvidado. Nadie sabe para qué sirvió la certeza y certidumbre jurídica. Se apela a éstas cuando existe un conflicto que causa **déficit o crisis de gobernabilidad**.

En busca de ocupación y empleo bien remunerado, se plantearán tres debates: el desarrollo rural, ahora sustentable; las apuestas macro y la propuesta de acciones estratégicas. No son excluyentes, más bien resultan complementarias pues unas sirven más para las tareas de mediano y largo plazo y las últimas para tomar decisiones más inmediatas. Estos tres debates constituyen elementos para la **Agenda institucional, formal o gubernamental**.

#### *El desarrollo rural integral ahora sustentable*

En 1994, tras **crisis de gobernabilidad** y la **ingovernabilidad** en Chiapas, los investigadores Robles y Vázquez sostenían:

El desarrollo rural integral establece que el crecimiento de la agricultura estatal dependerá fundamentalmente de la capacidad de transformación productiva de los campesinos. Es decir, de su capacidad de estructurar su dinamismo en el progresivo fortalecimiento de su competitividad, basada está en una continua acumulación de conocimientos (tecnológicos, administrativos y de comercialización), de capital y de

organización. Dependerá también de generar una estructura productiva que se ajuste creciente y flexiblemente a los cambios del mercado y se integre con otros sectores, sobre todo a través de la actividad agroindustrial.<sup>101</sup>

Para estos autores chiapanecos, el modelo de desarrollo rural integral debe al menos considerar los siguientes cinco puntos:

- Tecnificar la producción del campo, modernizar la administración del proceso productivo, aumentar la producción, rentabilidad y competitividad
- Elevar el ingreso y la ganancia que permita el mejoramiento del nivel de vida familiar del productor.
- Generar empleo y servicios para arraigar a las familias en el campo con condiciones de vida decorosa.
- Producir alimentos para una población urbana creciente a precios compatibles con el bajo poder adquisitivo de la mayoría de ellos.
- Generar excedentes agrícolas a precios que sean competitivos con el mercado internacional para sustituir importaciones y ahorrar divisas, exportar e ingresar recursos y mantener la soberanía alimentaria.<sup>102</sup>

Finalmente, desarrollan tres temas de menor dependencia progresiva:

- Capital proveniente del gobierno, que no lo tiene en suficiencia y oportunidad.
- Servicios de apoyo que presta el estado y
- Decisiones de los planes y programas oficiales para que tales decisiones provengan de los productores y sean estos los protagonistas de su propio desarrollo.<sup>103</sup>

En el mismo 1994, Carabias Lillo, reconocida investigadora de la UNAM, retomaba el tema del desarrollo rural sustentable a partir del Programa de Aprovechamiento Integral de Recursos Naturales de esta universidad. Un paso más sobre el tema del Desarrollo Rural Integral.

---

<sup>101</sup> Ángel Robles y Jorge Vázquez, "Agricultura, población y alimentos en Chiapas", en María Luisa Armendáriz (coord.), *Chiapas, una radiografía*, México, FCE, 1994, p. 383.

<sup>102</sup> *Ibid.*, pp. 381, 382.

<sup>103</sup> *Ibid.* p. 382.

Es evidente que la crisis rural sólo puede ser superada con una confluencia muy amplia de esfuerzos y en un proceso permanente de transformación. Por eso no puede decirse que haya “una” solución o que esta pueda darse de inmediato. Siendo un fenómeno tan complejo y arraigado, solo puede ser enfrentado desde perspectivas diversas, que no privilegien sólo aspectos de la crisis, sino que la aborden en conjunto.

¿Qué cómo aportan las contribuciones del Programa a la superación sustentable de esta crisis? En primer lugar se destaca el enfoque seguido, que se refiere a la necesidad de concebir lo rural a partir no solo de los aspectos productivos, sino desde una perspectiva múltiple en la que se integre la producción, las condiciones sociales y culturales y la dimensión ambiental. Se deriva de ahí que la política de desarrollo no debe subordinar uno y otro elemento, sino enfrentarlos en conjunto.

En segundo lugar, los estudios y proyectos realizados también han generado recomendaciones específicas para elevar los niveles de producción en cultivos básicos y alternativos. En este caso se busca que esa elevación de la producción no se realice a costa de las potencialidades de los recursos. Y en tercer lugar, como consecuencia de lo anterior, los resultados también son favorables para mejorar las condiciones sociales de las regiones campesinas, ya que los aportes productivos, de darse en un contexto global adecuado, se traducen en niveles de ingreso y de vida superiores.<sup>104</sup>

Para la bióloga, las ventajas son múltiples si existe compatibilidad entre la explotación agropecuaria y forestal con la conservación de los recursos naturales. El debate de hoy:

- Favorece a los propios productores porque les permiten mantener a largo plazo la capacidad productiva de los ecosistemas.
- Beneficia al país porque los ecosistemas rurales son esenciales en el equilibrio ecológico nacional y en las condiciones de vida urbanas.
- Repercute incluso sobre el estado ambiental del mundo ya que finalmente los problemas ecológicos a escala planetaria tienen también su origen en conflictos locales, como la deforestación, la erosión, la alteración de los ciclos hidrológicos, la pérdida de la diversidad biótica o la desaparición de las culturas tradicionales.<sup>105</sup>

Para ella, la propuesta de desarrollo sustentable se sostiene en once ejes:

---

<sup>104</sup> Julia Carabias Lillo *et al.*, *Manejo de recursos naturales y pobreza rural.*, México, UNAM/FCE, 1994, p. 122.

<sup>105</sup> *Ibid.*, pp. 122, 123.

1. Reorientación de estrategias.
2. Superación de la pobreza.
3. Consideración de lo ambiental.
4. Ordenamiento productivo.
5. Revaloración del conocimiento tradicional.
6. Promoción de una cultura ecológica-productiva.
7. Participación de los productores.
8. Reforma institucional.
9. Apoyo a la economía campesina.
10. Reorientación de políticas.
11. Desarrollo tecnológico.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> *Ibid.*, pp. 124-128.

### *Las apuestas macro*

En ese mismo 1994, año aciago para la **governabilidad** en Chiapas, el Programa Sectorial de Desarrollo Económico 1994-2000 del gobierno del estado concentró sus baterías en cuatro prioridades: fomentar la inversión y la generación de empleos; impulsar la producción de productos chiapanecos; impulsar el desarrollo empresarial y fortalecer la actividad empresarial del transporte público.<sup>107</sup>

De igual manera, detalló sus proyectos en cartera, entre otros: parques industriales, reservas territoriales, rehabilitación de naves industriales, construcción de naves industriales, promoción de proyectos agroindustriales, promoción a la industria minera, exploración y evaluación geológica minera, reforma a la ley de desarrollo económico, promoción de inversiones industriales y desarrollo integral del puente internacional.<sup>108</sup>

Si las definiciones conceptuales de Robles y Vázquez, así como las de Carabias, Provencio y Toledo, tuvieron en el paso de los años dificultades de realización, el Programa Sectorial 1994-2000 lo tuvo aún más. En esos años, la invasión masiva de tierras, los encuentros del gobierno federal y el EZLN y la reconciliación en las Cañadas tomaban un lugar preponderante en la **Agenda** de y sobre Chiapas, aplazando nuevamente las prioridades por las urgencias.

Una lectura más de 1994: el impacto del Tratado de Libre Comercio (TLC) en Chiapas. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) se apresuró a explicar algunos puntos favorables del Tratado en el debate nacional:

- Abaratamiento de insumos a partir del no pago de impuestos a la importación de bienes de trabajo para el campo.
- Eliminación de aranceles para fertilizantes.
- Plazo de protección de 15 años para “bienes sensibles” como el maíz y el frijol.
- Acceso inmediato a productos chiapanecos como plátano fresco, café, cacao, hule, ajonjolí, pimienta, mango, ciruela mexicana. Además de

---

<sup>107</sup> G-CH, *Programa Sectorial de Desarrollo Económico 1994-2000*, Tuxtla Gutiérrez, Secretaría de Desarrollo Económico (Sedeco), 1995.

<sup>108</sup> *Ibid.*

poder exportar en temporada sin impuestos: melón, sandía, naranja fresca.

- A Canadá se puede exportar sin impuestos limón, plátano fresco, mango, melón, papaya, sandía aguacate, ciruela mexicana, naranja, cacao y café tostado.
- Eliminación de impuestos para la importación de bienes para el desarrollo pecuario.<sup>109</sup>

La Secofi planeaba un escenario promisorio del TLC, pero dejaba claramente establecido que las potencialidades del estado eran mayores que sus esfuerzos realizados hasta entonces. Dibujó para ello cuatro áreas de trabajo con claridad para aprovechar el intercambio internacional firmado: ganado de carne bovino, pesca, forestal y turismo.<sup>110</sup>

Después del debate de 1994 sobre la concurrencia de la irrupción del EZLN y la entrada en vigor del TLC, no se han presentado nuevos esfuerzos serios por incorporar a Chiapas a la globalización. Nos quejamos de ella y sus males, pero no sabemos aprovechar sus ventajas. Chiapas siguió discutiendo *politics* sin plantearse *public policies* que permitiera capitalizar sus ventajas. No se ha sabido concentrar los esfuerzos en objetivos y metas específicas y concretas, que abonen sobre los distintos corredores del desarrollo.

Antes de la multiplicación de objetivos y metas del Plan de Desarrollo Chiapas 2001-2006, Mota Marín estructuró sus propuestas económicas para la entidad en el año 2000 en diez ejes de trabajo:

1. Reconversión del sector agropecuario frente al TLC.
2. Apoyo a la micro, la pequeña y la mediana empresa tras una gran mayoría de micros.
3. Organización de productores sin capacidad de financiamiento en asociaciones cooperativas a partir del extensionismo industrial.
4. Privatización de los mercados populares y duplicación de la infraestructura de mercados, con base en el esfuerzo de los propios locatarios.
5. Desarrollo de la industria maquiladora, en especial de bordados y textiles locales.

---

<sup>109</sup> Secretaría de Economía (Secofi), *Evaluación del impacto del TLC en el estado de Chiapas* (resumen), México, Secofi, 1994.

<sup>110</sup> *Ibid.*

6. Creación de cinco polos de atracción turística en San Cristóbal, Palenque, Comitán, Tuxtla Gutiérrez y Tapachula.
7. La agroindustria, puente entre la agricultura y la industria.
8. Política de incentivos fiscales para significarse como paraíso.
9. Definición de prioridades para el programa de promoción en infraestructura y servicios sociales.
10. Paquete de proyectos para la inversión nacional y extranjera.<sup>111</sup>

Sin duda, este paquete de propuestas está identificado con temas y asuntos posibles o viables de realizar, sin dejar de ofrecer la importancia del desarrollo integral o sustentable.

Al inicio de la nueva década y del milenio, la administración aliancista se planteó un sinnúmero de objetivos y metas en el *Plan de Desarrollo Chiapas 2001-2006*. Tomar en cuenta las propuestas de Robles, Carabias, la Secofi o Mota era demasiado poco para un gobierno ensoberbecido por haberle ganado al PRI. "El nuevo gobierno sí sabía qué hacer".

A mitad de camino de esa administración, en 2003, Villafuerte Solís subrayaba la persistencia de "La maldita trinidad económica: el maíz, el café y la ganadería, en el influjo de el problema agrario como expresión de los usos y costumbres de una sociedad rural que se resiste a desaparecer".<sup>112</sup>

Arrancando con el tema del maíz, comentaba:

El carácter dicotómico del cultivo del maíz, como generador de de alimento y al mismo tiempo como elemento que perpetúa las condiciones de pobreza lleva a preguntar sobre los límites del cultivo, en la perspectiva de avizorar mejores condiciones de vida para miles de productores que se dedican a esta actividad. Hay razones de peso para considerar la necesidad de continuar con el cultivo, la seguridad y soberanía alimentaria, es un motivo necesario pero no suficiente para mantener el cultivo del maíz. En las condiciones que se ha fomentado...

En este contexto, las paradojas son evidentes: mientras los románticos y furibundos defensores del medio ambiente y de los minifundistas reivindican el sistema de producción tradicional del maíz, las organizaciones campesinas que representan a miles de de productores de maíz reclaman todos los años que se mantenga el programa de Kilo

---

<sup>111</sup> Sergio Mota Marín, *Chiapas. Una apuesta económica*, México, Ediciones Castillo, 2000.

<sup>112</sup> Daniel Villafuerte Solís, "Chiapas: las fronteras del desarrollo", en *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*, vol. 1, núm. 1, junio 2003

por Kilo, un programa que consiste en la entrega de de semillas a los productores de maíz, semillas producidas por las grandes transnacionales que controlan el mercado mundial de semillas.<sup>113</sup>

El café también sugiere una entrañable complejidad:

La lección de la crisis de 1989-1993 no fue asimilada por los productores y tampoco por el gobierno comprendió la verdadera dimensión económica y sociopolítica de esta crisis. No se entendió o no se quiso entender que el café representa uno de los talones de Aquiles de la economía chiapaneca. La curva de los precios internacionales del café representa la línea vital de Chiapas y si esta se mueve para abajo la salud del estado se deteriora a tal grado que, como sucedió en los años arriba señalados, puede catalizar un movimiento social de grandes proporciones como el ocurrido el 1o de enero de 1994. Seguir ampliando la frontera cafetalera, como seguramente ha venido ocurriendo en los últimos nueve años, significa mayor vulnerabilidad económica para Chiapas y mayor pobreza para los productores. No hay que olvidar que el café constituye el postre para la población de los países altamente industrializados y como tal puede ser prescindible, lo que mantiene a las regiones productoras en una condición de subdesarrollo, Chiapas y Centroamérica son el ejemplo más claro de esta situación.<sup>114</sup>

La tercera parte de la trípode:

Después del levantamiento armado del 1º de enero de 1994, la ganadería bovina del sector privado sufrió un duro golpe que, aunado a la crisis que venía arrastrando, hasta el momento no ha logrado reponer los inventarios alcanzados en los años ochenta. La región más afectada es la llamada zona de conflicto, donde 60 mil hectáreas fueron sacadas de la actividad ganadera. En contrapartida, se observa un incremento de la actividad en el sector ejidal, incluso en la selva Lacandona...

La ganadería constituye uno de los problemas más serios que tiene la economía agraria de Chiapas, pero paradójicamente es un tema que no se discute. La crisis de la ganadería bovina ha conducido a la desganaderización del sector privado y a la ganaderización del sector social; esta aparente paradoja tiene implicaciones muy serias en un estado donde el subempleo es uno de los problemas más críticos y donde la población del llamado sector social no come carne por constituir un artículo de lujo. En otras palabras, el modelo de explotación ganadera

---

<sup>113</sup> *Ibid.* pp. 74, 75.

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 76.

no mejora ni el empleo contribuye a mejorar el estado nutricional de la mayoría de la población.<sup>115</sup>

¿Qué hacer entonces? Si tenemos dificultades para acelerar un proyecto de desarrollo rural integral o de desarrollo sustentable, si no se puede llevar a cabo el proyecto de reconversión productiva en forma más apremiante, si no es posible cuajar en forma determinante la agroindustria, si tampoco se acerca la inversión privada y en mucho menor medida la extranjera directa, ¿cómo lograr ocupación y empleo para abonar en esta dirección?

### *Propuesta de acciones estratégicas*

Es necesario rescatar actividades económicas y productivas que permitan acercar beneficios a las comunidades, mientras se procura la larga marcha del desarrollo sustentable, la reconversión productiva, la agroindustrialización y el desarrollo de la micros-pequeñas y medianas industrias. Señalar que esto es propósito de un gobierno de sólo seis años —en medio de la *turbulencia de objetivos* y la prevalencia de *politics* sobre la *public policies*—, es francamente, por decir lo menos, insensato e irresponsable.

Se proponen entonces, cinco áreas estratégicas de la economía chiapaneca, y de corto plazo, que permitan ofrecer viabilidad al objetivo de ocupación, empleo e ingresos, mejor remunerados: red de carreteras, ecoturismo, pesca, industria de la construcción y tecnologías socialmente apropiadas, en la lógica de los distintos **públicos** y la **Agenda**.

La red de carreteras de Chiapas ha sido mejorada en los últimos 30 años, pero superar esto significa calidad y suficiencia:

En el momento se tiene una red cuya longitud total alcanza los 23 mil 202 km; de los cuales 6 mil 543 son de pavimento, 15 mil 638 revestidos y un mil 21 de terracerías (28, 68 y 4 por ciento, respectivamente). La participación de la federación ha sido fundamental en este rubro, ya que contribuye con una red carretera troncal pavimentada superior a los 2 mil km, compuesta por ejes troncales, red básica y red secundaria.

---

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 77.

La red de caminos rurales cuenta actualmente con una longitud de 16 mil 659 km, de los cuales 51 por ciento se encuentra en buen estado y 49 por ciento presenta malas condiciones de operación, lo que hace difícil el acceso de las comunidades rurales hacia su cabecera municipal y viceversa, aunado a los nuevos requerimientos de apertura de caminos rurales.<sup>116</sup>

Los números son suficientes para no abundar en la importancia estratégica de los caminos en la entidad. ¿Qué significa concentrar muchos esfuerzos económico-financieros en infraestructura carretera, tanto para las tareas de mantenimiento como para las de apertura?:

1. Generar ocupación, empleo e ingresos mejor remunerados en forma inmediata.
2. Crear condiciones de acercamiento y bienestar para la población.
3. Hacer llegar los servicios de salud y educación con mayor eficacia.
4. Inhibir las dificultades orográficas de la entidad y la alta dispersión.
5. Acrecentar las actividades de desplazamiento de las localidades del trayecto.
6. Facilitar el tránsito de mercancías de la vida productiva como comercial.
7. Procurar el arribo de visitantes locales como nacionales.
8. Generar expectativas de desarrollo del turismo o ecoturismo.
9. Acercar a las localidades con otras de mayor significación económica y
10. Procurar el arraigo y evitar las nuevas dispersiones.

En esta lógica, las carreteras traen consigo ingreso para la población, así como bienestar para el conjunto social. Tras la revuelta zapatista de 1994, Altamirano, uno de los municipios de fuerte movilización en ese año, aún no tiene pavimentado ninguno de sus trazos carreteros. Más allá de rechazo zapatista o falta de programación institucional, el hecho es que los municipios requieren de acciones estratégicas que detonen su vida cotidiana.

El turismo y ecoturismo responden a la explotación de una ventaja comparativa natural.

---

<sup>116</sup> "Eje 3. Chiapas Competitivo y Generador de Oportunidades" ..., *op. cit.*

En 1994, la Secofi subrayaba:

El desarrollo del turismo está limitado por la insuficiente infraestructura de servicios (red de carreteras y concentración de hoteles en pocas localidades) [...] Las acciones promotoras de Sectur y el gobierno del estado (programas Mundo Maya y Ciudades Coloniales) se ven apoyadas por las disposiciones del TLC en materia de inversión y de servicios, principalmente.<sup>117</sup>

En ese año, se creó la Secretaría de Turismo del Gobierno del Estado, recibiendo 1 millón de turistas en 1993, la mitad de lo que recibió Cuba 10 años después. Mota Marín tiene razón: "Viajar dentro de Chiapas no solamente implica ir de un sitio a otro, sino de un siglo a otro: Lacandonia, siglo X; San Cristóbal, siglo XVI; Tuxtla, siglo XX".<sup>118</sup>

El ecoturismo puede ser una alternativa limitada para la conservación si se desenvuelve solo en una escala local. Además, mantener fragmentos de vegetación demasiado reducidos no constituye una contribución a la conservación, debido a las presiones de las comunidades circundantes, al aislamiento de la fauna entre manchones de vegetación y a la debilidad social de tales experiencias. La escasez de puntos de interés turístico en una región puede atraer un mayor número de visitantes y aumentar el tiempo de estancia. En otros lugares se ha observado que, entre más puntos de interés ofrece una región, más turismo atrae. Por otra parte, las comunidades que trabajan de manera aislada no se verán bien posicionadas para enfrentar la competencia del sector privado. Si esta hipótesis es correcta, la tendencia sería que las experiencias locales busquen cierto nivel de articulación regional y se formen coaliciones o redes.<sup>119</sup>

Por su lado, Paré y Lazos abordan tres supuestos más, abonando a favor del ecoturismo como una salida económica (aprovechando los recursos naturales y el conocimiento exhaustivo de la zona): el supuesto de la equidad, el ecológico productivo y el cultural. Veamos:

---

<sup>117</sup> Secofi, *op. cit.*

<sup>118</sup> S. Mota Marín, *op. cit.*, p. 84.

<sup>119</sup> Luisa Paré y Elena Lazos Chavero, *Escuela rural y organización comunitaria. Instituciones locales para el desarrollo e impacto ambiental*, México, UNAM, IIS/Plaza y Valdés, 2003, pp. 265, 266.

**1. El supuesto de la equidad:** Para que el ecoturismo pueda contribuir al desarrollo local y la conservación es que sea incluyente y represente la mayor equidad social posible. Si no se integra la dimensión de equidad social y sólo se dan procesos de apropiación por unos pocos del bien común o de los ingresos generados, el ecoturismo no logrará eliminar las causas de la destrucción del medio ambiente que tiene que ver justamente con la falta de alternativas económicas. En este sentido, otros han acuñado términos como turismo social y ecológicamente sustentable, alternativo o responsable. Para evitar la apropiación del margen de ganancia de los tour operadores,...la empresa tiene (sic) que ser de los campesinos de la comunidad y no externa, de allí la denominación, desde un inicio, de ecoturismo campesino, y la propuesta de construir un proyecto autogestivo y una empresa social.

**2. El supuesto de ecológico-productivo:** Se sostiene que el ecoturismo debe ser parte de una estrategia más amplia tanto local como regional, es decir, una opción entre otras, pero no la única. Uno de los cuellos de botella, del turismo comunitario y del ecoturismo es su carácter estacional, sea por las condiciones naturales del sitio, sea por la incompatibilidad con las actividades agrícolas. El desarrollo del ecoturismo como actividad única o fundamental representa el riesgo de superar la capacidad de carga de los sitios, lo que se puede revertir en impactos ambientales y culturales negativos. Es necesario fortalecer simultáneamente actividades productivas de carácter sustentable que puedan mejorar las condiciones de autoconsumo de la comunidad y generar productos e ingresos monetarios para los turistas o para los mercados regional, nacional o internacional. En época de baja demanda de servicios turísticos, las comunidades pueden seguir con algunas de las actividades tradicionales para el autoconsumo o el mercado regional. En este sentido, el turismo sustentable, por definición, debe tener un carácter holístico y diversificado, de modo que las comunidades campesinas, a la par que los servicios turísticos, desarrollen prácticas productivas (agricultura, actividades forestales, extractivas, caza etcétera) que puedan contribuir a la conservación y a un buen manejo de los recursos naturales. Estas actividades son a la vez un punto de atracción para los recorridos que se ofrecen.

**3. El supuesto cultural:** La premisa cultural se refiere tanto a los impactos del proyecto sobre la cultura local como a la incorporación de la cultura regional en la propuesta de ecoturismo. Se parte de la idea de que esta actividad debe contribuir al rescate y consolidación de la cultura y de las formas organizativas locales y no a su erosión. Por otra parte, para entender las dificultades de los proyectos, se requiere relacionar las propuestas de organización con el plano subjetivo e individual donde éstas son formuladas en función de cómo cada participante se ubica entre las necesidades reales y las sentidas. La manera como se insertan los diferentes sujetos sociales incorpora diversas experiencias y expectativas de vida y diversos imaginarios. No significa lo mismo en el

imaginario de los adultos que de los niños y adolescentes, de los hombres y de las mujeres.<sup>120</sup>

Las experiencias de Agua Azul (que se encuentra en medio de ilegalidades civiles y agrarias); Bonampak (operado por lacandones); Escudo Jaguar (en medio de la subcomunidad chol de Frontera Corozal); las Guacamayas (en el ejido mestizo de Reforma Agraria, municipio de Marqués de Comillas) y las Nubes (ubicado en el nuevo municipio constitucional de Maravilla Tenejapa), configuran la muestra de la necesidad de la integración regional, pues hoy son enclaves específicos sin la lógica de circuito.

Un tercer tema de las actividades estratégicas es la pesca. Para 1994, la Secofi hacía un balance ponderado: era muy poco lo que se hacía, aunque el potencial era enorme:

Los recursos susceptibles de explotación ascienden a 200 mil toneladas anuales capturables pero solo se explotan poco menos del 10%. La participación del estado en la producción nacional fue de sólo el 1.8%

Además de la captura, existe un enorme potencial para el desarrollo de la acuicultura (más de 45 mil hectáreas) por las favorables condiciones geográficas y climáticas. La acuicultura de repoblamiento se ha desarrollado en las grandes presas como la Angostura, Malpaso y Peñitas, pero debido a la falta de comunicaciones, su producción se ha orientado al autoconsumo.

La pesca de altura no se ha podido desarrollar ya que solo operan 18 barcos camaroneros y la pesca ribereña se realiza con instrumentos rudimentarios.

La capacidad de procesamiento de la producción pesquera es muy baja (solo el 21% de la captura pues solo existen una congeladora, una enlatadora y una reductora de harina ubicadas en Puerto Madero. En el resto del estado solo existen pequeñas empresas procesadoras

Los diversos programas de desarrollo del sector encuentran un gran apoyo del TLC ya que, por una parte, se eliminaron los aranceles para la importación de redes para la pesca, motores de barcos, balsas, barcos y otros artefactos flotantes para desagüe. Por otra, debido al libre acceso a los mercados de EU *pueden entrar* (sic) 71 productos pesqueros...Al

---

<sup>120</sup> *Ibid.* pp. 266, 267 (el subrayado es nuestro)

mercado canadiense podrán ingresar de inmediato y sin impuestos 29 productos del sector pesquero de Chiapas.<sup>121</sup>

Después de 17 años de las tesis de Secofi, en el Eje 3 "Chiapas Competitivo y Generador de Oportunidades" del *Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012*, se señalaban cuatro áreas de trabajo: Ordenamiento Pesquero (debido al poco orden en las concesiones) Fomento Pesquero (dada la necesidad de incrementar las actividades reguladas y rentables); Infraestructura Pesquera (motivada por los altos requerimientos de medios para superar los obstáculos de las faenas) y Comercialización Pesquera (que procuraba incrementar el ingreso *per cápita* en el sector).

Con respecto a 1994, dos datos nos ilustran el lento progreso de la actividad económica en la entidad: el volumen de la producción y el número de embarcaciones para alta mar, a pesar de la habilitación de Puerto Madero en la administración 2001-2006:

La producción pesquera estatal del año 2003 fue de 29 mil 320 ton con un valor de 419 millones 984 mil pesos, destacan especies como el atún, tiburón, escama marina y agua dulce, camarón de estero, camarón de alta mar y cazón. La pesca de aguas continentales comprende especies como la mojarra, bagre, tenhuayaca, paleta, castarica, macabil, zacatera, chopá y carpa

La pesca de altura se sustenta fundamentalmente en la captura del atún y camarón de alta mar. Durante los últimos ocho años el atún ha obtenido el índice de captura más alto en la entidad, situándose para el año 2003 en el orden de las 15 mil 748 ton. La pesca del camarón de alta mar se realiza en aguas marinas de jurisdicción federal. La costa de la entidad es considerada como la más productiva de camarón en el Pacífico mexicano. La flota pesquera del noreste del país, amparada en su fortaleza económica, técnica y administrativa bajo los auspicios del gobierno federal, es la flota más importante del Pacífico mexicano y ha explotado hasta nuestros días el litoral chiapaneco, superando en número y capacidad a la flota camaronera de la entidad, que posee únicamente 27 barcos; por ello, el registro del producto capturado se realiza en otros puertos de embarque, situación que no se refleja en las estadísticas de producción del estado.<sup>122</sup>

---

<sup>121</sup> Secretaría de Economía, *Evaluación del impacto del TLC en el estado de Chiapas* (Resumen), México, SECOFI, 1994, p.4

<sup>122</sup> "Eje 3. Chiapas Competitivo y Generador de Oportunidades" ..., *op. cit.*, pp. 226 y 227.

La pesca ofrece cinco oportunidades de primera importancia:

1. "El estado cuenta con un potencial pesquero constituido por 87 mil 984 kilómetros cuadrados de zona económica exclusiva, 11 mil kilómetros cuadrados de plataforma continental y 5 mil 616 kilómetros cuadrados de mar territorial, en los que se realiza la pesca de altura y mediana altura."<sup>123</sup> Además de las posibilidades del fomento de la acuicultura, dada las condiciones orográficas de la entidad.
2. Fuerza de trabajo disponible que requiere del impulso del estado para aprovechar las ventajas comparativas naturales.
3. Oportunidades de comercialización al interior del país, así como en el exterior, dado el mercado del TLC como el propio centroamericano.
4. Nichos potenciales de ecoturismo dada la existencia de la Reserva de la Biosfera La Encrucijada, de cerca de 144 mil hectáreas; 36 mil de zona núcleo y 108 mil de zona de amortiguamiento.
5. La comunicación indispensable por vía aérea por Tapachula, terrestre por toda la supercarretera de la costa y marítima por Puerto Madero.

En Chiapas decimos: *¡¡Buscá el pescado, hombre, no esperés que te pesquen!!*

La cuarta actividad estratégica se identifica en la construcción:

La industria de la construcción, la más dinámica en Chiapas, tendrá amplias potencialidades si se dinamiza la inversión pública mediante la construcción de vivienda social, infraestructura física (carreteras, modernización de ferrocarriles, escuelas, hospitales etcétera), debido a que genera un mayor encadenamiento hacia atrás (cemento, vidrio, acero, madera, cerámica, etcétera) y es intensiva en mano de obra. Produce desde un bien básico, como la vivienda, hasta uno de inversión, como las carreteras [...] Se requiere dar facilidades para que las industrias proveedoras se establezcan en Chiapas, generen empleos y estimulen los encadenamientos productivos. Si así fuera, la industria de

---

<sup>123</sup> *Ibid.*, p. 226.

la construcción podría desempeñar un papel equivalente al que jugó la industria automotriz en Estados Unidos.<sup>124</sup>

López Arévalo cree firmemente en el papel del Estado como promotor del desarrollo a partir de la inversión pública:

Los montos destinados en el Plan Marshall fueron equivalentes al 1 por ciento del PNB de los Estados Unidos durante el período de 1947 a 1952. Si se hiciera un símil con el sur de México (Chiapas, Oaxaca y Guerrero), equivaldría al 1 por ciento del PIB nacional durante 5 años, igual a 83.7 mil millones de pesos corrientes de 2005 (8 mil millones de dólares) o a 17.6 mil millones mil millones de pesos de 1993 (cálculos basados en datos del INEGI), anuales durante 5 años al menos. Si se considera que el PIB del sur mexicano es equivalente al 4.8 por ciento del nacional se tiene que ese 1 por ciento sería igual al 20.8 del PIB de esta región.

Esto significaría un nuevo pacto federal, que implicaría destinar recursos fiscales a los estados empobrecidos.<sup>125</sup>

¿Qué significado tiene para las comunidades la industria de la construcción?

1. Ocupación intensiva de la fuerza de trabajo regional.
2. Mejoramiento de la infraestructura social básica.
3. Asistencia eficaz del personal médico y docente a las instalaciones ex profeso.
4. Fomento a mejorar los índices de desarrollo humano y
5. Amplia participación social.

Para muchas comunidades, la obra pública es el inicio de la justicia.

Finalmente, la última de las actividades estratégicas son las tecnologías socialmente apropiadas.

Al igual que el tema de los derechos humanos, la protección del medio ambiente y la búsqueda del desarrollo sustentable son temas de una nueva generación. Tienen en la **Agenda** del mundo, de México y en Chiapas más

---

<sup>124</sup> Jorge Alberto López Arévalo, *La globalización neoliberal en Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, UNACH, 2007, p. 451.

<sup>125</sup> *Ibid.*, p. 453.

menos 30 años. La información y la educación se han colmado de estos temas frente a los conceptos de contaminación y destrucción.

Hoy existen conceptos que han permeado a la sociedad mundial, mismos que obligan a la reflexión y a la necesidad de buscar alternativas de todo tamaño para no enfrentar la crisis dibujada en la memorable cinta de Richard Fleisher, "Soylent Green" (1973) (Cuando el destino nos alcance): la erosión de la capa de ozono; la quema excesiva de combustibles fósiles, creando efecto invernadero; la disminución de la producción de alimentos; la pérdida de suelos y la desaparición de flora y fauna.<sup>126</sup> Las males señales están identificadas en los aumentos del hambre, la desnutrición, la patología de la pobreza y la miseria.

En un espléndido trabajo, Aceves Hernández sostiene que "las revoluciones técnicas se traducen en revoluciones sociales y viceversa".<sup>127</sup> Al mismo tiempo, desarrolla una hipótesis principal y seis secundarias a fin de comprender bien la importancia de tres tecnologías ambientales socialmente apropiadas (TASA): la captación de agua, las letrinas mejoradas y los fogones mejorados (véase *infra*, cuadro 45).

Recuerda también la experiencia con las comunidades de refugiados guatemaltecos de la década de los ochenta, cuando se enfrentaron, además del temor fundado de perder la vida en su país, a una zona donde la ausencia de estado era evidente y fueron atendidas por el Comité Cristiano de Solidaridad y las organizaciones no gubernamentales, que se fueron estructurando y acercando ante el nuevo fenómeno.

Es éste un buen ejemplo de la ausencia del estado que no sólo lo percibieron los refugiados al llegar a México, sino lo experimentan los ejidos y comunidades agrarias mexicanas que se encuentran apartados y de difícil acceso; decir esto, significa que el cuadro institucional nacional se encuentra ausente por estar fuera del extensionismo agrario que les dotó o reconoció su acción agraria.

---

<sup>126</sup> Francisco de Jesús Aceves Hernández, *Chiapas: tecnologías ambientales socialmente apropiadas*, México, IPN, 2000.

<sup>127</sup> *Ibid.*

La alta dispersión de las localidades en Chiapas dificulta enormemente la atención de las instituciones. Si bien existen localidades que no requieren de la ayuda gubernamental, hay muchas otras que sí (sobre todo aquéllas donde el índice de desarrollo humano es apremiante), pero que adolecen de todo apoyo debido a las estrecheces en personal de oficina y campo de los gobiernos estatal y federal. Frente a esta ausencia, es importante retomar, con las organizaciones no gubernamentales (ONG), el impacto que en la zona pueden tener las TASA. No se trata de asignación de tareas, sino de un reconocimiento a su trabajo y experiencia.

Existe una relación entre las ONG y las tecnologías muy importante y aprovechable. El gobierno del estado en Chiapas debe fomentar esta simbiosis, de cara a la solidaridad, el esfuerzo profesional y la captación de recursos no gubernamentales. Este tipo de organizaciones no pueden ser vistas como sinónimos de negocio o infiltración de problemas para la **governabilidad** o la seguridad nacional. Son, en todo caso, actores de la sociedad civil y en muchas ocasiones ex servidores públicos. ¿Qué si son activistas? Eso justamente se requiere: activistas por el desarrollo, el bienestar, la participación y los derechos. Las tecnologías socialmente necesarias requieren de un actor con competencias, a menos que el estado decida retomar la acción abandonada.

## **Cuadro 45** **Tecnología y Governabilidad**

### **1 Hipótesis principal**

Para salir del círculo vicioso de las "cinco emes": Miseria-Malnutrición-Malestar-Mal desarrollo-ambiente Malsano, es necesario atacar en primera instancia el malestar o enfermedad, con la participación activa y coordinada de los actores principales del proceso de desarrollo:

- La comunidad local.
- Los asesores en TASA.
- Los tomadores de decisiones en el ámbito local, nacional e internacional.

### **Hipótesis secundaria 1**

La salud no depende solamente del número de hospitales y de médicos, sino también de:

- Nutrición suficiente y equilibrada.
- Protección adecuada contra la intemperie y los gérmenes patógenos.
- Hábitos de higiene.
- Provisión de agua y saneamiento adecuado.
- Ambiente sano donde los residuos peligrosos estén bajo control.
- Integración activa y productiva al medio social, económico, ecológico y cultural.

### **Hipótesis secundaria 2**

La población será más receptiva a las sugerencias de los consejeros técnicos si ella participa en todas las etapas del desarrollo de TASA:

- Definición de los problemas a resolver.
- Propuesta, análisis y selección, opciones de solución.
- Planificación, programación y ejecución de opciones seleccionadas.
- Evaluación y mejora eventual de soluciones seleccionadas.

### **Hipótesis secundaria 3**

La TASA para un contexto dado no lo son necesariamente en otro. Para que una tecnología ambiental sea socialmente apropiada debe:

- Satisfacer las necesidades de la comunidad.
- Resolver los problemas detectados sin generar otros.
- Utilizar preferentemente recursos humanos y materiales locales.
- Respetar las restricciones del ecosistema local y mundial.
- Ser aceptable para la población.
- Favorecer la autonomía de la comunidad.

### **Hipótesis secundaria 4**

Los mejores apoyos, político y financiero, para elevar los niveles de salud pública y del desarrollo serán aquellos que:

- Estimulen la participación comunitaria.
- Pongan a disposición de la comunidad los recursos financieros y materiales necesarios.
- Coordinen la planificación de los sectores clave con el mismo objetivo: mejorar el nivel de salud y de desarrollo para toda la comunidad.

### **Hipótesis secundaria 5**

La salud es simultánea y, dialécticamente, el objetivo principal y el factor más importante del desarrollo socioeconómico y cultural de la comunidad

### **Hipótesis secundaria 6**

El nivel de desarrollo socioeconómico y cultural de una comunidad se mide más objetivamente con los indicadores de salud, bienestar o felicidad, que con el producto nacional bruto (PNB).

Fuente: Francisco de Jesús Aceves Hernández, *Chiapas: tecnologías ambientales socialmente apropiadas*, México, IPN, 2000, 324 PP.

En suma, las acciones estratégicas de fuentes de ocupación y empleo, mejor remunerados, se convierten en una pregunta de corto, mediano y largo plazo para construir una **Agenda institucional, formal o gubernamental** para la gobernabilidad.

## *Sobre el gobierno local*

### 4.8 Necesidades de una gerencia social en la entidad.

#### Referencia teórica

La propuesta de **Agenda institucional, formal o gubernamental** (vid *supra* pag 36) incluye las necesidades de una **gerencia social** de Bernardo Kliksberg, que permita la procuración de un nuevo gobierno local con gerencia social, que desde esta perspectiva trabaje con la optimización de las sinergias de los distintos participantes, la descentralización, se apoye en la cultura de la comunidad, sea adaptativo y flexible y practique invariablemente el control social (vid *supra* pag 41).

Los ejes básicos de trabajo de Kliksberg son cinco y con ellos se escogen y se desarrollan cinco variables en el trayecto de este acápite (vid *supra* pag 39):

Entre las distintas variables de **Los cuellos de botella estratégicos**, se ha escogido **el tema del poder** (vid *supra* pag 39), que sin duda es uno de los tópicos de mayor arraigo y contradicciones en las estructuras políticas en Chiapas.

En **Las direcciones de trabajo en gerencia social** se recuperó la variable de **las relaciones con la sociedad civil** (vid *supra* pag 40), que ofrecen un panorama amplio sobre el tipo de relaciones establecidas entre los distintos regímenes de 1994 a 2011. De igual manera, en **La formulación de de interrogantes** se privilegió la variable sobre **cómo integrarse multiinstitucionalmente** (vid *supra* pags 39 y 40). La experiencia chiapaneca de la rebelión zapatista a la fecha, resulta muy ilustrativa.

En el eje **Dilemas en gerencia social** se rescató la variable de la **turbulencia de objetivos** (vid *supra* pag 40), que permite identificar la multiplicación y atomización de objetivos y metas entre las distintas administraciones chiapanecas más recientes. Finalmente, se marca, pues se desarrollo en el último acápite **El perfil deseable** en su variable **capacidades y formación de la gerencia social** (vid *supra* pag 40), en la que se observan las necesidades de la profesionalización en el servicio público.

La conceptualización de ejes y variables de Bernardo Kliksberg es utilizada en esta parte de la **Agenda** (vid *supra* pag 30), para identificar una veta en busca de la **governabilidad** (vid *supra* pag 9) y la **governanza** (vid *supra* pag 25) requerida.

A Chiapas debemos entenderla más como un factor histórico-social, concreto y problemático (para lo cual urge actualizar su **Agenda**), y menos como un constructo imaginario (donde *Los peligros del Chiapas imaginario* se entremezclan con frases hechas como “los voraces finqueros o el genocidio indígena”).<sup>128</sup>

Parte de la actualización de la **Agenda** de Chiapas pasa por la comprensión de su estructura gubernamental: tras la irrupción zapatista, cómo se ha planteado el desarrollo? ¿Es claro su rumbo? ¿Ha habido consenso local? Es cierto para todos el destino, después de la lección de 1994?

Para responder, se trabajarán en este apartado cinco conceptos planteados por Kliksberg: 1) **Cuellos de botella estratégicos/el tema del poder.** 2) **Direcciones de trabajo en gerencia social/las relaciones con la sociedad civil.** 3) **Formulación de interrogantes/cómo integrarse multiinstitucionalmente.** 4) **Dilemas en gerencia social/turbulencia de objetivos.** 5) **El perfil deseable/capacidades y formación de la gerencia social.** Analicémoslos *grosso modo*:

### ***1.- Cuellos de botella estratégicos/el tema del poder***

El levantamiento zapatista de 1994 afectó la muy sensible estabilidad política del estado:<sup>129</sup> el gobernador Elmar Seltzer Marseille, incapaz de hacer frente a la problemática entonces suscitada, sería remplazado por Javier López Moreno; mientras, Pablo Salazar Mendiguchía (quien gobernaría la entidad de 2000 a 2006) dejaría la Secretaría de Gobierno por una senaduría federal (de 1994 a 2000).

A casi un año de gestión, el propio López Moreno conocería el mismo destino de su antecesor siendo sustituido en diciembre de 1994 por el priista Eduardo Robledo Rincón (quien había recibido el apoyo del malogrado candidato a la Presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio). Sin embargo, los zapatistas, el CEOIC, la intelectualidad del Distrito Federal y el Partido de la

---

<sup>128</sup> Juan Pedro Viqueira, “Los peligros del Chiapas imaginario”, en *Letras Libres*, año 1, núm. 1, enero de 1999.

<sup>129</sup> L. E. Pérez Mota, *Chiapas. Notas... op. cit.*

Revolución Democrática (PRD) cuestionaron la legalidad y legitimidad de las elecciones chiapanecas. ¿Cómo era posible que hubiese ganado el Partido Revolucionario Institucional (PRI) nuevamente en medio de la revuelta zapatista? La movilización mediática, la presión política y la nueva administración del Ejecutivo federal, encabezado por Ernesto Zedillo Ponce de León, hicieron posible que el 14 de febrero del año siguiente, dos meses después de haber tomado posesión, Robledo Rincón también conociera la amarga experiencia de la renuncia poniendo en crisis una tradición de sucesión política en la estructura del poder en Chiapas.

El período 1994-2000 conoció a otros dos gobernadores: Julio César Ruiz Ferro y Roberto Albores Guillén. El primero, conocido profesional de la administración pública, había heredado de Robledo una “papa caliente” (había que enfrentar temas de déficit económico y **crisis de gobernabilidad**, en general, y de franca **ingobernabilidad** en los municipios de alta influencia zapatista, en particular). Para hacerle frente, tuvo el tino de conformar un gobierno integrado por servidores públicos conocedores de sus ámbitos de trabajo (**gerencia social**), hecho que trajo como consecuencia una sólida y capaz estructura política que supo dirigir las acciones institucionales necesarias y mantener relaciones positivas con la Federación. Además, logró estrechar relaciones con la sociedad civil chiapaneca movilizada y estructurar, por vez primera, programas sectoriales de gobierno. Su administración hizo gobierno a partir de más *public policies* y menos *politics*. De igual manera, se identificaron por primera ocasión indicadores de impacto y ratio, para saber de los resultados. En estos años, el gobierno de Ruiz Ferro trabajó en cinco frentes de actuación:

1. Retorno de las familias desplazadas de las Cañadas y ocupación de espacios institucionales.
2. Reconciliación entre los grupos afectados y desafectos con el EZLN fuera de las Cañadas.
3. Recuperación de la **gobernabilidad** en 71 de 111 municipios a través de la política agraria.

4. Reinicio de la institucionalidad entre las estructuras municipales y ante el activismo social y político.
5. Mantenimiento de la inercia de la obra pública.

Esta administración se concentró en recuperar los problemas de **governabilidad** generalizados. ¿Cómo era posible atender con más *public policies* que con *politics* un hecho esencialmente político? La *politics* era el objetivo y la definición de la estrategia, la *public policy* fue la respuesta social programática con los grupos sociales. Así de sencillo, así de complicado. Ha sido materia de este trabajo, demostrar este punto a través de los Acuerdos Agrarios.

El buen manejo de la cosa pública de Ruiz Ferro hubo de topar, sin embargo, con un acontecimiento que generaría nuevas inestabilidades y acusaciones al por mayor: la matanza de Acteal.<sup>130</sup> En su lugar fue nombrado, como gobernador sustituto, Roberto Armando Albores Guillén (cercano al secretario de Gobernación y postrero aspirante a la nominación priista para la Presidencia de la República en el 2000, Francisco Labastida Ochoa), quien entró al relevo en 1998. Empezó entonces, la remoción sistemática de la administración estatal anterior, pues los cuadros profesionales fueron desapareciendo del firmamento conforme las necesidades políticas del nuevo gobierno del estado. A la administración Albores (1998-2000) no le importó el *Plan Estatal de Desarrollo 1995-2000* ni los programas sectoriales. Su preocupación se centró en tres ámbitos de trabajo político: lograr un acuerdo para la reconciliación en Chiapas; la creación de siete nuevos municipios en la entidad (Marqués de Comillas, Benemérito de las Américas, Maravilla Tenejapa,

---

<sup>130</sup> La mañana del 22 de diciembre de 1997, masacraron inmisericordemente a 45 indígenas tzotziles (del grupo comunitario "Las Abejas") mientras oraban en una iglesia de la comunidad de Acteal (entre las víctimas, se encontraban ancianos, niños y mujeres, algunas de ellas embarazadas). Decenas de indígenas fueron acusados, arrestados y encarcelados por estos hechos. En 2009, la Suprema Corte de Justicia de México, considerando que a la mayoría de los inculpados les había sido fabricada su culpabilidad, optó por irlos liberando. Para principios de 2012, 36 personas acusadas de aquel crimen deleznable han sido puestas en libertad. El crimen continúa impune.

Aldama, San Andrés Duraznal, Santiago del Pinar y Montecristo de Guerrero) y el desmantelamiento de los municipios autónomos y enfrentar a *Gilberto*.

Durante su breve periodo de gobierno (1998-2000), la *politics* rebasó a las *publics policies*. El gobierno del estado retomó el camino tradicional del quehacer político priista local y apostó por mandar señales de reconciliación social y política al enfatizar el desvanecimiento de las fuerzas zapatistas, recreando en términos mediáticos las deserciones del grupo armado.

Para el año el año 2000, México atestiguó el primer gobierno de transición al ganar Vicente Fox Quezada (del Partido Acción Nacional (PAN) la Presidencia de la República. En Chiapas, el 20 de agosto de ese mismo año, el efecto FOX y las poblaciones de Tuxtla Gutiérrez y Villaflores, entre otras, dieron el triunfo al multialiancista Pablo Abner Salazar Mendiguchía (respaldado, entre otros, por el PAN y el PRD), otrora senador del PRI.

La **Agenda** propia de este período (2000-2006) fue: el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés; la formulación del Plan de Desarrollo Chiapas 2001-2007; el hostigamiento al Consejo Estatal de Derechos Humanos; la detención de ex servidores públicos del período de Albores Guillén acusados de corrupción; la rehabilitación de Puerto Madero; la construcción del tercer aeropuerto de Tuxtla Gutiérrez y el encarcelamiento de líderes sociales, ex aliancistas. Con el nuevo Ejecutivo estatal, la *politics* vencía otra vez a las *public policies*.

Además de lo anterior, se procuró también un acercamiento al EZLN (que resultaría infructuoso e inútil) y al presidente Fox (quien sí brindaría su apoyo); se reprodujo la política priista en el PRD, desdibujando la autonomía de la izquierda institucionalizada; se enfrentó el huracán *Stan* sin coordinación federal (generando gran inconformidad ciudadana por falta de cumplimientos) y se publicitó el éxito de la *politics* para el gobernador fuese considerado como posible secretario de estado en el gobierno federal.

El fin del gobierno de Salazar Mediguchia conoció fuertes rumores de corrupción y complicidades. Las elecciones de 2006 fueron ganadas por el ex alcalde de la capital estatal, Juan José Sabines Guerrero (fruto de la Coalición por el Bien de Todos, conformada por los partidos PRD, PT y Convergencia).

La actual administración chiapaneca (2006-2012) ha mantenido una estructura de gobierno con sobreposición de responsabilidades políticas pues ha creado titularidades institucionales sin experiencia ni conocimiento de los temas de gobierno; además, ha apoyado a hijos de ex gobernadores como legisladores para despejar resentimientos contra el PRI y premiado a priistas de carrera política vigente para hacerse lugar ante la sucesión presidencial con fuerte intención priista a su favor. Su agenda ha descansado en los siguientes ejes:

- Formulación del Plan de Chiapas Solidario 2006-2012.
- Introducción de modificaciones constitucionales tanto en materia política electoral (mismas que han sido impugnadas y rechazadas en la Corte), como en derechos humanos, educación y obra pública.
- Acercamientos con el EZLN a través de las Juntas de Buen Gobierno y los Municipios Autónomos y de financiamientos a presuntos comandantes y organizaciones.
- Creación de un fuerte sistema de propaganda y difusión gubernamentales.
- Alcanzar, en lo que a Chiapas concierne, los Objetivos del Milenio a través de las agencias de ONU.
- Procesamiento penal del ex gobernador Pablo Salazar.

Nuevamente la *politics* está venciendo a las *publics policies*. El gobierno local atiende medidas de corto plazo para afianzar imágenes para los procesos electorales. Las modificaciones constitucionales sí responden a un proyecto de mayor plazo. La desgracia de la decisión es la volatilidad de la Constitución local ante las decisiones de *politics* pero, más aún, la reorganización de la **Agenda** en otros temas de acuerdo a las nuevas circunstancias políticas. En Chiapas, los cambios constitucionales, a no ser asuntos político-electorales, no son materia de **Agenda**.

El poder público en el estado tiene una **Agenda** en sentidos opuestos a las necesidades de la sociedad. Ésta sólo espera obras o servicios públicos eficientes, sin escudriñar en los enredos conceptuales de los niveles del

desarrollo humano, la reconversión productiva, la economía o el desarrollo sustentable. El debate público ha postergado lo importante por lo urgente. La **agenda** gubernamental debe procurar reasignar su discusión con la sociedad. El gobierno local, cada vez con más dificultades, alienta el parque de las promesas y las ilusiones sin mayores esfuerzos. En Chiapas no ha pasado, al parecer, la historia. Cada administración local pretende haber sido la mejor y solamente reconoce el tiempo de su gobierno. Por ello, los **cuellos de botella** son más sinuosos en la **tema del poder**. Para este gobierno local en particular, los ejes comunes de su **Agenda** descansan en el tema del EZLN como el asunto político de mayor resonancia nacional en Chiapas (aunque no para los propios ciudadanos y avecindados chiapanecos); la política electoral ocupa un primerísimo sitio en la agenda, siendo el único tema que es realmente debatido en forma pública; la agenda social es un tema de lugar común, no de un sitio de primera importancia en el quehacer público; si la agenda social tiene un papel secundario, la económica se va un tercero pues ni una ni otra es materia gubernamental primordial; es un asunto de pocos interesados y pudientes; los temas y asuntos agrarios se reconocen solamente por la disputa y los conflictos existentes y cuando arrojan saldos negativos. Para la autoridad y la propia sociedad es solo un tema de la *campesinada*.

## ***2.- Direcciones de trabajo en gerencia social/las relaciones con la sociedad civil (campesina)***

El cese al fuego unilateral del 12 de enero de 1994 no cejó la confrontación. Tres fenómenos socio-políticos se dibujaron entre las organizaciones campesinas con el EZLN y el gobierno federal/local: la disputa por los espacios entre las organizaciones afines al EZLN y las antizapatistas; las organizaciones campesinas dispuestas al diálogo con el gobierno local y las organizaciones aliadas en los procesos electorales.

En 1994, las organizaciones campesinas tuvieron dos frentes: las Cañadas y las que se organizaron en torno al Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas, fuera de la denominada zona gris. En la primera, la reyerta se hizo cada vez más evidente entre la ARIC Unión de Uniones y la

autodenominada ARIC Independiente. Una y otra estuvieron conformadas por parientes, amigos y entrañables conocidos. Los lazos fuertes de la ARIC Unión de Uniones se rompieron ante el proyecto armado del EZLN y su intolerancia ante la actitud pro diálogo gubernamental del conjunto desafecto al método de lucha, no a las causas que le dieron origen. En ese año, el gobierno federal intentó negociar entre los distintos interlocutores de las Cañadas, mientras el gobierno del estado buscaba la acción proactiva de las presidencias municipales y los distintos actores políticos. Entre EZLN estaban las dos ARICS. Una prozapatista y la otra no (tildada ésta de gobiernista u oficialista). Las contradicciones entre una y otra eran cada vez mayores, distantes e intratables. Eran dos proyectos de por medio: el activismo y la reconciliación. Esto mismo era lo que separaba las familias afectas y desafectas al proyecto armado.

A partir de 1995, en las Cañadas, el gobierno federal tuvo la posibilidad de organizar los Centros de Atención Social (CAS) y hacer fluir los recursos para resolver las demandas canalizadas, así como de iniciar la negociación con los pequeños propietarios desplazados por el EZLN. Sedesol y el gobierno del estado promovieron progresivamente el retorno de las miles de familias campesinas desplazadas. Por su parte, fuera de las Cañadas, el gobierno federal y estatal desplegó el trabajo más importante para el rescate de la **governabilidad** en Chiapas: la negociación de tierras a través de los Acuerdos Agrarios.

Fuera de las Cañadas, se había organizado durante 1994 el CEOIC con 280 organizaciones campesinas, incluyendo a la CNC. Esta instancia de organización aglutinó a quienes invadieron 71 municipios de los 111 constitucionales. De ambos temas, se ha dado cuenta su interlocución gubernamental en el trayecto de esta investigación.

En 1994 y 1995, el CEOIC se comenzó a fracturar en una segunda y tercera expresión: el CEOIC y la Asamblea Estatal y Democrática del Pueblo Chiapaneco (AEDEPECH). Este desquebrajamiento se acentuó con el fustigamiento que *Marcos* formulara en contra de las organizaciones campesinas, hecho que desbordó el **déficit en crisis de gobernabilidad** y de ésta en **ingovernabilidad**.

El CEOIC *oficial* buscó inmediatamente la negociación con el gobierno del estado, no así la AEDEPECH. Los distanciamientos y pugnas internas, así como una política definida en materia de tierras en torno a los Acuerdos Agrarios, llevaron a la Asamblea a buscar la interlocución con el gobierno de Ruiz Ferro, pues no reconoció el triunfo electoral de Eduardo Robledo (PRI) frente a Amado Avendaño (PRD), el candidato del EZLN y el activismo campesino.

En un año ya había desaparecido el CEOIC. La Asamblea tenía seis tipos de dirigencias: los ideólogos (Arturo Luna de Sinaloa), los activistas (Gustavo Zárate, Alfredo Villegas o Josefina Cruz del Distrito Federal), los dirigentes campesinos del D.F. (Genaro Domínguez), los dirigentes tradicionales chiapanecos (Luis Hernández, Trinidad Martínez o Germán Jiménez), los coyunturales (Agustín Zunún) y los maestros (Jacobo Nazar). Los dos primeros representaban una forma de hacer *politics* y los siguientes de buscar *policies*. Se constituyó así, en medio de la **ingobernabilidad** y las **crisis de gobernabilidad**, una **gerencia social** transitoria. El propio Trinidad Martínez, dirigente de la OCEZ-CNPA, con apenas estudios de primaria, propuso que en lugar de denominar Finiquitos Agrarios a los nuevos tratos campesino-gubernamentales, se denominaran Acuerdos Agrarios.

¿Qué fueron los Acuerdos Agrarios?: la demanda social y la respuesta gubernamental pactadas para recuperar la **gobernabilidad** perdida en el Chiapas de 1994. Los dirigentes campesinos buscaron en medio de la invasión de predios una respuesta y los Acuerdos Agrarios fueron precisamente eso. Ni Marcos ni los ideólogos o activistas, mucho menos la intelectualidad en torno al EZLN, pensaron en la respuesta concreta que buscaban los campesinos movilizados. Todos estaban preocupados en el debate de los derechos indígenas y la contienda presidencial. Los campesinos buscaron la respuesta de la tierra. Las agendas entre la ideología, el activismo y la demanda campesina caminaron en forma paralela. Referirse a la contención social en los Acuerdos Agrarios es una sola lectura sesgada y poco comprometida con la verdad histórica.<sup>131</sup>

---

<sup>131</sup> M. E. Reyes Ramos, "Los Acuerdos Agrarios en Chiapas...", *op. cit.*

El EZLN perdió el activismo campesino y se quedó sólo con sus milicianos y bases sociales de apoyo. El movimiento campesino ya no tendría referente político y militar con el EZLN. La alianza estratégica se extraviaba y así las propias agendas.

Este fenómeno fue estrictamente histórico, no tuvo nada que ver ni la ideología ni la simpatía ni la militancia:

Contribuyeron al éxito de dicha estrategia gubernamental las dificultades de los zapatistas para compartir la representatividad y el liderazgo del movimiento campesino (producto, entre otras cosas, de su carácter militar y su estado de guerra), así como las discrepancias entre las diversas organizaciones, producto de los diferentes objetivos, intereses, perspectivas y alianzas políticas presentes en ellas.<sup>132</sup>

El tema de la tierra se complicó para el análisis político cuando no solamente se tenía que revisar la estructura orgánica y la relación entre los actores sociales zapatistas o pro zapatistas, sino, sobre todo, el rompimiento de los dos mitos en el universo agrario: "La existencia de latifundios y las grandes extensiones por repartir".<sup>133</sup>

1994 había traído consigo una **gerencia social** local poco advertida. Robledo Rincón reclutó un gobierno local, sin sus amigos de siempre. Seguramente diferente a su idea original de gobierno. No era para menos: tenía enfrente el fantasma del EZLN, la desestabilización en la mayor parte de la entidad, la incredulidad de su legitimidad de la elección y la necesidad de responder con medidas diferentes ante la lectura nacional. La gestión duró del 8 de diciembre de 1994 al 14 de febrero de 1995. El relevo constitucional fue con Ruiz Ferro, quien mantuvo a la nueva **gerencia** para el rescate de la **governabilidad** hasta aparecer el episodio de Acteal.

Los cuadros gubernamentales descasaban su perfil en cinco componentes:

---

<sup>132</sup> Maya Lorena Pérez Ruiz, "Cercos antizapatista y lucha por la tierra en Chiapas", en Marco Estrada Saavedra (ed.), *Chiapas después de la tormenta. Estudios sobre economía, sociedad y política*, México, El Colegio de México/Cámara de Diputados, LX Legislatura/Gobierno del Estado de Chiapas, 2009, pp. 622-626.

<sup>133</sup> *Ibid.*

- Conocían por formación y experiencia su oficio de gestión sectorial.
- Aceptaron el reto de la complejidad ante la **ingobernabilidad** regional.
- Identificaron sectorialmente sus instrumentos de trabajo.
- No hubo usos político electorales en la gestión de los cuadros y
- El quehacer gubernamental trabajó con la sociedad civil organizada y en conflicto.

Pese a que en 2008 el gobierno local cambió, la naturaleza del trabajo agrario permaneció debido a la institucionalización del esquema de atención. Las relaciones entre el gobierno local y las organizaciones sociales descansaron sobre el cumplimiento de los Acuerdos Agrarios.

Para el año 2000, el CIOIC oficial ya había desaparecido. A la AEDEPCH le restaba en su membresía Tierra y Libertad y OCIV. Ahora se aglutinaba OCHO con algunas del CEOIC oficial. También se encontraban en el mapa la COAO y las Regiones Autónomas Pluriétnicas (RAP). La larga lista eran las que se identificaban en las Productivas y las Independientes.

A diferencia de las gestiones de 1995-1998 y 1998-2000, la de 2000-2006 sí se entrometió en la vida de las organizaciones, restándole cualidades a la **gerencia social**. Si ésta se tuvo que formar por la coyuntura de la declaración de guerra y la **ingobernabilidad** generada, la siguiente administración optó por la captación abierta en tres ámbitos: buscó el apoyo político en la campaña electoral, estimulando la idea de la izquierda en el gobierno; hizo participar en el gobierno a los ex ideólogos y ex activistas de 1994 y promovió la concentración de organizaciones campesinas en un pseudo corporativismo perredista.

Los dirigentes que acompañaron a Salazar Mendiguchía en la campaña electoral del 2000, fueron los primeros que fueron buscados por la justicia local: los hermanos Jiménez Pablo de MOCRI-CNPA y Mario Álvarez de la CUT.

Algunos líderes participantes en los años de **ingobernabilidad** fueron parte del gabinete de Salazar. Esta situación fue indudablemente válida y legítima. El problema surgió cuando, ya en funciones, estos mismos actuaron en sentido contrario al interés que supuestamente defendían: no sólo no buscaron el retorno del 27 constitucional, sino que se convirtieron en el muro

contra el cual chocaron los líderes que antes los habían apoyado. No es de extrañar que buena parte de ellos empezaran a abjurar del supuesto nuevo proyecto alternativo y distinto que no distó mucho de aquel otro que habían rechazado en 1994.

De igual manera, el gobierno de la esperanza se propuso organizar un Congreso Permanente semejante al nacional y con el propósito de contener a los líderes y encauzar las demandas. La zona de trabajo eran las RAP, a través de COCICH, COTZEP, ORIACH-FIPI, FOPACU, OIMI, MULTAWINIK, SCOPNUR y Tres Nudos. Por parte de la COAO eran CNPI, ORCAO y ARIC Independiente. Asimismo, buscaron formar parte de esta intención OPEZ-BFP, XI-NICH y CIOAC Independiente.

En el Plan de Desarrollo 2001-2006, se había señalado:

Se redefinirán las formas de relaciones hacia la sociedad. Durante las pasadas administraciones se obstaculizaron los trabajos de las organizaciones, las asociaciones y demás expresiones organizativas de la sociedad, tanto nacionales como internacionales, por considerar que ojos extraños no debían observar la realidad que desbordaban los diques institucionales.

El punto de partida de esta nueva relación será el fortalecimiento de las potencialidades individuales y colectivas de la sociedad, para crear una sinergia entre las organizaciones no gubernamentales y sociales y el gobierno que hagan posible una planeación y ejecución participativas que permita fortalecer y consolidar las iniciativas económicas, sociales y culturales. En el mediano plazo, esta interacción facilitará la propagación de los programas de gobierno mejorando sus resultados impacto. En esta labor cooperativa, el gobierno respetará escrupulosamente la independencia de decisión y acción de las organizaciones que decidan colaborar en la consecución de los objetivos en el Plan de Desarrollo Chiapas 2001 – 2006.

La nueva administración tratará de revertir la enajenación que hicieron de los asuntos públicos quienes ejercieron el poder a puertas cerradas; transformará la gestión en parte integral de la política de desarrollo; abrirá el manejo de los recursos públicos a escrutinio de la sociedad; pondrá en manos de las organizaciones comunitarias la definición de las prioridades que deben atenderse y la operación de algunos programas que en el pasado utilizaron más recursos en la creación de estructuras administrativas que en las propias acciones que debían impulsar; fortalecerá los proyectos sociales existentes y apoyará las nuevas

propuestas, a partir de una relación respetuosa de la autonomía de las organizaciones; desplegará su capacidad de gestión y de relación para organizar carteras de proyectos que sean susceptibles de ser financiados con recursos públicos y privados, nacionales o internacionales; promoverá la formación de un sistema estatal para la generación y adaptación de tecnologías que incremente significativamente la participación de las universidades, institutos tecnológicos y centros de investigación en el desarrollo económico, así como la suscripción de convenios para obtener su apoyo en acciones de planificación, investigación, capacitación, asesoría y asistencia técnica, entre otras.

Esta política de gestión gubernamental impactará en los mecanismos de planeación del gobierno, ya que los proyectos de desarrollo deberán contemplar los respectivos convenios y alianzas que los hagan factibles. Las relaciones estratégicas de cooperación fortalecerán las potencialidades en todos los rubros y niveles tanto sociales como gubernamentales y permitirán una mejor inserción de Chiapas en la esfera nacional e internacional, mediante el acceso a nuevos conocimientos y tecnologías, fuentes de financiamiento y oportunidades de mercado, entre otros beneficios.<sup>134</sup>

Esta intencionalidad de **gerencia social** es claramente descrita por Kliksberg:

La participación de la población en los programas sociales aparece como una **promesa** fundamental para el mejoramiento de su eficiencia y logro de metas. Favorece la focalización, el ajuste efectivo del programa a las necesidades, crea controles sociales estrechos que limitan las **filtraciones**, contribuye a la articulación social de la población y abre ingentes posibilidades de movilizar y capitalizar las amplias potencialidades de desarrollo productivo y social autónomo latentes en ella.

Esta **promesa** está cargada de complejidad. ¿Cómo crear espacios que favorezcan la participación? ¿Cómo evitar la manipulación de la población o el paternalismo? ¿Cómo apoyar, sin interferir, los procesos de participación?<sup>135</sup>

Al inicio de la administración se buscó entre las organizaciones campesinas crear un congreso permanente. Esta intención fue rápidamente diluida ante la presión de aquellos que no formaron parte del compromiso electoral y las

---

<sup>134</sup> PDCH 001-006, *op. cit.*, pp. 374, 375.

<sup>135</sup> B. Kliksberg, *op. cit.*, p. 41 (el subrayado es nuestro).

propias que creían que la mera relación era la consecución de todo a ningún costo.

Fue muy clara la intención del gobierno local: sustituir la relación corporativa de la CNC con las respectivas autoridades estatales por un congreso permanente plural; sin embargo, éste no era, ni en influencia económica ni en la social, una parte decisiva en la vida campesina de Chiapas, aunque sí un conjunto de organizaciones surgidas en medio de la efervescencia política de 1994 descompuestas, desintegradas y reconstituidas tras el proceso de ingobernabilidad que acarreó la declaración de guerra. El gobierno de la esperanza tenía un diagnóstico equivocado. Los años comprobarían que la alianza electoral no podría gobernar con nuevas *policies*, lo haría con *politics* al criminalizar ya no sólo la protesta, sino el desacuerdo.

La **gerencia social** que se fue construyendo en 1994 se diluyó en el 2001. Rápidamente se desenraizó el propósito de buscar un fondo social en la gerencia pública. Otra vez se buscó la captación como método de canalización de la *politics* y no de las *policies*. Para 2006-2012, se han puesto en marcha los llamados Convenios para la Gobernabilidad (designados después Convenios de Productividad). Se trata de convenios con organizaciones campesinas para inhibir o administrar las invasiones o la desestabilización con todos aquellos interlocutores que plantean una agenda social para sus representados.

Estos Convenios de Productividad persiguen contener posibles desbordamientos que pudieran producir nuevos espacios de **déficit o crisis de gobernabilidad**. Están también perfilados para atender más la demanda (entendida como el posicionamiento político de la organización campesina) que las necesidades del diagnóstico y ejecución de las *policies* sociales.

### ***3.- Formulación de interrogantes/cómo integrarse multiinstitucionalmente***

En el período 1994-2010, la **ingobernabilidad** en la zona gris y la **crisis de gobernabilidad** en la mayoría de la entidad crearon condiciones apremiantes para la coordinación interinstitucional. Las instituciones sociales y las instituciones políticas y de seguridad participaron en forma conjunta en el

seguimiento de los distintos programas. Esto fue elemento fundamental para la sectorización de la planeación para el desarrollo.

La coordinación se ofreció en dos ámbitos: federación/estado/municipio, así como las instituciones del estado con el congreso local. Las dependencias federales encontraron una buena coordinación con las propias del gobierno local, sobre todo, y cabe subrayar, en el ámbito agrario. Los Acuerdos Agrarios fueron un buen ejemplo de coordinación de trabajo en la formulación, puesta en marcha y evaluación del programa.

La estructuración de fideicomisos para la **ingobernabilidad** en las Cañadas y la **crisis de gobernabilidad** fuera de ella permitieron formalizar: los objetivos precisos del programa de atención; las responsabilidades delimitadas en la ejecución; la fuente y disponibilidad de recursos; la naturaleza multianual del programa y las necesidades posteriores del mismo.

La demanda campesina de medio millón de hectáreas y la invasión a más de 2,500 predios en 71 municipios, fueron transformadas por la *public policy* en la creación, constitución y regularización de 900 ejidos en 250 mil hectáreas y con solo 90 invasiones pendientes de resolver. Qué significó esta política en Chiapas? Simplemente la creación de la tercera parte del universo de núcleos agrarios en seis años (aunque por una demanda fundamentalmente de necesidades de empleo y ocupación y no por adeudos agrarios).

Para la atención de esta etapa, la *public policy* en materia agraria permeó en las necesidades de coordinación del resto de los programas del sector agrario federal y del estado en la entidad:

- La ejecución de las resoluciones presidenciales y de decretos expropiatorios.
- La regularización/certificación de la tierra.
- La regularización en zonas connurbadas.
- La atención de problemáticas específicos (Chimalapas entre otros).
- La obtención de tierra para los damnificados de los huracanes.
- La instalación de la Mesa Agrario Ambiental.

La integración multiinstitucional surgió de una necesidad y formó parte de la **Agenda** en la **gerencia social** para la atención de los asuntos de tierras, planteado socialmente como factor de políticas fallidas.

La *public policie* formalizada y coordinada evitó: la conversión del programa en una renta política (afanosamente buscada por los gobernadores y/o los titulares federales agrarios en turno); la desviación de recursos financieros por parte de los actores políticos y la falta de continuidad del programa y, por tanto, del cumplimiento de compromisos en los Acuerdos Agrarios.

En este período, se demostró que la *public policy* puede ser responsable y honesta, a través de una **gerencia social**, cuando se parte de la claridad de objetivos formalizada y una coordinación clara y delimitada de acuerdo a competencias institucionales.

Para 2001-2006, el gobierno del estado, con su multicitada alianza partidista, sólo pudo trabajar en un sentido en materia agraria y el sector ambiental: el Programa de Atención Integral a los Bienes Comunales Zona Lacandona (PAI-BCZL) y la Reserva de la Biosfera Montes Azules, surgido en junio de 2003.

Como ya se ha visto, los resultados fueron muy positivos pues 160 mil hectáreas fueron desahogadas de las 163 mil previstas. El trabajo de coordinación funcionó por tres razones fundamentales: 1) se formalizó la coordinación institucional entre los sectores ambiental y agrario federales con el gobierno del estado. 2) Se delimitaron los objetivos en la Comunidad Zona Lacandona y la Reserva de la Biosfera Montes Azules. 3) Se proveyó de los recursos para el programa.

En ese entonces restaron atender tres paquetes de problemas: 1) la regularización de escrituras en algunas pequeñas propiedades; 2) la conclusión del brecheo en la zona norte, sur y poniente de la comunidad Zona Lacandona y 3) la reubicación de algunas comunidades que coinciden en su posesión de la

Comunidad y la Reserva. El PAI-BCZL definió los asentamientos irregulares y aquellos con los que había que continuar:<sup>136</sup>

**Cuadro 46**  
**Zona Lacandona y Reserva de la Biosfera Montes Azules**

<b>No.</b>	<b>Noroeste de los BCZL</b>	<b>Superficie</b>
1	6 de octubre	1015-63-31 has.
2	San Pedro	150-00-00 has.
<b>Cuenca del Río Negro</b>		<b>Superficie</b>
3	Salvador Allende	428-69-13 has.
4	Nuevo San Gregorio	1200-00-00 has.
5	Ranchería Corozal	514-99-68 has.
	Subtotal	2143-68-81 has.
<b>Ribera Río Usumacinta</b>		<b>Superficie</b>
6	San Jacinto Lacanja	1023-45-53 has.
7	Flor de Cacao	1549-39-78 has.
	Subtotal	2572-85-31 has.
<b>Nuevo Guerrero</b>		
8	El Potrillo	102-62-48 has.
9	Innominado	51-69-76 has.
	Subtotal	154-32-24 has.
<b>Superficie</b>		<b>6,036-49-67 has.</b>

Fuente: "Reunión de Seguimiento para la Atención a los Bienes Comunes Zona Lacandona y Reserva de la Biosfera Montes Azules", México, SAMARNAT-SRA-PA-PROFEPA, abril de 2000 (documento interno de trabajo).

A partir de la administración 2006-2012, este programa ya no continuó. La Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional han mantenido las relaciones institucionales inerciales con la Semarnat y la Profepa sobre el caso a través de la Mesa Palenque, pero sin las características del Programa de junio de 2003.

<sup>136</sup> Procuraduría Agraria, "Reunión de Seguimiento para la Atención a los Bienes Comunes Zona Lacandona y Reserva de la Biosfera Montes Azules", México, SAMARNAT-SRA-PA-PROFEPA, abril de 2000 (documento interno de trabajo).

Mientras que entre 1994-2000 se había creado una coordinación multiinstitucional efectiva para la atención no sólo de la emergencia, sino de la política agraria, el periodo 2001-2006 solamente se centraría en la Lacandona y la Reserva de Montes Azules, así como en la continuidad de la constitución de ejidos derivados de los fideicomisos inmobiliarios Fondo 95. Esta coordinación ya no sería contemplada en el plan 2006-2012, ni siquiera en forma regional.

Las evidencias de la falta de coordinación institucional se encuentran en el resurgimiento de conflictos en Ocosingo, Chilón, Margaritas, Altamirano, Sabanilla y Tila entre las bases sociales de apoyo zapatistas y sus ex compañeros.

Hoy, más allá de la falta de coordinación multiinstitucional para continuar con los esfuerzos de política agraria y regional entre 1994 y 2006, el gobierno del estado minimiza las necesidades de regularización de la tenencia de la tierra y la resolución de conflictos. Revisemos sus objetivos.

#### ***4.- Dilemas en gerencia social/turbulencia de objetivos***

Como se ha revisado, durante 1994-2000 se construyó una **gerencia social** en materia agraria que pudo entender su papel en medio de la **ingobernabilidad** y las **crisis de gobierno** en la entidad.

La formulación del *Plan Estatal de Desarrollo* procreó los planes sectoriales. Por primera ocasión en la historia de Chiapas se formuló un documento explicativo de los haberes y los deberes en materia agraria. Hasta entonces no se conocía ninguno, después tampoco se ha elaborado otro.

El *Programa de Desarrollo Agrario 1995-2000* definió las líneas de competencia federal y estatal, estructuró un diagnóstico, formuló una política, diseñó los objetivos, identificó las estrategias, analizó los programas y proyectos y propuso su propio sistema de evaluación.<sup>137</sup>

El Plan definió su objetivo general y construyó los específicos a partir de plazos:

---

<sup>137</sup> PDA 95-2000, *op. cit.*

#### Objetivos de corto plazo (un año)

- Disminuir la presión de la tierra, la que se da básicamente por la demanda social agraria.
- Concluir el rezago agrario, que comprende las demandas de ampliación de tierra no resueltas por la autoridad competente.
- Lograr una solución concertada en las diferentes controversias agrarias originadas en el campo.
- Sentar las bases de los programas de certeza y certidumbre jurídica a las diferentes modalidades de tenencia de la tierra.

#### Objetivos de mediano plazo (de dos a cinco años)

- Alcanzar la seguridad jurídica en la mayoría de los sujetos agrarios en las diferentes formas de tenencia de la tierra.
- Fortalecer la organización social y económica en los diferentes grupos que conforman el sector agrario.
- Establecer las primeras relaciones con las fuentes alternativas de financiamiento organismos multilaterales, ONG e iniciativa privada nacional e internacional.
- Sentar las bases para la creación de un fondo de desarrollo agrario en la entidad.
- Persistir en el esquema de conciliación de las controversias agrarias.
- Establecer los lineamientos necesarios para vincular la tierra al desarrollo productivo, sea éste agropecuario, turístico ecológico.

#### Objetivos de largo plazo (de seis a doce años)

- Concluir con los programas de certeza y certidumbre jurídica.
- Mantener una política de captación de recursos y asociación entre los diferentes sectores de la sociedad para fomentar la inversión en el campo.
- Mejorar el nivel de ingresos de la población rural hasta alcanzar el promedio nacional *per cápita*.
- Incrementar el acceso de la población rural a los servicios sociales básicos: salud, educación y vivienda.
- Lograr el equilibrio ecológico a través del uso racional de la tierra por los diferentes sujetos agrarios.<sup>138</sup>

Si bien pudieron no cumplirse algunos objetivos de mediano plazo, por lo menos se plantearon. Ni siquiera sucedió así en las dos siguientes administraciones. En la correspondiente al periodo 2000-2006, no hubo diagnóstico, objetivos ni estrategias. Sólo se planteó una posición política con

---

<sup>138</sup> *Ibid.*, pp. 61, 62

un absoluto desconocimiento de la *public policy*. En el *Plan de Desarrollo Chiapas 2001-2006*, se dedicaron dos párrafos a versar sobre el pasado de política agraria, párrafos que fueron ejemplo de generalidades, imprecisiones e ignorancia. En el primero de ellos, se afirma:

En 1994 resurgieron las invasiones de tierra y nuevamente fueron atendidas con respuestas coyunturales. Se firmaron convenios agrarios, no como resultado de una política previamente diseñada por el gobierno, sino como respuesta a la presión que ejercieron organizaciones y representaciones de todo tipo. De esta manera, se amplió la cobertura de las invasiones más allá del área de conflicto. Los acuerdos, que no fueron cumplidos cabalmente, consideraron la entrega de 250,397 hectáreas en beneficio de 1,243 núcleos agrarios, de las cuales sólo se ha hecho entrega de 195,807, mediante fideicomisos de inversión para la adquisición de tierras. A partir de la dotación de tierras se generaron nuevos problemas e irregularidades, como el abandono de predios, venta de parcelas empalmes, indefinición jurídica de los fideicomisarios. Y lo que es peor, muchos de los terrenos entregados no han sido incorporados al proceso productivo.<sup>139</sup>

Sobre lo asentado, cabría preguntarse: ¿qué habrían sido respuestas definitivas en materia agraria en 1994, en medio de la inestabilidad generalizada en 71 de 111 municipios? ¿Acaso no se sabía que no hubo convenios agrarios, sino Acuerdos Agrarios? ¿Se ignoraba entonces la necesidad de rescatar a Chiapas de la mayor **ingobernabilidad** registrada en los últimos tiempos? ¿Se sugiere que los fideicomisos propagaron las invasiones? ¿O sólo es un problema de sintaxis? ¿No conoce la diferencia entre poblado y núcleo agrario? ¿son sinónimos? ¿El Fondo 95 generó fideicomisos de inversión y no fideicomisos inmobiliarios? ¿No puede comprenderse la diferencia entre la entrega de tierras y la dotación de acciones agrarias? Más allá de las imperfecciones de todos los programas, ¿no se enteró la administración que se lograron constituir 900 ejidos y regularizar/certificar en su mayoría con esos más de 1,100 fideicomisos inmobiliarios? ¿Es posible que no recordara la administración local que los Acuerdos Agrarios contemplaba exclusivamente la adquisición de la tierra y que era tarea de la siguiente administración hacerla producir?

---

<sup>139</sup> PDCH 001-006, *op. cit.*, p. 307.

El segundo de los párrafos no fue tan malo. Lograba por lo menos cierta sensatez:

Existen problemas agrarios que requieren de un tratamiento particular y especial, ya que se encuentran vinculados a la conservación de recursos naturales fundamentales, como los de la Reserva de la Biosfera Montes Azules y de los Chimalapas; o viejos conflictos sociales como el de Venustiano Carranza; así como complicaciones dispersas de menor conflictividad que en determinadas coyunturas tienden a crecer.<sup>140</sup>

De los ocho objetivos planteados, sólo uno es estrictamente agrario sin lograr ser vinculante con el resto: “Promover, ante las instancias federales correspondientes, que se impulse la certificación agraria que reconoce las diferentes formas de tenencia de la tierra y que da certidumbre al desarrollo de las actividades productivas en el campo.”<sup>141</sup>

Este mismo objetivo se confunde con la estrategia: “Se promoverá que el gobierno federal impulse acciones para que a través de mecanismos de certificación agraria se reconozca, respete y apoye las diferentes formas de la tenencia de la tierra, y se logre además, la creación de un ambiente de seguridad jurídica y social a la inversión local y foránea en el campo.”<sup>142</sup>

En suma, la formulación del *Plan 2001-2006* —además de sus yerros conceptuales, de su desubicación histórica y del desconocimiento del programa—, es tan pobre como los párrafos que se logran transcribir.

A la postre, se reconoció que, además de dar continuidad a la Mesa Agraria Ambiental y a la constitución en ejidos de los fideicomisos fideicomitidos, el posicionamiento de la administración local fue eminentemente de *politics*, no de *public policies*, pues buscó crear un congreso agrario permanente; reclutó a activistas social-agrarios en servidores públicos; procesó penalmente a dirigentes agrarios que fueron su apoyo electoral y dispersó la atención social agraria en distintas dependencias locales.

---

<sup>140</sup> *Idem.*

<sup>141</sup> *Ibid.* p. 310.

<sup>142</sup> *Ibid.* p. 31.

Por su parte, el gobierno del estado (2006-2012) se confunde cuando señala: "De 2000 a 2006, las políticas públicas se enfocaron a la atención de asuntos agrarios relevantes, dando prioridad a la resolución de los conflictos comunitarios ocasionados por los compromisos no atendidos en las administraciones pasadas".<sup>143</sup>

Si bien la administración 2000-2006 tuvo una *public policy* de continuidad, ésta fue sin embargo acotada. El acierto estuvo en la continuidad, aunque ajustada, pero no en la renovación y el fortalecimiento de la política.

Esta tendencia negativa se evidencia cada vez más. El gobierno local construye un objetivo en un lugar común y sin el compromiso del tramo que hace falta en la materia:

...la nueva política agraria deberá sustentarse en la atención a los planteamientos agrarios con respuesta concreta, justa e imparcial, mediante el diálogo y conciliación entre los actores, con el único y firme compromiso de dar certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, que contribuya a abonar a la gobernabilidad y estabilidad social y fortalezca la base de una nueva cultura social que impulse el desarrollo y la productividad rural.<sup>144</sup>

El Eje 3 del *Plan de Desarrollo Chiapas Solidario* no formula ningún diagnóstico sobre la situación agraria de la entidad. No se tipifica la situación en Chiapas sobre la vida de los ejidos, las comunidades agrarias o las colonias agrícolas y ganaderas; mucho menos de la contribución económica de la pequeña propiedad. De hecho, el tema agrario aparece en muy pocos párrafos. No existe claridad ni compromiso con este ámbito de la vida local. El *Plan* no señala el ordenamiento de la propiedad rural, como olvidándose de que ésta es la base para el ordenamiento ecológico, la vida productiva y la búsqueda de la sustentabilidad.

En la siguiente cita de este documento, es posible observar el señalamiento de algunos programas en materia agraria pero no de otros;

---

<sup>143</sup> "Eje 3. Chiapas Competitivo y Generador de Oportunidades" ...*op. cit.*, p. 204.

<sup>144</sup> *Idem.*

asimismo, de un problema regional y la ausencia de muchos más y la formulación de una sola meta, en principio irrealizable en seis años.

### **Objetivo 1**

Brindar seguridad y certeza jurídica en la tenencia de la tierra.

**Estrategia 1.1** Se efectuarán acciones jurídicas que permitan otorgar certeza documental en la tenencia de la tierra.

- Desincorporar predios del patrimonio federal al gobierno estatal en el área identificada como Itzantún.
- Concertar y conciliar entre los sujetos agrarios para la regularización de predios comprados vía subsidiaria.
- Impulsar la certificación de derechos ejidales entre los núcleos agrarios.
- Promover el ordenamiento de la propiedad privada inscrita en el Procampo.

### **Objetivo 2**

Generar alternativas de solución a la problemática social agraria.

**Estrategia 2.1** Se planteará una nueva política agraria que permita resolver en forma definitiva las controversias por la tenencia de la tierra.

- Fomentar la aplicación de las políticas y leyes en materia agraria.
- Brindar asesoría y representación legal en materia agraria.
- Impulsar la integración de un comité multidisciplinario.

### **Meta**

- Solucionar la posesión de predios irregulares.<sup>145</sup>

Cinco observaciones pueden realizarse a estos párrafos en materia de política agraria y de coordinación multiinstitucional:

- Al gobierno del estado se le olvida que la materia agraria es competencia federal.

---

<sup>145</sup> *Idem.*

- No muestra el menor signo de coordinación institucional por tipo de asuntos.
- Tampoco hace una clara división entre la procuración e impartición de justicia agraria, directamente relacionada a las competencias.
- Elude la conflictividad agraria en las distintas zonas del estado y recoge una sola como si fuera la única.
- No define fronteras o metas pretendidas ni tampoco transmite qué se busca en una entidad agraria.

En suma, la ausencia de objetivos y estrategias, así como la falta de coordinación multiinstitucional en Chiapas en materia agraria, es una necesidad que se tiene que recuperar de la experimentada entre 1994 y 2000. Una entidad con la problemática que presenta no puede sustraerse de trabajar en éste ámbito de la gerencia pública. Empero, es posible que la coordinación no se presente por la multiplicación del quehacer o no del saber qué hacer.

Si en Kliksberg la preocupación es la "**turbulencia de objetivos**",<sup>146</sup> en medio de la complejidad agraria de Chiapas tal factor no existe.

##### ***5.- El perfil deseable/capacidades y formación de la gerencia social***

Como ha podido observarse, amén del intento chiapaneco por administrar la crisis de 1994-2000, y específicamente de sus tres primeros años, los subsecuentes gobiernos locales tuvieron perdido el tema agrario. No se encontraba en la **Agenda** gubernamental.

La **ingobernabilidad** y la crisis a ella aparejada obligaron al gobierno local a buscar una **gerencia social**. Ésta se fue conformando progresivamente, sobre todo en el sector agrario donde golpeado la inestabilidad. Poco duró la lección. La *politics* fue recuperando la tradicional forma de su **gerencia**. No

---

<sup>146</sup> Vid. B. Kliksberg, "¿Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias", en Bernardo Kliskberg (comp.), *¿Cómo enfrentar la pobreza? Aportes para la acción*, 2ª edición revisada y ampliada, Buenos Aires, GEL/CLAD/PNUD, 1992.

importó la alternancia electoral, aunque francamente es posible que no la haya habido, pues los candidatos electos recién emigraban de su partido de toda la vida: El PRI.

Hoy, más allá de las competencias federales, el gobierno del estado no tiene las capacidades y formación de la **gerencia social**. Los temas del poder han impedido su realización. No solamente han manejado los temas agrarios quienes no saben, sino quienes lo habían hecho bajo el activismo demostrando la nitidez de su incompetencia.

En este último acápite, proponemos la instauración del servicio profesional en el gobierno del estado, mecanismo asaz eficaz para la convocatoria, el reclutamiento, la capacitación y la evaluación de quienes deben formular las políticas, las *public policies*.

## 4.9 Rehechura del papel promotor del gobierno local

### Referencia teórica

La necesidad de construir una **Agenda** (vid *supra* pag 30) y para la **governabilidad** de Guerrero (vid *supra* pag 9) constituyen los dos conceptos centrales para abordar la **governabilidad democrática** de Camou (vid *supra* pag 21) y procurar inmediatamente un nivel superior en la **governanza** de José Villamil (vid *supra* pag 25).

En la rehechura del papel promotor del gobierno local, se buscan los roles del gobierno local frente a las necesidades de **governabilidad** (vid *supra* pag 9); es decir de director, promotor, conciliador, regulador y continuador.

El gobierno local con gerencia social debe rebasar, la puga constante entre la *politics* y la *public policies*, que inhibe la estructuración de las políticas en favor del orden, la estabilidad y el bienestar de la **governabilidad** (vid *supra* pag 9). La experiencia chiapaneca de 1994 al 2011, tras cambios sustantivos en la estructuración de las **políticas** por *politics* más que por *public policies* (vid *supra* pags 34 y 35) exige continuidad institucional y respeto a la tolerancia, por lo que, requerimos de un nuevo concepto, la **governabilidad democrática**:

“Esa nueva cultura de la **governabilidad democrática** vendría definida por un conjunto de ideas y valores capaces de establecer límites, las mediaciones, las posibilidades y los intercambios entre el gobierno, el mercado, y la sociedad civil en un mundo globalizado. Se trataría de una cultura que incorpore a los valores tradicionales de la democracia (libertad, tolerancia, respeto a las minorías, etcétera) las condiciones exigidas por las necesidades de gobernar las sociedades complejas, una cultura de balances y contrapesos, de demandas ciudadanas responsables frente a un estado obligado a rendir cuentas, pero también de una participación ampliada mediante canales institucionalizados; una cultura que tolere las diferencias, pero que sea capaz de resguardar el momento de las decisiones unificadoras, una cultura que –en definitiva- logre integrar orden, libertad, justicia, y eficiencia, en un marco democrático y de desarrollo económico” (vid *supra* pag 20).

Los planes estatales en Chiapas (1994-2011) han evidenciado las hondas diferencias de las arenas de poder y de políticas en tres administraciones desde el estado de **ingovernabilidad** (vid *supra* pag 9) del alzamiento zapatista.

Tras las experiencias del gobierno local en los últimos 17 años, es importante subrayar las áreas sustantivas de una **Agenda** agraria para la **gobernabilidad**:

- Regularización de la tenencia de la tierra y ordenamiento de la propiedad social, privada y federal.
- Crecimiento económico a partir de la tierra.
- Potencialización de los niveles de desarrollo humano.
- Incremento en las tareas de infraestructura.
- Despliegue del quehacer del desarrollo sustentable.

El campo chiapaneco requiere de un impulso transversal y de la conjugación de plazos. Hoy, ya no puede buscarse evitar nuevos escenarios de **ingobernabilidad**, en medio de espacios de evidentes **déficits**. La necesidad de actual, para construir futuros, es buscar la interrelación de los sectores y factores de la vida comunitaria, organizacional e institucional. Ésta es la exigencia de la **gobernabilidad democrática** y, más aún, de la **gobernanza** de carácter global.

¿Por qué partimos del ámbito agrario? El reparto en Chiapas está directamente relacionado con la historia de la resistencia mapache, el triunfo obregonista de 1920, la carta constitucional de 1921, el surgimiento del Partido Nacional Revolucionario, la institucionalización de la Revolución, la sociedad indígena tradicional, la colonización de la selva, el fraccionamiento del latifundio, el corporativismo, la inestabilidad política local, la dependencia al centro federal y la eterna confusión entre desarrollo y asistencialismo.<sup>147</sup>

La tierra es en Chiapas sinónimo de pertenencia y patrimonio. La tierra es reparto de ejidos y ampliación de éstos, reconocimiento de comunidades, creación de centros de población, conformación de colonias agrícolas y ganaderas y titulación de terrenos nacionales. Aquí vive la sociedad de la entidad. De aquí mismo se han cumplido las obligaciones sustitutas del reparto,

---

<sup>147</sup> L. E. Pérez Mota, *Chiapas. Notas... op cit.*

las denominadas tierras subsidiarias; las compras directas de 1994, los fideicomisos inmobiliarios y de inversión, la compra de tierra para las reubicaciones a raíz de los fenómenos meteorológicos, de la selva o las indemnizaciones a causa de las expropiaciones de la tierra social y privada.

La tierra es el punto de partida de la vida campesina. En ésta se localizan los sujetos diferenciados por el tipo de núcleo agrario o régimen de propiedad: en los ejidos conviven los ejidatarios, los sucesores, los avecindados y los posesionarios. Entre las comunidades agrarias se localizan a los comuneros y avecindados. En las colonias están los colonos y avecindados. Los nacionaleros pueden confundirse con los pequeños propietarios. También en todos se encuentran los jornaleros y el campesino en general.

La tierra es el significado del pasado precolombino, la sucesión del pariente directo, la vida del autoconsumo o para la economía del mercado local, regional o nacional y también para el del exterior. Esta tierra es la parcela, la del uso común o, en el menor de los casos, la apuesta en una sociedad propietaria.

La misma tierra ha sido signo de minifundismo, improductividad, miseria, conflictividad por la colindancia, la materia del gobernante para el apoyo electoral o el engaño del gestor, sea organización no gubernamental, campesina o alternativa armada.

Si la tierra de Chiapas puede registrar números importantes para el ganado, el plátano, el cacao o el café, ¿por qué estos indicadores no alcanzan para el desarrollo?

Es entonces necesario retomar la discusión del papel del Estado: rehechura del papel promotor del gobierno local. ¿Esto qué significa? Entender el papel del gobierno local en dos tareas sustantivas: 1) la coordinación con la sociedad campesina, las organizaciones sociales y las instituciones federales y municipales y 2) la conjugación de los factores de la vida agraria, del crecimiento económico, el desarrollo humano, la construcción de infraestructura y el desarrollo sustentable.

Se busca, entonces, reconvertir el papel que tradicionalmente ha tenido el Estado y hacerlo confiable, funcional y eficaz. Es la modificación del sentido

que hasta ahora le ha caracterizado. Es la nueva expresión vertical y transversal de su quehacer político frente a la sociedad y sus problemas y necesidades.

El gobierno local debe convertirse en articulador de los factores de la sociedad y en promotor de las acciones del gobierno y de la sociedad en su conjunto. Es el papel del director de orquesta que, aunque sabe tocar un instrumento, su virtud yace en la dirección. Su atributo está en ella, en la capacidad de generar un ensamble con todos los sonidos posibles y las facultades distintas que entre los tañedores de instrumentos brotan. No es aceptable de quien dirige el creer tener la verdad última y además sentirse dueño de la orquesta y de las propias sinfonías.

¿Qué se espera si el gobierno local no rehace su papel delante de una sociedad ávida de respuestas concretas, de plazos y eficaces que resuelvan ascendentemente su nivel de vida? ¿Qué se espera sin una hipótesis clara de qué hacer y cómo lograrlo? He aquí la nuestra:

*La ausencia de una agenda para la gobernabilidad agraria genera nuevos escenarios de ingobernabilidad, en la medida en que los déficit y las crisis de gobernabilidad crecen sin una respuesta articulada de políticas públicas.*

Las predicciones podrían formularse de la siguiente manera:

1. Si no existe una **Agenda** organizada de atención agraria, podrían ser más complejos y multiplicarse los escenarios de riesgo.
2. La gestión pública recurrirá a la emergencia política en lugar de atender estratégica y prioritariamente los asuntos agrarios.
3. Existirán nuevos actores políticos y sociales en los puntos de atención creando nuevos interlocutores con el aparato gubernamental.
4. Frente a la falta de un diagnóstico y la claridad de una política, habrá una multiplicación de propuestas de atención.
5. Ante la inacción e invertebración gubernamental y la concurrencia del debate nacional en demanda de eficacia y **gobernabilidad**, se desencadenarán eventos de confrontación campesina.

El debate del papel promotor del gobierno local debe recoger tres ámbitos de la historia política chiapaneca: 1) los planes globales enumeran lista de temas, conceptos, problemas y necesidades, pero no se enfocan en la construcción de una **Agenda** para la **governabilidad** agraria, base para el desarrollo. 2) Las arenas de poder obstruyen la especialización del servidor público, la continuidad del programa eficaz y la medición de resultados, sea por indicadores o por impacto social. 3) Las *public policies* instrumentadas no pueden ser recortadas, aisladas o denostadas por no pertenecer al régimen político en turno. Al contrario, deben ser signos de continuidad y seriedad institucionales.

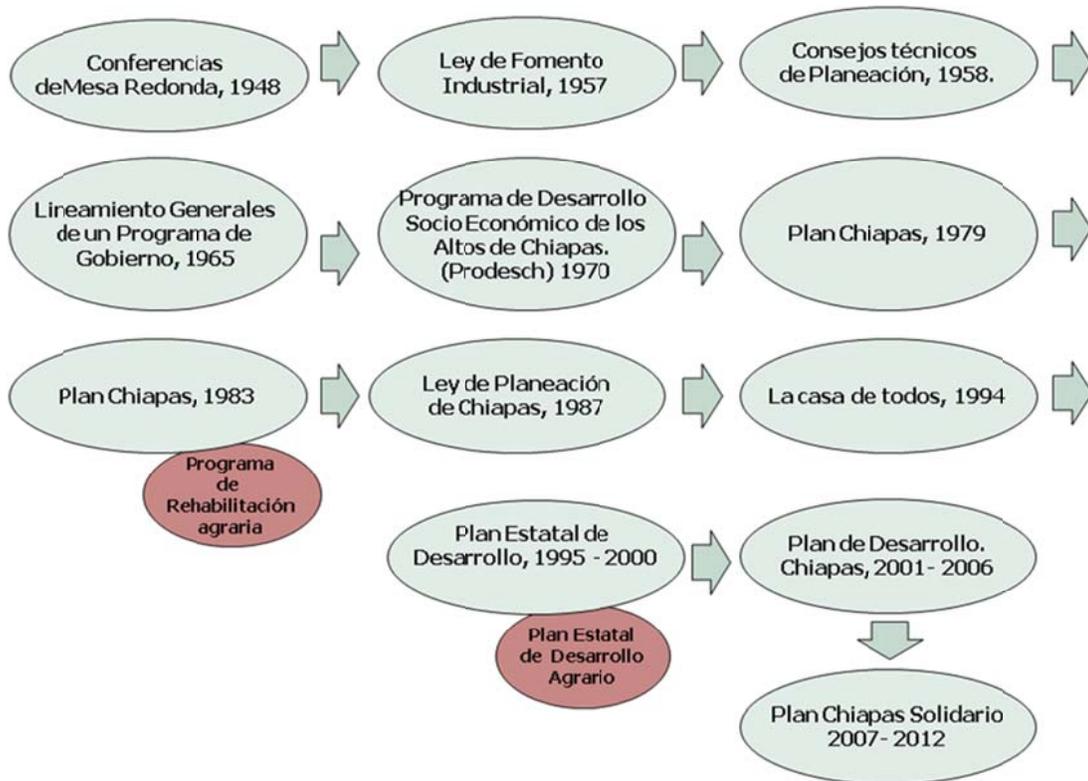
#### *Los planes del gobierno local*

Todos los planes buscan ser integrales y ninguno logra responder a esta necesidad de la **governabilidad** y el desarrollo. La intención de la planeación debe estar enfocada en los conceptos básicos y sus propósitos y metas. No puede mantenerse un plan sin saber qué se va a resolver, en qué proporción y esto qué significa en el progreso.

Los planes no pueden partir de los diagnósticos más lastimosos o dramáticos para demostrar que se descubre la verdad. Mientras más difícil sean éstos, más compleja será para la administración en turno encarar la gobernabilidad y los resultados que la sociedad espera. Tal pareciera que esto no se razona.

Si bien en Chiapas han surgido planes globales, éstos han sido de difícil planeación; si bien documentos rectores, no han bastado para explicar la vida agraria de la entidad (por ejemplo, el *Programa de Rehabilitación Agraria 1983-1987* fue el antecedente más importante del *Programa Estatal de Desarrollo Agrario de 1995-2000*). En una entidad como la chiapaneca, la ausencia o deficiente aplicación de planes, programas o políticas públicas agrarias debe cesar... ya.

## Esquema 16 Planes Sectoriales y Políticas Públicas



Fuente: Elaboración propia con base en Luis Enrique Pérez Mota, *Chiapas. Notas para una historia reciente*, Tuxtla Gutiérrez, UNACH, 1994, 445 pp.

Los planes de gobierno deben conducir a la formulación de planes sectoriales y, con ello, a la hechura de políticas públicas. Aquéllos resultan útiles para actualizar las estadísticas y formular posibles escenarios, más en Chiapas, no significan instrumentos rectores de la acción pública o la gestión gubernamental. Aunque prestas a plasmarlos en papel, las administraciones son tardas en ejecutarlos en la práctica. Es muy común saber de la existencia de un plan, pero del que nadie se guía ni menos propone su evaluación.

Los planes en Chiapas constituyen un referente de las etapas de la vida económica y social, pero tras más de medio siglo de experiencias, son poco útiles para la **Agenda** de la **governabilidad**, al menos, de la agraria.

### *Las arenas de poder*

Por su parte, el gobierno local debe ya asumir un comportamiento distinto con los actores de la vida económica, social y política de la mayoritaria sociedad rural. La relación entre Estado-organizaciones sociales-sociedad rural adquiere una nueva dimensión en la construcción de la **Agenda** para la **governabilidad** agraria y por tan tanto para el desarrollo.

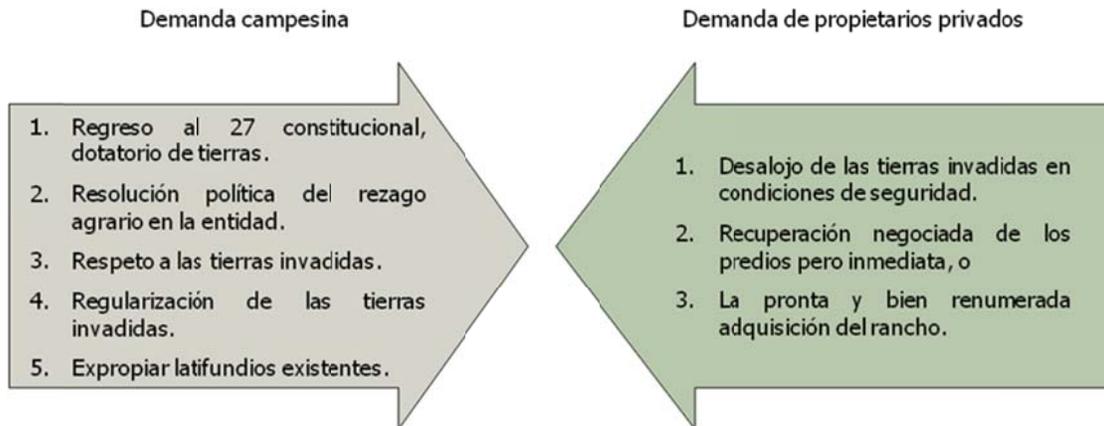
<b>Estado</b>	<b>Organizaciones Sociales</b>	<b>Sociedad Rural</b>
Entidades gubernamentales	ONG-organizaciones campesinas	Sujetos agrarios

El gobierno local debe entender las cuatro dimensiones de coordinación gubernamental: 1) al interior de las instituciones del ejecutivo estatal; 2) la nueva relación con los poderes locales; 3) la diferenciación de competencias con las entidades federales y 4) las relaciones con los municipios. Debe abrir, con las organizaciones sociales, su abanico de diálogo político con tres ámbitos: 1) las organizaciones no gubernamentales; 2) las organizaciones campesinas y 3) formas de organización económica. Y debe tener más que claro que existe una sociedad rural jurídicamente organizada: los sujetos de derecho agrario colectivo y los de derecho agrario individuales.

Esta es la forma en que la sociedad rural se ha organizado e interactuado con sus distintas formas de representación. El gobierno local no puede restringir su interlocución con los partidos políticos, pues obedecen a otro camino de las necesidades de la sociedad.

Del reconocimiento de estas interlocuciones, se podrá identificar el tipo de relaciones que guarda la propia sociedad rural a su interior y la agenda del gobierno del estado para con ésta. Para 1994, las contradicciones fundamentales en la sociedad rural estaban determinadas por campesinos y propietarios privados:

## Esquema 17 Demandas Campesinas



Fuente: elaboración propia.

Diecisiete años después, para 2011, la contradicción fundamental tiene otra orientación: Las ex bases sociales de apoyo zapatista y la conformación de los municipios autónomos han creado una relación distinta entre los distintos actores de la rebelión de 1994.

El desgaste de la sociedad rural en las Cañadas —entre el mando, los milicianos y las bases sociales de apoyo—, ha generado una nueva disputa por la tierra. Las bases del EZLN apelan a la recuperación masiva de tierras de 1994, mientras los campesinos, ex bases sociales de apoyo, defienden sus derechos jurídicamente demostrables.

Los últimos propietarios privados existentes prácticamente desaparecieron con los fideicomisos Fondo 95 y FIAPAR. Ahora, la pugna es intercampesina. Las características de las arenas de poder se modificaron.

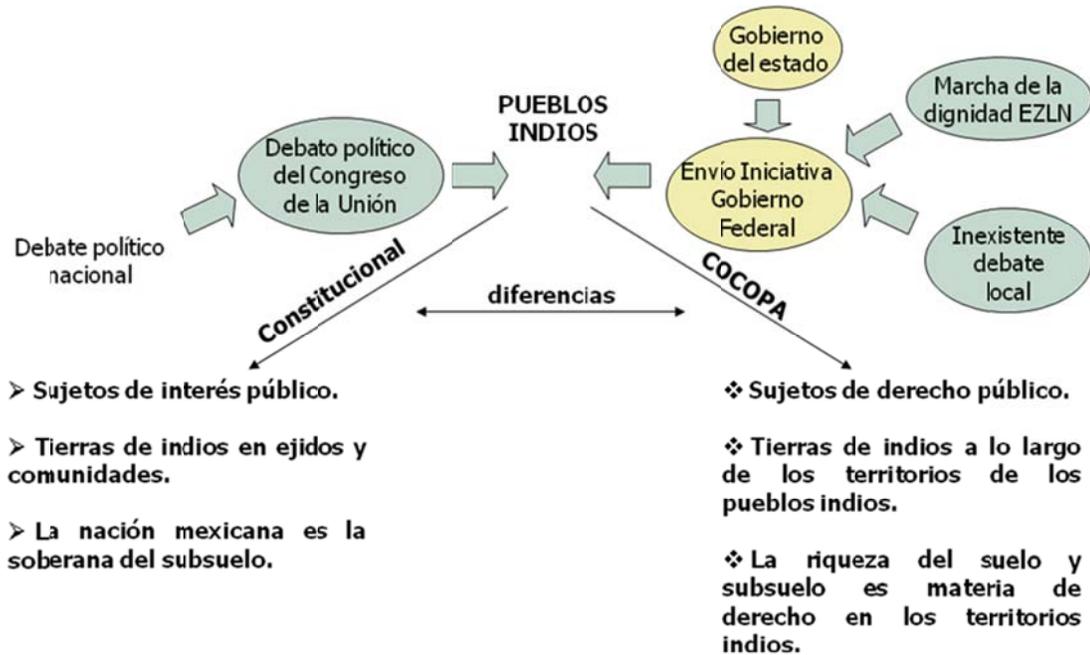
## Esquema 18 Pliego Petitorio del EZLN



Fuente: elaboración propia

La sociedad rural de las Cañadas cambió, y con ella, el comportamiento del gobierno local. Tras la iniciativa presidencial y la decisión del Congreso sobre los Diálogos de San Andrés, la renovación del gobierno federal y local tomó un nuevo rumbo a partir de 2001. Tanto el presidente Fox Quezada como el gobernador Salazar Mendiguchía apostaron por la recuperación de la **Agenda** con el EZLN, mientras la sociedad chiapaneca en general veía como extraña esta reinserción. La **Agenda** del gobierno local caminaba por un lado y la de la sociedad chiapaneca por otro.

## Esquema 19 Gobierno Chiapaneco y EZLN



Fuente: elaboración propia.

Las arenas de poder modificaron la **Agenda** con el EZLN, se trastocaron, no obstante las *public policies* en materia agraria.

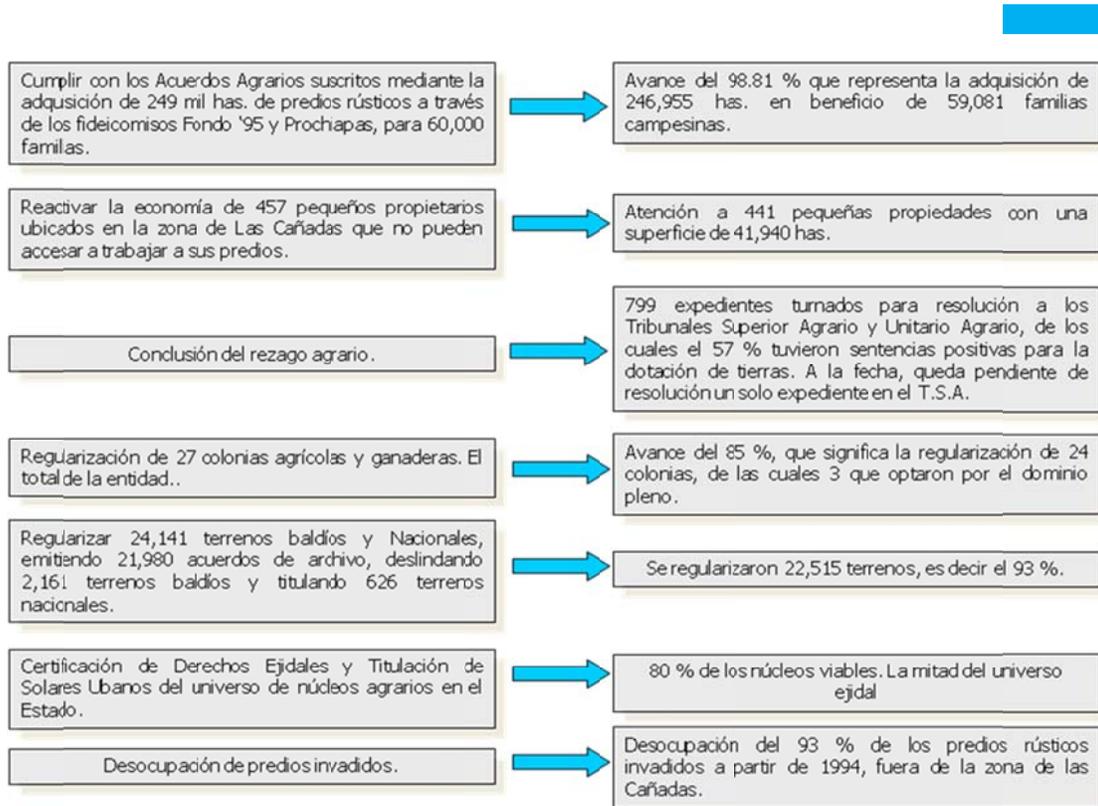
### *Las arenas de políticas*

Como pudo observarse, no hubo una evaluación de la gestión agraria para el período 1995-2000. Los párrafos dedicados en el *Plan de Desarrollo 2001-2006* como en el *Chiapas Solidario 2006-2012*, no son una evaluación; expresan, acaso, brevísimas lecturas políticas sin profundidad ni rigor metodológico.

Sin la evaluación, nadie sabe de dónde se parte. El gobierno local en turno publicita siempre que parte de cero y que todo está mal. No hay esfuerzos anteriores ni resultados; por ello, más que programas de gobierno, los exhortos gubernamentales parecen llamamientos a la salvación.

## Esquema 20

### Resultados sin la evaluación de la gestión 1995-2000



Fuente: elaboración propia.

Una política sin evaluación ex ante, durante o ex post tampoco puede ser muy exacta en la política comparada. En un primer intento de comparar la política agraria del gobierno local entre 1995 y 2000 y las dos subsiguientes administraciones, puede formularse un primer cuadro de aproximación:

**Cuadro 47**  
**Etapas de la Política**

<b>Etapa de la política</b>	<i>Plan Estatal de Desarrollo Agrario 1995 – 2000</i>	<i>Plan de Desarrollo Chiapas 2001 – 2006</i>	<i>Plan Chiapas Solidario 2007 – 2012</i>
Gestión	Irrupción del EZLN e invasión generalizada de predios en el estado	Debate sobre la legislación federal en materia de cultura y derechos indígenas	Declaración de respeto al movimiento de 1994 y su legítimas causas
Agenda	Consenso entre las organizaciones campesinas y los gobiernos estatal y federal	Posición política del gobierno del estado a favor de la iniciativa COCOPA en materia de derechos y cultura indígenas	Cumplimiento de los Objetivos del Milenio
Formulación	Políticas específicas: -Rezago agrario -Acuerdos agrarios -Regularización de la tenencia de la tierra	Políticas generales enunciativas: -Derechos de pueblos indios -Desarrollo social -Desarrollo económico -Protección de la naturaleza	Posicionamiento general enunciativo -Regularización de la tenencia de la tierra -Construir gobernabilidad
Ejecución	Participación tripartita definida: -Organizaciones campesinas -Núcleos agrarios -Instituciones	Convocatoria a la participación social	Firma de convenios de gobernabilidad
Evaluación	-Diseño cuantitativo y cualitativo -Formulación de indicadores -No realización de la etapa	-Enuncia la evaluación y sus necesidades por etapas -No se llevó a cabo ningún tipo de evaluación pública, ni ex ante, ni concomitante ni ex post.	Se busca a través de la Constitución local evaluar temas de los Objetivos del Milenio y los derechos humanos
Terminación	-Desaparecen política (contenido y ejecutores) -No desaparecen (el problema y la población objeto y sujeto)	La política concluyó sin nuevos alcances.	La política concluye sin nuevos alcances
Generalizaciones	Rescate de nuevos márgenes de gobernabilidad	Reaparición de escenarios de déficit y crisis de gobernabilidad.	Reaparición de escenarios de crisis de gobernabilidad en Las Cañadas

Fuente: elaboración propia.

Tanto el *Plan de Desarrollo Chiapas 2001-2006* como el *Plan Chiapas Solidario 2006-2012* generaron un proceso de destrucciones parciales sucesivas del *Programa de Desarrollo Agrario 1995-2000*, toda vez que, lejos de generar continuidad programática, han recortado y mal encausado las orientaciones en marcha. En aquéllos, desaparecieron el contenido y los ejecutores y tutores públicos. En ellos, *no* desaparecieron ni el problema al que responde ni la población sobre la que interviene.

En este marco, no hay duda de que el gobierno local debe rehacer su papel frente a la sociedad agraria de la entidad. Es importante formular un plan, desde luego, pero uno que ofrezca continuidad y seguridad en las acciones de largo plazo. De igual manera, debe tener en claro que los servidores públicos son actores dentro del proceso de las políticas, que conocen a los actores sociales, organizacionales y políticos y pueden contribuir más rápidamente a la consecución de objetivos. Pero, en cambio, en Chiapas, los gobernadores confunden a menudo servidor público con servidumbre.

La rehechura del papel promotor del gobierno local para la **governabilidad** agraria, descansa básicamente en saber concluir la regularización de la tenencia de la tierra y en promover el desarrollo humano así como el sustentable

**Tabla 37**  
**Roles Gubernamentales**

<b>Roles del gobierno local</b>	<b>Roles no deseados del gobierno local</b>
Director	Dueño o propietario del Plan o la <i>política</i>
Promotor	Pasivo u omiso de las acciones necesarias
Conciliador	Juez o parte de las controversias
Regulador	Agente del mercado
Continuador	Interruptor de acciones y objetivos

Fuente: elaboración propia

Difícil será construir la **governabilidad democrática**, menos aún la **governanza**, si no se escala por el rescate de la **governabilidad normal** de Camou y la **governabilidad** de Guerrero. El gobierno de Chiapas debe asumir el papel de constructor progresivo, y no confundir a la sociedad llamándolo indistintamente a los grados y dimensiones de la gobernabilidad.

## 4.10 Servicio Profesional de Carrera para Chiapas

### Referencia teórica

Desde la perspectiva de Bernardo Kliksberg en su **gerencia social** (vid *supra* pag 41) identifica en unos de sus ejes **El perfil deseable** (vid *supra* pag 40), la necesidad de cuatro características esenciales en el nuevo gerente: Capacidad para gerenciar complejidad, orientación a la articulación social, capacidades para la concertación y gerencia de frontera tecnológica (vid *supra* pag 40). Sin duda, estas características conllevan a la necesidad de crear un sistema de convocatoria, reclutamiento, capacitación, selección y evaluación de los nuevos servidores públicos o **gerentes sociales** (vid *supra* pag 40).

La **governabilidad** (vid *supra* pag 9) o la **governabilidad democrática** (vid *supra* pag 20) requieren de una **gerencia social** (vid *supra* pag 40) en espacios de pobreza y con problemas de **déficit o crisis de gobernabilidad** (vid *supra* pag 19) o franca **ingovernabilidad** (vid *supra* pag 9)

Las **capacidades y formación de la gerencia social** (vid *supra* pag 40), son necesidades de la profesionalización en el servicio público, del servicio civil de carrera, que en Chiapas todavía no existe por predominar los **cuellos de botella estratégicos**, como son **los temas del poder** (vid *supra* pag 39). Esto es, los ejes y variables de Kliksberg en su tesis de la **gerencia social** (vid *supra* pag 40).

La propuesta para la **Agenda institucional, formal o gubernamental** (vid *supra* pag 30) se compone de *un debate necesario* entre el marco nacional y local, *los primeros pasos* en la legislación local, *los antecedentes más recientes* en la planeación del 2001 a la fecha y la *propuesta normativa*.

**Las capacidades** (vid *supra* pag 40) que demanda Kliksberg, se sustentan en la propuesta de trabajo de siete temas en la *propuesta normativa*: Reclutamiento, Selección, Capacitación, Desarrollo, Evaluación, Separación y derechos y medios, así como Control y Evaluación. Estos temas están agrupados en los siguientes subsistemas a formularse: De ingreso, de desarrollo profesional, de evaluación del desempeño, esquema de remuneraciones, separación y medios de defensa y control y evaluación.

En suma, la profesionalización del servicio civil de carrera es la búsqueda del **perfil deseable** de Kliksberg, que para muchos empezó hace 100 años, pero en Chiapas aún no.

### *El debate necesario*

Sin duda, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (SPC-AP)<sup>148</sup> abre una ventana de oportunidad para la profesionalización del servicio público en México, el **perfil deseable** para la **gerencia social**. Esta ley no es poco. A partir de ella se empezó a trabajar con la burocracia media-alta de nivel federal en un proceso de selección, capacitación y evaluación del desempeño a fin de tener un mejor gobierno.

Para tener un SPC-AP como el que México necesita, es menester entender antes el binomio **gerencia** pública y globalización.

Desde mediados de 1980 es visible que, dentro del proceso de globalización planetaria, esta misma tiende a acentuar algunos aspectos que propiamente se denominan caracteres gerenciales. Estos caracteres tienen su peculiaridad y, dentro del proceso de globalización, ellos contribuyen de manera significativa. Desde varios puntos de vista, el papel de la gerencia en la globalización es estratégico, toda vez que la globalización en sí es una globalización gerencial en algunos de sus aspectos esenciales.<sup>149</sup>

Pero, ¿por qué **gerencia** y globalización si los servicios civiles de carrera en Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia tienen más de un siglo en funcionamiento? Si bien desde el presidente Woodrow Wilson la discusión entre política y administración siempre se ha mantenido, y el propio Max Weber hizo sus delimitaciones, no fue sino hasta el Informe de la Comisión Trilateral de 1987 que este binomio se convirtió en necesidad para la **governabilidad** del mundo. Y con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se construyeron las recomendaciones sobre el contenido de la legislación del servicio civil para proveer **governanza** en los países del mundo.<sup>150</sup>

---

<sup>148</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, México, jueves 10 de abril del 2003.

<sup>149</sup> O. Guerrero Orozco, *Gerencia pública...*, *op. cit.*, p. 19.

<sup>150</sup> Esteban Moctezuma y Andrés Roemer, *Por un gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*, México, Academia Metropolitana/Centro de Estrategia y Desarrollo/Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística/FCE, 1999 (Sección de Obras de Administración Pública).

Hoy, el debate está concentrado más en por qué se hace, que en por qué no se ha hecho. Sin duda más virtudes saltan a la vista que desventajas. Un sistema profesional de carrera es institucionalizar la búsqueda de la calidad en el servicio. México quiere terminar de salir del *sistema evolucionado de botín*<sup>151</sup> y transitar al Servicio Civil de Carrera.<sup>152</sup> Ello significaría pasar de una época a otra. No es poca cosa: significaría dejar atrás un sistema político y empezar a construir otro. Los retos ante esto son muy importantes, pero también muy complejos. La Ley del Servicio Profesional de Carrera es, pues, la gran oportunidad para construir una nueva administración pública federal en México. De hecho, a la fecha, ya existen experiencias y avances a nivel estatal, entre otros, en Hidalgo, Sinaloa, Veracruz y Estado de México.<sup>153</sup> Empero, estas experiencias y avances aún son magros, pues en el resto de la República están ausentes. Ello no obedece a la falta de conocimiento sobre la profesionalización o la ausencia de imaginación institucional, sino al grado del peso político en el quehacer gubernamental. Si a nivel nacional se intenta escapar del sistema dominante del botín, a nivel estatal el tema es más complejo; no se diga en los estados de más alta marginación donde el problema es mayúsculo.

En este último contexto se encuentra Chiapas. El índice de pobreza humana (IPH-1) de la ONU la clasifica como la entidad 31 pues la autoridad local —es decir, el gobierno estatal o la administración pública— está ubicada en el franco *sistema evolucionado de botín*. Las características de su sistema de organización del personal público, son, al respecto, muy claras: manifiesta una carencia y congruencia de disposiciones legales y de voluntad para acatarlas; existe una distribución vertical de posiciones y políticas y

---

<sup>151</sup> El sistema de botín o de los despojos, es traducción de la expresión *spoils system*, con la que en EE.UU. se designa al sistema tradicional de considerar a los cargos administrativos del gobierno como "botín de guerra", a disposición de las autoridades elegidas para apartar a sus ocupantes anteriores y nombrar a sus seguidores y ayudantes en la campaña, para premiarlos por su colaboración y también para asegurarse un cuerpo de administradores leal que no boicotee sus políticas desde la burocracia. *Vid.* Eduardo Jorge Arnoletto, *Glosario de conceptos políticos usuales*, México, EUMEDNET, 2007, p. 86.

<sup>152</sup> Adriana Hernández Puente (coord.), *Administración y desarrollo de personal*, México, INAP, 1980

<sup>153</sup> INAP, *Servicio público de carrera en México*, México, INAP, 2001.

administrativas y domina una clara institucionalización de prácticas viciadas como nepotismo, autoritarismo, recompensas partidistas y personalistas.

Al igual que en Guerrero y Oaxaca, el peso político del gobierno en Chiapas, y el de los gobernadores específicamente, es sobre determinante en la vida cotidiana de la sociedad. Si se compara el *sistema evolucionado de botín* que campea en Chiapas con el deseable Servicio Civil de Carrera, puede identificarse nítidamente el tipo de actividades que se desarrolla a pesar de la alternancia partidista en el gobierno, prevaleciendo el **tema del poder**:

- Reclutamiento sin restricciones.
- Nula selección de personal.
- Contratación demorada.
- Inexistencia de la inducción al puesto.
- Remuneraciones bajas y ausencia de prestaciones.
- Capacitación lamentable.
- Carencia de premios y estímulos.
- Arbitrario sistema de ascensos.
- Alta y permanente participación política.

Si por sus implicaciones jurídicas, culturales y administrativas la SPC-AP es un reto para México,<sup>154</sup> en Chiapas parece que este reto es justamente el problema. El nivel de vida de la población, el férreo control político de los distintos grupos partidistas, el bajo perfil de los administradores públicos *permanentes*, la alta rotación del personal público ante los interinatos y las sustituciones de gobernadores, la descalificación al estudio de posgrado, la reedición del sistema centralista y arbitrario de titulares en los poderes del estado, la selección de delegados federales por el gobernador en turno, la reorganización periódica de grupos interés en torno al poder y la utilización de la justicia como instrumento de control político, son sistemas inequívocos de

---

<sup>154</sup> Miguel Ángel Gordillo Hernández, "Los retos de la implantación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública en México", ponencia presentada en el *VIII Congreso de la CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, llevado a cabo en la Ciudad de Panamá, Panamá, del 28 al 31 octubre de 2003 (documento disponible en línea, en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047442.pdf>).

condiciones adversas para un sistema profesional de carrera, pero sin duda, el escenario de necesidades para proponerlo. “La eficacia del servicio profesional de carrera tiene como base de su funcionamiento lo siguiente: 1) la división y colaboración de poderes; 2) la consolidación de los pesos y contrapesos; 3) la vigencia de un código de ética gubernamental; 4) la rendición de cuentas públicas y 5) el reconocimiento del mérito institucional.”<sup>155</sup> Por supuesto, nada de esto sucede en Chiapas. Son hechos e interacciones políticas que en una entidad así, no son tema de la vida o el quehacer institucional.

En este documento se busca construir un modelo que procure hacer transitar a la administración pública estatal en Chiapas, del evidente *sistema evolucionado de botín* al SPC, con nuevos **gerentes sociales** para la **governabilidad democrática**.

### *Primeros pasos*

Con base en el artículo 62 de la Constitución del Estado de Chiapas: “Las relaciones de trabajo entre los Poderes del Estado y los municipios con sus respectivos trabajadores, se regirán por las leyes que expida el Congreso del Estado, con base en lo dispuesto en el artículo 123 apartado “B” de la Constitución General de la República y sus disposiciones reglamentarias”.<sup>156</sup>

La Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas publicada en el *Periódico Oficial* del 1º de marzo de 1992, sustituye a la ley del Servicio Civil del 14 de Agosto de 1957; ésta es la norma fundamental que regula las relaciones laborales entre las dependencias y los trabajadores de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y los municipios del estado, así como de aquellos fideicomisos, organismos descentralizados, asociaciones y empresas de participación estatal o municipal. Esta ley contempla, por primera vez la integración del Tribunal del Servicio Civil; es una institución autónoma que fue creada como resultado de muchas gestiones realizadas por grupos sindicales del magisterio y de la burocracia estatal y que no obstante sus escasos tres

---

<sup>155</sup> Ricardo Uvalle Berrones, *Institucionalización y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas*. México, Plaza y Valdés, 2000, p. 243.

<sup>156</sup> *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas*, México, Anaya Editores, 2003, art., 62, p. 48 (documento disponible en línea, en <http://www.pgje.chiapas.gob.mx/transparencia/docs/IX/CONSTITUCION%20POLITICA%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20CHIAPAS.pdf>).

años y nueve meses de vida, ya cuenta con suficiente carga de trabajo para ir cumpliendo, apegado a derecho, con el objetivo trazado, que es el de impartir justicia laboral a todos los servidores públicos. Ya que atiende a todo aquel trabajador que presta o ha prestado un servicio en el gobierno del estado, no importando que sea de base, confianza, extraordinario o eventual.<sup>157</sup>

En efecto, la Ley del Servicio Civil observa en su artículo 1º la regulación de las relaciones laborales entre los titulares y todos los trabajadores en comento; sin embargo, el artículo 2º delimita con toda claridad su universo: “La relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de los poderes del Estado, de los municipios y de las entidades públicas estatales y los trabajadores de base en su servicio”.<sup>158</sup> Es decir, la Ley misma señala sus limitaciones con el personal de confianza. De hecho los excluye. Detalla, así: “Se consideran trabajadores de confianza, y se excluyen del régimen de esta ley, todos aquellos que realicen funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, auditoría, adquisiciones o asesorías cuando tengan carácter general, o bien, que por el manejo de fondos, valores o documentos y datos de orden confidencial, deban tener tal carácter”.<sup>159</sup>

La ley citada es un instrumento jurídico que entonces no involucra al personal de confianza. Como se percibe, la legislación abunda sobre el tema, pero no la incluye jurídicamente. Especifica quiénes son los que no tendrán derecho al régimen y a quiénes no incluirá pues la propia ley se aborda desde el ámbito estrictamente laboral y no administrativo.

Sin duda, tanto el artículo 62 de la Constitución del Estado de Chiapas, como el 2º de la Ley del Servicio Civil antes descrita son la columna vertebral de la organización administrativa del personal de base en sector público en

---

<sup>157</sup> Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), *La administración local en México*, México, INAP, 1997, Tomo I, p. 506 (documento disponible en línea, en <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/37%20la%20administracin%20local%20en%20mxi%20tomo%20i.pdf>).

<sup>158</sup> Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios en Chiapas, en *Periódico Oficial. Órgano de Difusión Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas* (POE), Tuxtla Gutiérrez, viernes 1º de mayo de 1992, art. 2º. Para el texto de su última reforma, *vid.* la edición del POE del miércoles 30 de mayo de 2007 (documento disponible en línea, en <http://www.consejeriajuridica.chiapas.gob.mx/marcojuridico/ley/LEY%20DEL%20SERVICIO%20CIVIL%20DEL%20ESTADO%20Y%20LOS%20MUNICIPIOS%20DE%20CHIAPAS.pdf>).

<sup>159</sup> *Idem.*

Chiapas. Se acompañan de manera sustantiva de dos leyes más: la de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la de Justicia Administrativa del Estado de Chiapas, así como de disposiciones complementarias. De estas legislaciones, el personal de confianza goza, en forma sustantiva y exclusiva, de tres beneficios muy claros: el Tribunal del Servicio Civil conoce de las querellas de despido, presuntamente injustificado; el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) proporciona atención médica únicamente de primer nivel y puede optarse por un seguro de vida comercial deduciéndose quincenalmente del sueldo.

Como se percibe, la legislación del servicio civil y el cuerpo jurídico complementario y suplementario son fundamentalmente para el personal de base de los Poderes del estado de Chiapas. El Servicio Profesional o Civil de Carrera es un sistema integrado de organización del personal público que permite reconocer subsistemas de reclutamiento, selección, capacitación y evaluación del desempeño. Pero en Chiapas, esto no existe. No solamente en los tres Poderes del Estado, ni siquiera en la administración pública centralizada. En breve: en la entidad chiapaneca se habla de “avances en la profesionalización del servicio civil de carrera”, cuando de servicio civil no tiene nada más que el nombre y de carrera, quimera.

Otro problema es que en las dependencias no existe todavía un catálogo general de puestos que integre las características de los perfiles profesionales con los cargos a ser ocupados. Si bien hemos podido localizar un catálogo general por entidades, éste carece aún de un sistema que relacione funciones y formación profesional. En este marco, el trabajo de acopio y procesamiento de información significa un reto mayúsculo para la administración pública en la entidad.<sup>160</sup>

Quizás una excepción a lo anterior es el magisterio que, a nivel nacional, es el sector de la administración pública en el que maestros y médicos

---

<sup>160</sup> INAP, *Profesionalización de servidores públicos locales en México*, México, INAP, 1999, Tomo 1 (documento disponible en línea, en <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/40%20profesionalizacion%20de%20servidores%20publicos%20locales%20en%20mex.pdf>).

basificados tienen un sistema profesional establecido. Es un servicio civil organizado, con todo y sus perversiones.

#### *Antecedentes más recientes*

Tras el levantamiento de las Cañadas en el período 1995-1998, se fue construyendo una **gerencia social** en Chiapas, sin marco de referencia ni contexto legal alguno. Las necesidades de **governabilidad** de 1994 empujaron a formar un gobierno local de características más técnicas y con un perfil de atención social. El *Plan Estatal de Desarrollo 1995-2000* no se planteó ni remotamente el tema de la profesionalización del servidor público. Sí hubo planteamientos al interior del gobierno local, pero nunca se hicieron públicos. Los quehaceres estaban dirigidos en otra dirección. Y así fue. A partir de 2001 comenzaron algunos esfuerzos de profesionalización, pero sin lograr poner orden programático en el gobierno:

- El *Plan de Desarrollo Chiapas 2001-2006* plantea la capacitación y la profesionalización de los servidores públicos.
- El 4 de abril de 2001 fue creado el Instituto de Profesionalización del Servidor Público.
- En el eje 1, "Gobierno de Unidad y Promotor de la Democracia Participativa", del *Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2008*, se propone formular la Ley y Reglamento del Servicio Profesional de Carrera para los tres primeros años de gestión.
- El 30 de mayo de 2008, se modificó el decreto de creación del mismo Instituto de Profesionalización del Servidor Público.<sup>161</sup>
- El 3 de noviembre de 2011, se mostró, como avance, la construcción del Sistema de Clasificación de Capacidades en la búsqueda del Servicio Profesional de Carrera (SPC), así como la formulación de la iniciativa de la ley en la materia.<sup>162</sup>

---

<sup>161</sup> Vid. *Periódico Oficial del Estado*, Tuxtla Gutiérrez, miércoles, 11 de junio de 2008.

<sup>162</sup> Vid., [www.profesionalización.chiapas.gob.mx/spc](http://www.profesionalización.chiapas.gob.mx/spc)

En el *Plan de Desarrollo Chiapas 2001-2006*, se señala el contexto y el propósito de la profesionalización en la entidad:

Las políticas del nuevo gobierno de Chiapas deberán traducirse en programas y recursos que concreten las metas; por lo que **será necesario crear un andamiaje administrativo que transforme la presencia de un laberinto burocrático y desgastante en un sistema facilitador y ordenador de los esfuerzos propios, de la sociedad y de los gobiernos federal y municipal.**

Esto representa para el gobierno el reto de poner los marcos jurídicos y administrativos de actuación institucional a tono con los tiempos, para dotarse de nuevas formas de interacción y estructuras dinámicas que amplifiquen la aplicación de los recursos por la vía de la eficiencia, su correcto aprovechamiento, la eliminación de duplicidades, despilfarro y omisiones; sólo si la administración estatal redimensiona sus tareas de gestión y administración se obtendrá un trabajo serio de planeación del desarrollo socioeconómico que armonice sus esfuerzos, atendiendo siempre a la opinión de los sectores sociales. Sólo así se logrará una comunicación fluida y una coordinación efectiva entre las dependencias federales y estatales, con el fin de superar en la operación de programas los obstáculos y las anulaciones que fueron comunes en el pasado.

Este esfuerzo tendrá efectos prácticos en el diseño de políticas integrales que atiendan de origen las causas de los distintos problemas que la población padece; **dará pie a la capacitación y profesionalización de los servidores públicos**; redundará en una distribución de los recursos públicos directamente apegada a los requerimientos que deben resolver y en una cobertura más amplia y en la calidad de los servicios públicos. Mejores relaciones y mayor orden abrirán también espacios para aprovechar la participación social que hasta ahora es energía acumulada y mal aprovechada.<sup>163</sup>

Después de la creación del Instituto de Profesionalización del Servidor Público en 2001 y su propósito no realizado de evaluación de la gestión, en el programa institucional del Instituto de Profesionalización del Servidor Público 2007-20012, se señala con toda claridad el panorama alcanzado con el Instituto, tras 6 años de vida:

- 25,900 servidores públicos en el gobierno del estado.

---

<sup>163</sup> PDCH 001-006, *op. cit.*, p. 389 (el subrayado es nuestro).

- No existe catálogo de puestos autorizado.
- Se han formulado tan sólo ocho perfiles.
- En 2006, se adquirió un sistema informático para evaluaciones que no fue utilizado.
- Dos mil servidores públicos capacitados, es decir, el 8% del universo.
- La metodología no es utilizada por todas las dependencias para la detección de necesidades de capacitación.
- Muchos eventos de capacitación se realizaron en foros, convenciones y pláticas lo que limita el nivel de aprendizaje, su impacto y evaluación sistemática.
- Hasta 2009 se realizaron 1,158 evaluaciones que no están orientadas en forma sistemática ni a los resultados, sino a la demanda por lo que no permite medir desempeños.
- El uso de las tecnologías y la información es limitado.
- Los convenios con instituciones públicas y privadas para capacitación es muy exigua ante la población objetivo.<sup>164</sup>

La nueva administración modificó en 2008 el propósito del Instituto de Profesionalización de la siguiente manera:

El Instituto de Profesionalización del Servidor Público tendrá como objeto principal, la promoción de procesos de evaluación objetiva y transparente que garanticen el ingreso e incorporación del personal adecuado a la administración centralizada del Poder Ejecutivo del Estado, así como promover y realizar eventos de capacitación y desarrollo profesional de los mismos, procurando la formación de servidores públicos especializados en el ámbito de actuación y comprometidos a prestar un servicio con calidad y calidez, además de evaluar el desempeño de éstos con fines de promoción, desarrollo y certificación de competencias, en beneficio de la ciudadanía.<sup>165</sup>

Por su parte, en el Eje 1, "Gobierno de Unidad y Promotor de la Democracia Participativa", del *Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012*, se plantean siete objetivos:

---

<sup>164</sup> G-Ch, *Programa Institucional del Instituto de Profesionalización del Servidor Público 2007-2012*, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado, 2007.

<sup>165</sup> Acuerdo por el que se reforman diversas disposiciones, y se deroga el artículo 3° Bis, del Acuerdo que crea el órgano desconcentrado denominado "Instituto de Profesionalización del Servidor Público", en *POE*, Tuxtla Gutiérrez, miércoles 11 de junio de 2008, art. 2°, p. 2, en <http://www.normateca.chiapas.gob.mx/doc/instituto-profesionalizacion/1.2.-%20REFORMAS%20D.C%20JUNIO%202008.pdf>

- Mantener el proceso de profesionalización a la vanguardia y acorde a las necesidades del servicio público, en el marco del Chiapas Solidario.
- Impulsar la profesionalización virtual, en línea y a distancia.
- Impulsar y dar seguimiento al desarrollo integral de los servidores públicos.
- Ampliar la estructura operativa y modalidades de atención de la demanda de desarrollo y profesionalización de los servidores públicos.
- Generar y establecer la cultura de calidad, confiabilidad y certeza en los servicios.
- Promover el compromiso y la corresponsabilidad respecto al sistema de profesionalización del servicio público con los actores institucionales de la Administración Pública estatal.
- Promover la iniciativa de Ley y su Reglamento para el Servicio Profesional de Carrera.<sup>166</sup>

De estos objetivos, el numeral 7 tiene una meta muy concreta aún no cumplida: "Presentar en los tres primeros años de esta administración la iniciativa de Ley del Servicio Profesional de Carrera."<sup>167</sup> El *ya merito* todavía no se cristaliza.

Los tres sexenios gubernamentales locales de 1994 al 2011, no han incluido como prioridad el Servicio Profesional o Civil de Carrera en la entidad, comenzando con el Poder Ejecutivo; es decir la administración pública estatal, el gobierno local en acción. La *politics* ha prevalecido sobre la *public policy*, esto es, la prevalencia de las arenas de poder sobre las arenas políticas.

En las reformas y adiciones a la Constitución Política de Chiapas de junio de 2011, la iniciativa del ejecutivo estatal no abonó en la materia. Bien se pudo insertar en el apartado Poder Ejecutivo (Capítulo II. De La Organización del Poder Ejecutivo, artículo 45, tras las cinco fracciones enunciadas y el párrafo que les precede)<sup>168</sup> un nuevo concepto abordando el Servicio Profesional de Carrera en el estado de Chiapas y remitiendo a la Ley y su Reglamento las disposiciones respectivas. No se hizo. Al gobierno del estado y a la legislatura en la entidad les restan meses de gestión; al primero unos más que a la segunda.

---

<sup>166</sup> Vid. "Eje 1. Gobierno de Unidad y Promotor de la Democracia Participativa", en PDCH-S 007-012, p. 58.

<sup>167</sup> *Ibid.*

<sup>168</sup> Vid. *Constitución Política del Estado de Chiapas*, p. 41, en [http://salud.chiapas.gob.mx/doc/biblioteca\\_virtual/disposiciones/Constitucion\\_Politica\\_Estado\\_Chiapas.pdf](http://salud.chiapas.gob.mx/doc/biblioteca_virtual/disposiciones/Constitucion_Politica_Estado_Chiapas.pdf)

Se requiere entonces, para un **perfil deseable**, fortalecer **capacidades** en la **formación de la gerencia social**, que transite de la **governabilidad normal**, a la **governabilidad** y la **governabilidad democrática**.

#### *Propuesta normativa*

Sin duda, el SPC en Chiapas requerirá de la creación de un sistema jurídico propio y de las reformas y adiciones a la legislación aplicable y suplementaria en la materia. En primer término, se considera indispensable la modificación constitucional local en su artículo 45. Esto permitirá tener un tronco jurídico con la mayor fuerza del estado de derecho, para la interpretación, formulación y ejecución de esta política.

La modificación constitucional consistiría en contemplar dos párrafos: en el primero, se establecerían las relaciones laborales de los poderes y los municipios con los trabajadores de base, el cual apela al artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su naturaleza jurídica laboral; y en el segundo, se redactaría un nuevo párrafo que versare específicamente de los trabajadores de confianza, remitiera a una reglamentación del SPC y determinara que la naturaleza jurídica de esta relación es administrativa. El primer párrafo podría mencionar específicamente la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios. Por su parte, el segundo podría indicar la Ley del Servicio Profesional de Carrera en Chiapas. Ambas leyes mencionarían su naturaleza jurídica distinta y su población objetivo diferente. Con estas definiciones, quedarían delimitados constitucionalmente los alcances de la profesionalización el servicio público en Chiapas.

A partir de estas reformas y adiciones al artículo 45 de la Constitución Política del Estado, podrá hacerse lo propio en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y lo correspondiente a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Chiapas. Una vez puesta en marcha la reforma constitucional, deberá promoverse la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en Chiapas. En ésta, a partir de desarrollar **capacidades y formación de la gerencia social**, se diseñará el sistema que contendrá los siguientes temas:

- 1) Reclutamiento → convocatoria → cerrada, pública o abierta.
- 2) Selección → acceso → méritos.
- 3) Capacitación → adiestramiento → capacidades y habilidades.
- 4) Desarrollo → oportunidades → vacantes → igual o mayor jerarquía.
- 5) Evaluación del desempeño → reconocimientos → estímulos y recompensas.
- 6) Separación y derechos y medios de servir → obligaciones → medios Legales.
- 7) Control y evaluación → convocatoria → social y académica.

De igual manera, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en Chiapas deberá indicar la existencia del Instituto del Servicio Profesional de Carrera, organismo descentralizado del gobierno del estado, que sustituiría el actual y que organizaría y llevaría a cabo los subsistemas previstos para la administración pública en Chiapas.

El Instituto tendría tres tareas inmediatas de trabajo:

1. La formulación del Catálogo General de Puestos que identifique funciones y perfil profesional del puesto.
2. La elaboración de un nuevo Tabulador General de Remuneraciones por puesto, categoría y niveles.
3. La estructuración del Centro de Capacitación del Servicio Profesional de Carrera, que permita contar con trabajo de inducción hasta de oferta de especialización en el exterior.

El SPC en Chiapas comenzará con un nuevo esquema normativo que defina la naturaleza jurídica del sistema, la estructuración de su órgano organizador y ejecutor y la vertebración de subsistemas que identifiquen el mérito como el centro de una nueva política en materia de personal en la administración pública local.

Las **capacidades y formación de la gerencia social** se organizan en seis subsistemas: **de ingreso, de desarrollo profesional, de evaluación del**

**desempeño, esquema de remuneraciones, medios de defensa y control y evaluación.**

### ***Subsistema de ingreso***

El subsistema de ingreso es el conjunto de procedimientos para acceder al Servicio Profesional de Carrera en Chiapas. Estará, a su vez, integrado por tres procesos: a) reclutamiento; b) selección y c) inducción.

Por reclutamiento se entenderá el proceso de atracción universal de los aspirantes a un puesto, en cualquiera de las siguientes categorías previstas de la Ley respectiva: 1) subsecretario de Estado; 2) director general; 3) director; 4) jefe de unidad; 5) jefe de área; 6) profesionistas; 7) técnicos y administrativos.

La convocatoria será pública y abierta (excepto para la categoría cinco que será concursable) exclusivamente para las categorías 6,7 y 8, siempre que hayan logrado al menos 3 años en el puesto, o el nivel C en su categoría con una evaluación del desempeño de sobresaliente.

En este subsistema está identificada también la selección. Éste es un procedimiento que reconoce experiencias, habilidades, aptitudes y conocimientos de los aspirantes para el puesto. La selección deberá estar precedida para las categorías 6, 7 y 8 de un proceso de inducción, que promoverá una primera evaluación para una fase provisional de 6 meses y, una vez concluida ésta, se procederá a la contratación formal en el Sistema Profesional del Carrera. Los aspirantes para las categorías 1,2, 3, y 4 podrán contar al menos con tres meses para preparar, además de los requisitos estipulados en la convocatoria, un proyecto y una entrevista de selección ante el Comité de Selección. Asimismo, los miembros del SPC podrán ser elegibles al concurso si se puede demostrar al menos una antigüedad de dos años y medio en el puesto en el que pertenecen, o poseer un nivel B en su categoría con una evaluación del desempeño de sobresaliente.

La preparación de todos los procesos, las convocatorias para todos los concursos, los exámenes de conocimiento, la recepción de las solicitudes y el

desarrollo del curso de capacitación para aspirante al SPC en Chiapas estará a cargo del Instituto del Servicio Profesional de Carrera y su Centro de Capacitación.

El Instituto presidirá los Comités de Selección del SPC, que estarán organizados por sectores de actividad de la administración pública. Así, podrán constituirse los Comités Agrario-Ambientales, Socioeducativos, Salud y Seguridad Social, Gobierno y Justicia y Comunicaciones y Obras Públicas. Esos comités se organizarán al menos con un representante de cada dependencia, de una categoría superior a la que se aspira.

### ***Subsistema de desarrollo profesional***

El Desarrollo en el Servicio Civil de Carrera se entenderá como el proceso legítimo de los miembros a ocupar cargos o puestos, en forma horizontal o vertical durante su permanencia en el quehacer público gubernamental.

El Instituto y los comités de selección podrán contar invariablemente con tres instrumentos básicos de trabajo: el Catálogo General de Puestos, el Mapa de Trayectorias de Puestos y la evaluación de Conjunto y Específico de los Aspirantes.

A cada plaza y/o puesto concursable, le corresponderá una categoría; cada una de las ocho existentes tendrán derechos a niveles que se determinará por letras y que podrán otorgarse cada año si se otorgan evaluaciones satisfactorias o sobresalientes. Poder ocupar una plaza vacante de igual o mayor jerarquía será el efecto específico del desarrollo profesional. Será el Instituto quien proponga las condiciones y requisitos, para cada plaza o puesto, ante los Comités de Selección del SPC.

El Instituto diseñará las características del desarrollo profesional, como oferta institucional del SPC:

1. La categoría 5 será de exclusiva aspiración de las categorías 6,7 y 8.
2. La mínima antigüedad y la evaluación del desempeño sobresaliente serán factores irrefutables del derecho a aspirar.

3. La evaluación del desempeño anual será sustantivamente cualitativa, de acuerdo a las condiciones específicas del lugar y tipo de trabajo e impacto social del quehacer desempeñado.
4. La propuesta individual de los aspirantes sobre el significado y sentido que debe tener la plaza o puesto a ocupar, será el elemento principal para la selección que realice el comité correspondiente.
5. Las promociones o ascensos designados por plaza o puesto quedan derogados. Solamente podrán haber promociones o ascensos por concurso.

En suma, el desarrollo profesional descansará en el mérito, que cada miembro-aspirante haya logrado en su servicio de carrera, así como en la oportunidad equitativa que tendrá frente al resto de los servidores públicos y la propia sociedad civil.

### ***Subsistema de evaluación del desempeño***

Para los servidores públicos, la evaluación del desempeño significa la permanencia o la separación del Servicio Civil de Carrera. La importancia de este subsistema descansa, para el servidor, en la permanencia condicionada o en el reconocimiento a su trabajo y el otorgamiento de estímulos, o en su caso, en las razones justas y legales de su separación sin derecho a una nueva aspiración después de tres años, siempre y cuando no esté de por medio una sentencia ejecutoriada, que le imponga una pena que implique la privación de la libertad.

Con la evaluación del desempeño podrá observarse la calidad de servidores públicos en el gobierno de Chiapas, el funcionamiento mismo del SPC, la calidad mostrada de la administración pública con la sociedad y el impacto probable que se logra en ella. Al final de cuentas, la razón más importante de un sistema de carrera es que la sociedad tenga un buen gobierno.

Aunque con la evaluación del desempeño, podrán captarse necesidades de capacitación, de mejora administrativa y requerimientos financieros para los

cálculos de los estímulos y recompensas, esto no deja de ser tema para el mejor funcionamiento. La sociedad es quien exigirá los resultados: querrá servidores públicos honestos y servicios útiles y eficientes.

Para lograr una buena evaluación del desempeño, el Instituto deberá explorar un prontuario muy claro de las características que le serán propias:

- Deberá existir un código de ética que permita identificar a los trabajadores de confianza, no como una categoría administrativa, sino en una dimensión social de auténticos servidores públicos.
- Deberá conformarse una red de capacitación que sea base de la superación técnica en la agenda individual de los servidores. El Centro de Capacitación se constituirá en centro de un sistema de oferta institucional, para recurrir en el propio estado, a nivel nacional o en el exterior.
- Deberá existir la claridad de cómo y quién evalúa. El procedimiento podrá descansar en la legitimidad, cuando se respete la calidad del trabajo individual.
- Deberán establecerse los recursos de inconformidad ante las Comisiones que convoque el Instituto del SPC, previo a solicitar la intervención del Tribunal del Servicio Profesional del Carrera en Chiapas.
- Deberá entenderse la existencia de la evaluación del SPC en su conjunto y por dependencias, para explicar los comportamientos globales, en relación a las tendencias y significados de los casos en particular.

La evaluación del desempeño anual, se realizará bajo los siguientes principios e instancias de realización:

**Cuadro 48**  
**Evaluación del desempeño anual**

Línea de Acción	Instancia Responsable
Reporte de resultados cualitativos sobre las funciones, actividades y tareas superiores realizadas	Dependencia: dos jefes inmediatos
Opinión sobre el trabajo y el servidor	Dependencia: Dirección Recursos Humanos

Examen de conocimientos	Dependencia: Centro de Capacitación
Indicadores de Gestión	Dependencia: Dirección Recursos Humanos
Evaluación del Desempeño	Dependencia: Comité de Evaluación

Fuente: elaboración propia

El Comité de Evaluación del Desempeño será una instancia integrada al menos por dos miembros de las categorías 2, 3 y 4 por dependencia y por cada uno de las cinco ámbitos sectoriales. Este Comité se reunirá una vez por año en el mes de noviembre para desahogar la agenda de evaluaciones y, durante los primeros 15 días de diciembre, para concluir con los recursos de inconformidad presentadas.

Cada servidor público tendrá derecho anualmente a su nota evaluatoria.

Ésta podrá ser de cualquiera de los cuatro siguientes rangos:

- ✓ *Sobresaliente*. Cambio de nivel con estímulo económico.
- ✓ *Satisfactorio*. Permanencia, sin cambio de nivel ni estímulo económico.
- ✓ *Suficiente*. Permanencia condicionada a superar la siguiente evaluación, para evitar baja del SPC.
- ✓ *Insuficiente*. Causa inmediata de separación del SPC.

### ***Esquema de remuneraciones***

El sueldo de los servidores públicos del Servicio Profesional de Carrera deberá estar relacionado con el Catálogo General de Puestos. En este instrumento se especificarán:

- Las funciones del puesto.
- El perfil del servidor.
- Grado de responsabilidad.
- Dificultad laboral y
- Riesgo profesional.

A su vez, el tabulador reflejará con claves la composición del sueldo y registrará los incentivos que se hayan obtenido a partir del puesto.

Habrán tres tipos de incentivos:

- \*El estímulo  Al obtener un nivel diferente por categoría al año.
  
- \*El reconocimiento  Al obtener una antigüedad cada 5 años con evaluación de sobresaliente.
  
- \*El premio  Al lograr objetivos cualitativos de alto impacto para la sociedad.

De la misma manera que deberá consignarse un sueldo uniforme, proporcional y equitativo entre los distintos puestos y categorías, los estímulos, premios y reconocimientos deberán remunerarse en tres rangos:

1. El primer o segundo año de su ejercicio consecutivo, tendrá derecho a 15 días de salario.
2. El tercer año de su ejercicio, tendrá derecho a un mes de salario.
3. A partir del cuarto año de ejercicio, los servidores públicos tendrán derecho a tres meses de salario, sin más compensaciones adicionales.

El SPC busca en la remuneración, el incentivo material más importante para la alta calidad en el sistema; asimismo, procura la separación o retiro más digno de los servidores públicos. Serán las prestaciones de seguridad social las que complementen la mejora laboral del personal de confianza. Los ejes de esta seguridad serán:

- Derecho a la atención médica universal en el Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado de Chiapas (ISSSTECH).
- Seguro de vida.
- Compensación única de un año de sueldo al retiro de 25 años de servicio.

### ***Separación y medios de defensa***

Habrán dos tipos de separación: los administrativos y los relativos a la selección y evaluación del desempeño. Los primeros se referirán a la renuncia, abandono del puesto, fallecimiento, incapacidad física o mental por sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique privación de su libertad por sanción disciplinaria, por responsabilidad administrativa (exceptuando la amonestación), por padecer enfermedad contagiosa, por engaño del servidor público con documentación falsa, por incurrir en faltas de probidad, abandonar las labores sin autorización previa, causar daño intencionalmente a bienes muebles e inmuebles, cometer actos inmorales durante el trabajo, revelar asuntos confidenciales, comprometer la seguridad del lugar de trabajo, concurrir al trabajo en estado de embriaguez, portar armas de cualquier tipo, suspender labores sin autorización, portar credenciales no autorizadas, ser condenado a prisión, sustraer tarjetas o listas de puntualidad o incumplimiento de las obligaciones encomendadas.

Los que aduzcan estas causales de separación, tendrán el derecho de acudir a las instancias y recursos siguientes:

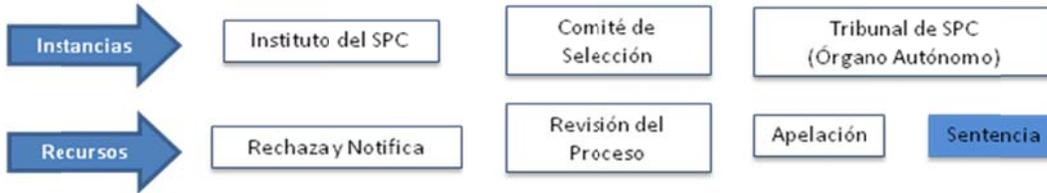
#### **Esquema 21 Instancia y Recursos**



Fuente: elaboración propia.

Por su parte, también el proceso de selección del SPC podrá tener recursos de impugnación e instancias de desahogo:

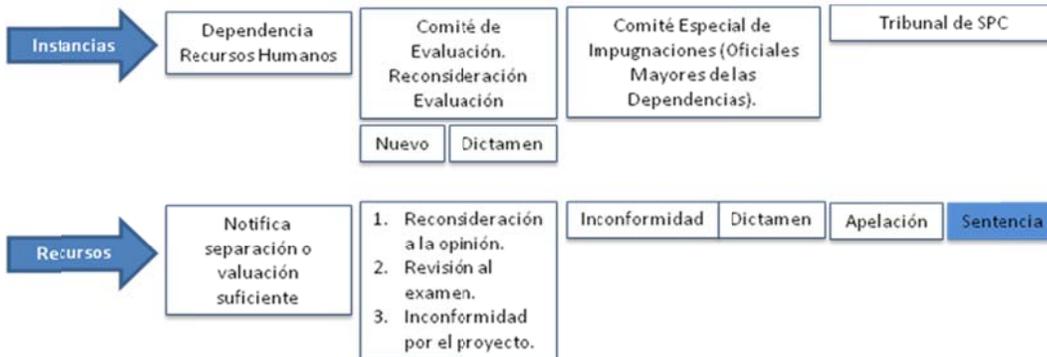
## Esquema 22 Recursos de Impugnación



Fuente: elaboración propia.

La evaluación del desempeño tendrá el procedimiento y los recursos de defensa siguiente:

## Esquema 23 Recursos de defensa



Fuente: elaboración propia.

### ***Control y Evaluación***

Por su parte, también el proceso de selección del SPC podrá tener recursos de impugnación e instancias de desahogo. Será la Comisión del Servicio Profesional de Carrera el órgano encargado de acordar los términos de la conducción estratégica del sistema. La Comisión estará integrada de la siguiente manera:

- Gobernador del estado – presidente

- Presidente del Instituto del SPC – secretario técnico
- Secretarios de Estado locales– vocales.

La Comisión se reunirá una vez al año teniendo, invariablemente dentro de su agenda del día, los siguientes puntos a tratar:

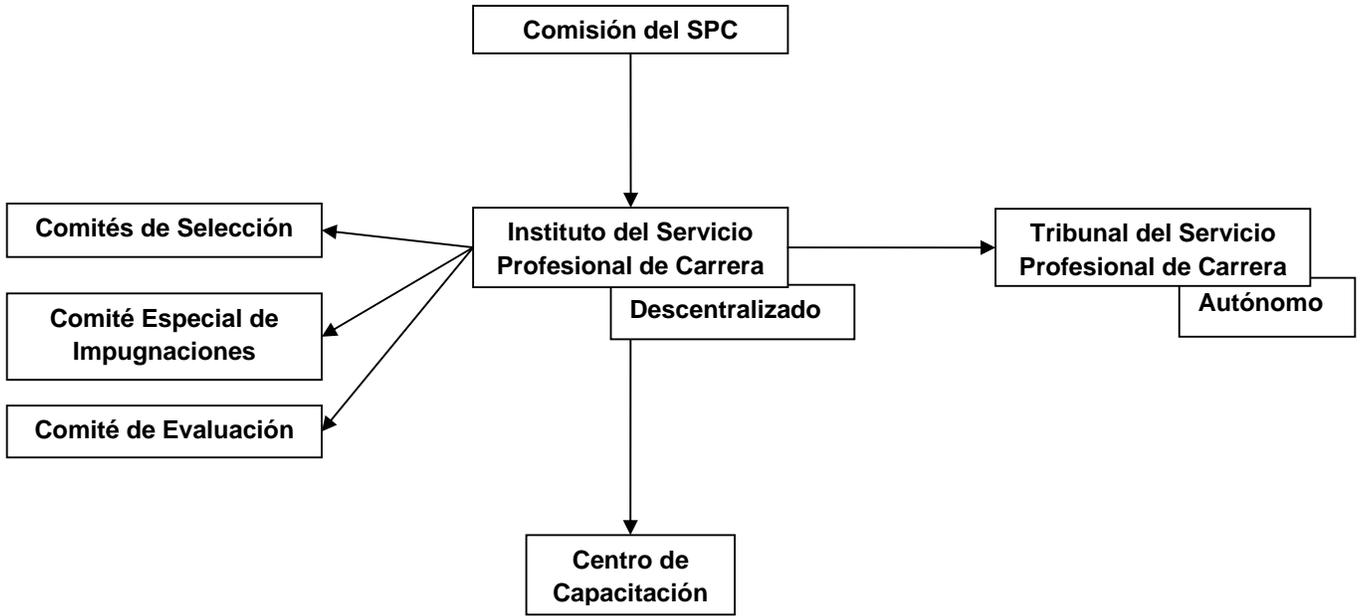
1. Informe de un Comité de Selección del SPC.
2. Informe de un Comité de Evaluación del Desempeño del SPC.
3. Informe global de los subsistemas del SPC.
4. Informe de la evaluación de la institución académica nacional.
5. Acuerdos de políticas sobre el SPC.
6. Propuesta de instituciones académicas a concursar para la evaluación anual del sistema.

La Comisión acordará la propuesta a concursar para la evaluación. Cada año, una institución académica de educación superior podrá realizar los trabajos de evaluación que incluirá mediciones por indicadores al interior del sistema, así como indicadores de impacto social. Ninguna institución podrá realizarlo por dos años consecutivos. La propia Ley deberá contemplar estas líneas de acción.

Por su parte, las mediciones deberán hacer hincapié en descubrir posibles vicios, anomalías e inercias negativas que rompan los principios del mérito e igualdad de oportunidades. Será a partir de las recomendaciones, resultado de las evaluaciones, que el Instituto formule las propuestas de acuerdos sobre futuras políticas del SPC en el seno de la propia Comisión.

En suma, el control del sistema deberá ser responsabilidad del gobernador del estado pues es quien preside la administración pública. La evaluación tendrá que ser externa para dar garantía de imparcialidad y equidad en la lectura de indicadores como en la correspondiente al impacto social. El modelo exige combinar el trabajo interno y externo pues ofrecerá mayor certidumbre de los resultados publicados, al generarse compromisos y responsabilidades de la más grande envergadura al interior del sistema.

**Esquema 24  
Organigrama del SPC**



## Conclusiones

1. El reparto agrario en Chiapas, a pesar de sus imperfecciones e injusticias, ha sido agotado y está contenido de un alto sentido social. Frente a los siete millones de hectáreas en la entidad, 4.5 millones son ejidos, comunidades agrarias y colonias agrícolas y ganaderas. Su población es el 40 por ciento de la población económicamente activa y representa el décimo lugar con mayor proporción de propiedad social en el país con el 60 por ciento, cuando a nivel nacional es del 51.

2. Frente al reparto social de la tierra en Chiapas, no existen posibilidades reales de expandir la frontera agraria de la entidad, mucho menos, frente a una inexistente gran propiedad privada o latifundio y una frontera agraria acotada por la misma propiedad social. Los Acuerdos Agrarios evidenciaron las limitaciones sociales que impone la posibilidad material de nuevas extensiones para el reparto. La única gran extensión en Chiapas es la de los ejidos y las comunidades agrarias.

3.- El surgimiento del EZLN en 1994 hizo transitar a Chiapas del déficit a la crisis de gobernabilidad y de ésta a la franca ingobernabilidad. El síntoma más evidente fue la invasión de tierras, tanto sociales como privadas.

4.- De las tierras privadas invadidas de las Cañadas, más las que lo fueron fuera de éstas en 1994, el 78% son menores a 100 hectáreas. Ni el EZLN ni las organizaciones campesinas pudieron acreditar, a través de la denuncia y la prueba, la existencia del latifundio. La *pax destruendi* no pudo constituirse en la *pax construendi*.

5.- Las invasiones fueron realizadas por campesinos sin tierra, sin débito agrario, y no por ejidatarios o comuneros, los sujetos del reparto agrario. Es decir, quienes invadieron eran campesinos sin tierra, avecindados o posesionarios que no tenían expectativas de ocupación y empleo.

6.- El EZLN presentó, a través de la Ley Agraria zapatista, un planteamiento político e ideológico, no una propuesta práctica y de desarrollo con viabilidad económica y social. Sus consignas políticas se encaminaron a concluir con el último reducto de pequeña propiedad, sin proponer el presente y futuro de la tierra socialmente repartida.

7.- En tanto, en San Andrés Larrainzar, se desplegó una agenda nacional con pocos chiapanecos. A partir de 1995, los Acuerdos Agrarios desarrollaron otro diálogo: el fincado en la tierra (mismo que le interesaba a los dirigentes campesinos y a los propios poblados). En los Acuerdos no solamente se convinieron 250 mil hectáreas que fueron adquiridas por los interesados, sino además permitió la constitución de 900 ejidos, la mitad de los que había en 1994 y en la historia del reparto del estado. Estos ejidos lograron además su regularización o certificación, el paso necesario para el ordenamiento de la propiedad rural.

8.- A la fecha, las principales presiones sobre la tierra son de orden estructural, es decir, son factores de orden social, económico y ecológico. Se explican en el crecimiento acelerado de la población, la dispersión y la pobreza; asimismo, en la pérdida del valor del producto agropecuario, en el ingreso *per cápita* y en la depauperación del suelo. La ausencia de una política pública sobre estos fenómenos, genera cíclicamente inestabilidades sociales e ingobernabilidad política.

9.- Al considerar el peso social del reparto en Chiapas e identificar sus principales presiones sociales y económicas, se propone construir una agenda de gobernabilidad agraria que permita considerar tres temas sustantivos: el ordenamiento de la tierra, el quehacer del desarrollo rural y las necesidades de transformación del gobierno local. A partir de esta trípode, se puede construir una agenda con temas íntimamente relacionados e interpedendientes. La formulación y ejecución de esta agenda permitirá: la capitalización sobre el peso social de la tierra; la incorporación de los asuntos de vida económica a los temas de la tierra y la consolidación de cuadros profesionales en el gobierno local que entiendan la importancia y la problemática agraria, no en forma sexenal sino a largo plazo.

10. El primer tema de la agenda propuesta es la problemática de la tierra. En ésta, es importante socializar la extinción del rezago agrario en una entidad como Chiapas para crear confianza de su significado social; es necesario ofrecer continuidad económica y productiva a los Acuerdos Agrarios, que representaron el rescate de la gobernabilidad de 1994 y hoy significan la no reedición de la desestabilización. Es de suma importancia desahogar la agenda social agraria para permitir superar los casos relevantes de la entidad y mandar señales muy claras de nueva gobernabilidad y no de déficit o crisis de la misma (provocadas por nuevas invasiones y altas tasas de homicidios). Es impostergable el fortalecimiento de la certeza y la certidumbre jurídica a los distintos sujetos de derecho agrario, para lograr el cabal alineamiento formal de la propiedad rural. Es, por igual, importante el ordenamiento final del uso de la tierra en las áreas naturales protegidas y las zonas federales, para crear esquemas de protección a partir del uso y usufructo, así como de las zonas limítrofes de fronteras y costas.

11.- El segundo tema de la agenda propuesta es el desarrollo rural. La tierra tiene que ser valorada, no solamente por su potencialidad agropecuario o forestal, sino por la certeza y certidumbre jurídica que tienen las tierras a partir del enorme esfuerzo de acuerdos y tratos hechos por los ejidatarios, comuneros, colonos, nacionaleros y pequeños propietarios. A partir de este valor conjunto, es importante entonces convidar a la inversión y a los proyectos. Tres temas requieren coordinación para este empeño: el desarrollo rural sustentable, las apuestas macro y las acciones estratégicas.

12.- El tercer tema de la agenda descansa sobre el gobierno local. Sobre el quehacer de la administración pública estatal es importante subrayar la necesidad de una gerencia social en la entidad, para comprender la naturaleza del reto y la visión que es indispensable trazarse. Asimismo, debe conceptualizarse la impostergable urgencia de formular la re-hechura del papel promotor del gobierno local y entender la necesidad de llevar a cabo un servicio profesional de carrera que permita contar con servidores públicos experimentados y capaces sobre el ramo y evitar así las improvisaciones de todo tipo.

13. El debate político nacional sobre la tierra y los pueblos indios, es decir, la discusión sobre *politics* y no sobre la *public policy* ha creado posiciones políticas muy encontradas sobre el tema. Se ha desarrollado una agenda de disputa entre actores políticos nacionales, partidistas, camerales, académicos, organizacionales y, en mucho menor medida, entre indígenas y campesinos. Se insiste en el incumplimiento de los Acuerdos de San Andrés como una obligación única del gobierno, sin detenerse en el significado central del debate parlamentario y las ópticas diversas y con peso político en el país que influyeron en ese episodio. Se insiste en un debate político sin proyectos de desarrollo, que haga posible y viable el planteamiento ideológico y político de la autonomía.

14. En cambio, se propone una agenda de política pública para la gobernabilidad. Una agenda que detalle una primera relación de temas que deben abordarse desde el gobierno y los asuntos públicos. Esto es una propuesta que invita a diseñar la formulación de una *public policy* y que estructure igualmente su ejecución y evaluación.

15.- La propuesta de este proyecto de investigación descansa en problemas muy específicos que atañen a la tierra en Chiapas. Se procura abarcar aquellos problemas estructurales y coyunturales. Se parte de la idea de que la pobreza, ligada a la tierra, es materia de formulación de políticas tangibles y medibles que permitan alcanzar mejores niveles de desarrollo material cultural y, por ende, nuevos márgenes de gobernabilidad en un estado donde la divisa de la violencia ha permanecido a gran escala en los últimos años. Se propone, entonces, un marco de trabajo, no una referencia ideológica; se intenta destacar los temas que aquejan a los chiapanecos en forma cotidiana, no la discusión que se eterniza en quien no vive en el sitio o en quien no conoce en verdad de los problemas de la controversia o la violencia.

- Aceves Hernández, Francisco de Jesús, Chiapas: *tecnologías ambientales socialmente apropiadas*, México, Instituto Politécnico Nacional (IPN), 2000, 324pp.
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando (estudio introductorio y edición), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, 435 pp. (Antologías de Política Pública II).
- (estudio introductorio y edición), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- Alvarado Domínguez, Ofelia y Miguel Ramírez Zozaya, *La crisis de la gobernabilidad en México*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998, 86 pp.
- Arias, Jacinto, "Movimientos indígenas contemporáneos del estado de Chiapas", en Arturo Warman Gryi y Arturo Argueta (coords.), *Movimientos indígenas contemporáneos en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/Miguel Ángel Porrúa, 1993, pp. 239.
- Arizpe Schlosser, Lourdes, Fernanda Paz y Margarita Velázquez. *Cultura y cambio global: percepciones sociales sobre la deforestación en la Selva Lacandona*, México, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Interdisciplinarias/Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- Armendáriz, María Luisa (coord.), *Chiapas, una radiografía*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 1994, 403 pp.
- Arnoletto, Eduardo Jorge, *Glosario de conceptos políticos usuales*, México, EUMEDNET, 2007, 99 pp.
- Barcelay, Michael y Babak J. Armajani, *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*, estudio introductorio de Héctor Martínez Reyes, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/FCE, 1998, 252 Págs.
- Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1991, 2 vols.
- Camou, Antonio (estudio preliminar y compilación), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales (IIS)/Plaza y Valdés Editores, 2001, 338 pp.

- Camou, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, México, Instituto Federal Electoral (IFE), 1995, 61 pp. (*Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, 6).
- Carabias Lillo, Julia, Enrique Provencio y Carlos Toledo, *Manejo de recursos naturales y pobreza rural*, México, UNAM/FCE, 1994.
- Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, *Militarización y violencia en Chiapas*, México, CDHFBC/Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia/Programa de Investigación sobre Conflicto Armado y Construcción de Paz, 1996, 91 pp.
- Chávez Padrón, Martha, *El derecho agrario mexicano*, México, Porrúa, 2005, 480 pp.
- De la Grange, Bertrand y Maité Rico, *Marcos, la genial impostura*, Madrid, Nuevo Siglo/Aguilar, 1998, 472 pp.
- De la Peña, Moisés T., *Chiapas Económico*, Tuxtla Gutiérrez, Departamento de Prensa y Turismo, 1951, 4 vols.
- De Vos, Jan, *Oro Verde. La conquista de la Selva Lacandona por madereros tabasqueños 1822-1849*, México, FCE/Instituto de Cultura de Tabasco, 1996, 480 pp., maps.
- , "Raíces históricas de la crisis chiapaneca", en Cynthia Arnson y Raúl Benítez Manaut (coords.), *Chiapas. Los desafíos de la paz*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México/Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2000, 292 pp.
- Delaunary, Daniel, "Identidades demográficas del poblamiento" en François Latigue y André Quesnel (coords.), *Las dinámicas de la población indígena. Cuestiones y debates actuales en México*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Institut de Recherche pour le Développement/Miguel Ángel Porrúa/, 2003, 473 pp.
- Dror, Yezhekel, *La capacidad de gobernar: informe al Club de Roma*, 2ª ed., México, FCE, 1996, 446 pp.
- Elder, Charles D. y Roger W. Cobb, "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos", en Luis Fernando Aguilar Villanueva (estudio introductorio y edición), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, (Antologías de Política Pública, 3), 287 pp.
- Fábregas Puig, Andrés, *Chiapas, el futuro de una sociedad. Acercamiento histórico al conflicto de un pueblo*, México, Milenio. 2001, 120 pp.

- García de León, Antonio, *Fronteras interiores. Chiapas una modernidad particular*, México, Océano. 2002, 337 pp.
- , *Resistencia y utopía. Memorial de agravios y crónica de revueltas y profecías acaecidas en la provincia de Chiapas durante los últimos 500 años de su historia*, México, Era, 1997, 542 pp.
- González Villarreal, Roberto, Óscar Díaz Santos, Vicente Orozco Olea y Eduardo Pegaza Robles, *Ingobernalidad. La gestión de las crisis del gobierno de Ernesto Zedillo*, México, Plaza y Valdés, 1996, 344 pp.
- Gordillo Hernández, Miguel Ángel, "Los retos de la implantación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública en México", ponencia presentada en el *VIII Congreso de la CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, llevado a cabo en la Ciudad de Panamá, Panamá, del 28 al 31 octubre de 2003.
- Guerrero Orozco, Omar, *Gerencia pública en la globalización*, México, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM)/Miguel Ángel Porrúa, 2003, 376 pp.
- , *La nueva gerencia pública. Neoliberalismo en la administración pública*, México, Fontamara, 2004.
- Guillén, Diana (coord.), *Chiapas, una modernidad inconclusa*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora (Instituto Mora), 1995, 192 pp.
- Harvey, Neil, *La rebelión de Chiapas. La lucha por la tierra y la democracia*, México, Era, 1998, 301 pp.
- , "Las causas de la rebelión en Chiapas", en Cynthia Arnson y Raúl Benítez Manaut (coords.), *Chiapas. Los desafíos de la paz*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México/Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2000, 292 pp.
- Hernández Puente, Adriana (coord.), *Administración y desarrollo de personal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1980, 404 pp.
- Instituto Nacional de Administración Pública, *La administración local en México*, México, INAP, 1997, 3 tomos.
- , *Profesionalización de servidores públicos locales en México*, México, INAP, 1999, 2 tomos.
- , *Servicio público de carrera en México*, México, INAP, 2001.
- Kliksberg, Bernardo, "¿Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias", en Bernardo Kliksberg (comp.), *¿Cómo enfrentar la*

- pobreza? Aportes para la acción*, 2ª edición revisada y ampliada, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL)/Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1992, 271 pp. (Colección Estudios Políticos y Sociales).
- , "Gerencia social: una revisión de situación", en Bernardo Kliskberg (comp.), *¿Cómo enfrentar la pobreza? Aportes para la acción*, 2ª edición revisada y ampliada, Buenos Aires, GEL/CLAD/PNUD, 1992, 271 pp. (Colección Estudios Políticos y Sociales).
- , *Hacia una economía con rostro humano*, 2ª ed., Buenos Aires, FCE, 2002, 185 pp. (Colección: Economía)
- Lahera Parada, Eugenio *Introducción a las políticas públicas*, 2ª edición, Santiago de Chile, FCE, 2008, 305 pp. (Breviarios, 538).
- Legorreta Díaz, María del Carmen (coord.), *Desafíos de la emancipación indígena. Organización señorial y modernización en Ocosingo, Chiapas (1930-1994)*, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2008 (Colección Alternativas), 398 pp.
- , *Religión, política y guerrilla en Las Cañadas de la Selva Lacandona*, México, Cal y Arena, 1998, 333 pp.
- Lezama, José Luis, *El medio ambiente hoy. Temas cruciales del debate contemporáneo*, México, El Colegio de México (Colmex), Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, 2001, 473 pp.
- Licha, Isabel (ed.), *Gerencia social en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2002, 292 pp.
- López Arévalo, Jorge Alberto, *La globalización neoliberal en Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH), 2007.
- Los nuevos municipios de Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, Ediciones y Sistemas Especiales, 1999, 15 pp.
- Mejía Piñeiros, María Consuelo y Sergio Sarmiento Silva, *La lucha indígena: un reto a la ortodoxia*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1987, 290 pp.
- Mendoza Ramírez, Martha Patricia, "La intervención gubernamental en la Lacandona", en Diana Guillén (coord.), *Chiapas una modernidad inconclusa*, México, Instituto Mora, 1995, 192 pp.
- Moctezuma, Esteban y Andrés Roemer, *Por un gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*, México,

- Academia Metropolitana/Centro de Estrategia y Desarrollo/Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística/FCE, 1999, 318 pp. (Sección de Obras de Administración Pública).
- Mota Marín, Sergio, *Chiapas. Una apuesta económica*, México, Ediciones Castillo, 2000, 108 pp.
- Osborne, David y Ted Gaebler, *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Paidós, 1994, 494 pp.
- Paré, Luisa y Elena Lazos Chavero, *Escuela rural y organización comunitaria. Instituciones locales para el desarrollo e impacto ambiental*, México, UNAM, IIS/Plaza y Valdés, 2003, 415 pp.
- Pérez Mota, Luis Enrique, *Chiapas. Notas para una historia reciente*, Tuxtla Gutiérrez, UNACH, 1994, 445 pp.
- , "El asiento seguro en Chiapas", en *Memoria. Presencia de los refugiados guatemaltecos en México*, México, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados/FCE, 2000, 324 pp.
- Pérez Ruiz, Maya Lorena, "Cercos antizapatista y lucha por la tierra en Chiapas", en Marco Estrada Saavedra (ed.), *Chiapas después de la tormenta. Estudios sobre economía, sociedad y política*, México, Colmex/Cámara de Diputados, LX Legislatura/Gobierno del Estado de Chiapas, 2009, 633, pp.
- Pulido Solís, María Trinidad, *Haciendas de Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Chiapas, 2000, 556 pp.
- Rebón, Julián, *Conflicto armado y desplazamiento de población. Chiapas 1994-1998*, México, Miguel Ángel Porrúa/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2001, 151 pp.
- Reyes Ramos, María Eugenia, "Los Acuerdos Agrarios en Chiapas ¿Una política de contención social?", en María Eugenia Reyes Ramos, Reyna Moguel y Gemma van der Haar, (coords.), *Espacios disputados. Transformaciones rurales en Chiapas*, México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Xochimilco/Colegio de la Frontera Sur, 1998, 345 pp.
- , *Reparto de tierras y la política agraria en Chiapas 1914-1988*, México, UNAM, 1992, 161 pp., anexos estadísticos.
- Robles, Ángel y Jorge Vázquez, "Agricultura, población y alimentos en Chiapas", en María Luisa Armendáriz (coord.), *Chiapas, una radiografía*, México, FCE, 1994, 403 pp.
- Ruiz Sánchez, Carlos, *Manual para la elaboración de políticas públicas*, México, Universidad Iberoamericana/Plaza y Valdés, 2002, 72 pp.

- Ruz, Mario Humberto y Juan Pedro Viqueira Albán (eds.), *Chiapas, los rumbos de otra historia*, México, UNAM/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos/Universidad de Guadalajara, 1995, 508 pp.
- Sánchez González, José Juan, *Gestión pública y governance*, México Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), 2002, 484 pp.
- Tello Díaz, Carlos, *La rebelión de las cañadas. Origen y ascenso del EZLN*, México, Cal y Arena, 1996, 252 pp.
- Toledo, Víctor Manuel, Julia Carabias Lillo, Carlos Toledo y Cuauhtémoc González Pacheco, *La producción rural en México: alternativas ecológicas*, México, Fundación Universo Veintiuno, 1989, 406 pp.
- Uvalle Berrones, Ricardo, *Institucionalización y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas*, México, Plaza y Valdés, 2000, 274 pp.
- , *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México/INAP, 1994, s.p.
- Villafuerte Solís, Daniel, Gabriel Ascencio Franco, María del Carmen García Aguilar, Miguel Lisbona Guillén, Salvador Meza Díaz, Jesús Morales Bermúdez y Carolina Rivera Farfán, *La tierra en Chiapas. Viejos problemas nuevos*, México, Plaza y Valdés/Universidad de Ciencias y Artes del Estado de Chiapas, 1999, 376 pp.
- Warman Gryi, Arturo, *El campo mexicano en el siglo XX*, México, FCE, 2001, 262 pp.
- , "La Lucha Social en el Campo de México: un esfuerzo de Periodización", en Pablo González Casanova (coord.), *Historia política de los campesinos latinoamericanos I. México, Cuba, Haití, República Dominicana, Puerto Rico*, México, UNAM/IIS/Siglo Veintiuno Editores, 1998, 247 pp.
- , *Los campesinos. Hijos predilectos del régimen*, 8ª ed., México, Nuestro Tiempo, 1980, 138 pp.
- , *...Y venimos a contradecir. Los campesinos de Morelos y el Estado nacional*, México, Ediciones de la Casa Chata, 1976, 351 pp.

Barzelay, Michael, "La nueva gerencia pública: invitación a un diálogo cosmopolita", en *Gestión y Política Pública*, vol. XII, núm. 2, segundo semestre de 2003, pp. 241-252.

*Boletín de información*, Tuxtla Gutiérrez, viernes 5 al lunes 12 de marzo de 1915.

*Diario Oficial de la Federación*, México, jueves 21 de agosto de 1997.

*Diario Oficial de la Federación*, México, jueves 10 de abril del 2003.

Guerrero Orozco, Omar, "Ingovernabilidad", en *Seminario de Investigación Administrativa*, México, UNAM, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, 1993.

"Los Acuerdos Agrarios. Proceso de Conclusión" (desplegado), en *Cuarto Poder*, Tuxtla Gutiérrez, sábado 6 de diciembre de 1997.

"Núcleos agrarios del noreste del estado de Chiapas y PEMEX", en *Revista Estudios Agrarios*, diciembre de 1998.

*Periódico Oficial del Estado*, Tuxtla Gutiérrez, miércoles, 11 de junio de 2008.

"Resolución sobre el reconocimiento y titulación a favor del núcleo de población Zona Lacandona, municipio de Ocosingo, Chiapas, de una superficie de seiscientos catorce mil trescientas veintiuna hectáreas" en *Diario Oficial de la Federación*, México, lunes 6 de marzo de 1972.

Villafuerte Solís, Daniel, "Chiapas: las fronteras del desarrollo", en *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*, vol. 1, núm. 1, junio 2003, pp. 69-98.

Viqueira, Juan Pedro, "Los peligros del Chiapas imaginario", en *Letras Libres*, año 1, núm. 1, enero de 1999, pp. 20-28.

Acuerdo por el que se reforman diversas disposiciones, y se deroga el artículo 3° Bis, del Acuerdo que crea el órgano desconcentrado denominado "Instituto de Profesionalización del Servidor Público", en *POE*, Tuxtla Gutiérrez, miércoles 11 de junio de 2008, en <http://www.normateca.chiapas.gob.mx/doc/instituto-profesionalizacion/1.2.-%20REFORMAS%20D.C%20JUNIO%202008.pdf>

- Aguilar Villanueva, Luis Fernando, "De la gobernabilidad a la gobernanza. La eficacia directiva de los gobiernos contemporáneos", presentación (presentación en Power Point), enero de 2006, en [www.spc.gob.mx/.../redRH/.../Luis%20F.%20Aguilar%2020ene06](http://www.spc.gob.mx/.../redRH/.../Luis%20F.%20Aguilar%2020ene06)
- Aguilera García, Luis, "Gobernabilidad y gobernanza: cinco tesis a la luz del capitalismo neoliberal del siglo XXI", en *Cuba Siglo XX*, en [http://www.nodo50.org/cubasioXXI/politica/aguilera1\\_310802.htm](http://www.nodo50.org/cubasioXXI/politica/aguilera1_310802.htm)
- Bartra, Armando, "Origen y Claves del Sistema Finquero del Soconusco", en *Revista Chiapas*, núm. 1, 1995, en <http://www.revistachiapas.org/No1/ch1bartra.html>
- Becerra O'Leary, José, Rogelio Castañales Ferrer y Luis Enrique Pérez Mota, "Los Acuerdos Agrarios en Chiapas", en *Revista Estudios Agrarios*, núm. 3, abril-junio de 1996, en <http://www.pa.gob.mx/publica/pa070314.htm>
- "Breve historia de la selva lacandona", en <http://chiapas.pangea.org/html/item0080.htm>
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, *Estrategia de conservación para el desarrollo 2007-2012*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2007, en [http://www.conanp.gob.mx/pdf\\_publicaciones/folletodesarrollo.pdf](http://www.conanp.gob.mx/pdf_publicaciones/folletodesarrollo.pdf)
- Constitución Política del Estado de Chiapas*, en [http://salud.chiapas.gob.mx/doc/biblioteca\\_virtual/disposiciones/Constitucion\\_Politica\\_Estado\\_Chiapas.pdf](http://salud.chiapas.gob.mx/doc/biblioteca_virtual/disposiciones/Constitucion_Politica_Estado_Chiapas.pdf)
- "Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente", en *Diario Oficial de la Federación*, México, viernes 13 de diciembre de 1996, en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgeepa/LGEEPA\\_ref02\\_13dic96.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgeepa/LGEEPA_ref02_13dic96.pdf)
- Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas, *Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012*, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado, Secretaría de Hacienda, 2007, en [http://www.haciendachiapas.gob.mx/Contenido/Planeacion/Informacion/Programacion\\_Sectorial/Plan\\_Developmento/PDF/PDF\\_6EJE%203\\_CHIAPASCOMPETITIVO.pdf](http://www.haciendachiapas.gob.mx/Contenido/Planeacion/Informacion/Programacion_Sectorial/Plan_Developmento/PDF/PDF_6EJE%203_CHIAPASCOMPETITIVO.pdf)
- González Barroso, Fernando, "Gobernabilidad y gobernanza. Las relaciones intergubernamentales: concepto y marco teórico. El contexto y concepto. Características. Modelo. Estructuras", en *Documentación sobre Gerencia Pública, del Subgrupo A1, Cuerpo Superior, Especialidad de Administración General de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La*

*Mancha.* Tema 10, en [http://empleopublico.jccm.es/empleopublico/c/document\\_library/get\\_file?uid=6a218564-d670-40db-9bac-21a2106b3b45&groupId=10129](http://empleopublico.jccm.es/empleopublico/c/document_library/get_file?uid=6a218564-d670-40db-9bac-21a2106b3b45&groupId=10129)

Instituto Nacional de Ecología, *Programa de manejo de la reserva de la biosfera montes azules*, México, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, 2000, en [http://www.conanp.gob.mx/que\\_hacemos/pdf/programas\\_manejo/montes\\_azules.pdf](http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/pdf/programas_manejo/montes_azules.pdf)

Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, "Perspectiva Estadística de Chiapas", marzo de 2007, en <http://www.ceieg.chiapas.gob.mx/home/wp-content/uploads/2008/02/perspectiva.pdf>

———, *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010*, México, INEGI, 2011, en [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/princi\\_result/cpv2010\\_principales\\_resultados1.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/princi_result/cpv2010_principales_resultados1.pdf)

Pérez Mota, Luis Enrique, "Algunas presiones económicas y sociales sobre la tierra en Chiapas", en *Estudios Agrarios*, núm. 10, mayo-diciembre de 1998, en <http://www.pa.gob.mx/publica/pa071010.htm>

"Proceso de conclusión de los Acuerdos Agrarios. La producción, el nuevo reto", en *Revista Estudios Agrarios*, núm. 9, octubre de 1997-abril de 1998, en <http://www.pa.gob.mx/publica/pa070901.htm>

Registro Agrario Nacional, en <http://www.sra.gob.mx/sraweb/conoce-la-sra/mis-vis-obj/registro-agrario-nacional/>

———, "Constitución de Nuevos Ejidos al Amparo a la Ley Agraria" (cuadros estadísticos), México, Dirección General de Registro, 2008, en [http://www.ran.gob.mx/ran/pdf/registro/15\\_Const\\_Ej\\_Desag.pdf](http://www.ran.gob.mx/ran/pdf/registro/15_Const_Ej_Desag.pdf)

———, "Cuadro sobre las constituciones de sociedades rurales", México, Dirección General de Registro, Dirección de Sociedades y Acuerdos de Asamblea, marzo de 2010, en <http://www.ran.gob.mx/ran/pdf/registro/Socrurvol+fol.pdf>

———, "Cuadro sobre los núcleos agrarios que adoptaron el dominio pleno de parcelas ejidales y aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles", México, diciembre de 2008, en [http://www.ran.gob.mx/ran/pdf/registro/19\\_Dominio\\_Pleno\\_Desagregado.pdf](http://www.ran.gob.mx/ran/pdf/registro/19_Dominio_Pleno_Desagregado.pdf)

—————, "Núcleos agrarios que adoptaron el dominio pleno de parcelas ejidales y aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles", México, Dirección General de Registro, 2008, en [http://www.ran.gob.mx/ran/pdf/registro/19\\_Dominio\\_Pleno\\_Desagregado.pdf](http://www.ran.gob.mx/ran/pdf/registro/19_Dominio_Pleno_Desagregado.pdf)

Secretaría de Fomento Económico, "Presentación del Programa Institucional 2007-2012", en [http://www.haciendachiapas.gob.mx/contenido/Planeacion/Informacion/Programacion\\_Sectorial/Programas\\_Institucionales/pdfs/12PROG\\_INST\\_SEFOE\\_060807.pdf](http://www.haciendachiapas.gob.mx/contenido/Planeacion/Informacion/Programacion_Sectorial/Programas_Institucionales/pdfs/12PROG_INST_SEFOE_060807.pdf)

Secretaría de la Reforma Agraria, "Informe de rendición de cuentas 2000 – 2006. Libro Blanco. Atención de conflictos sociales en el medio rural", en <http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/transparencia/rendicion/LibroBlancoConflictos.pdf>

Villamil, José, "Crónica de antecedentes a la gobernanza: del protagonismo del Estado a la pluralidad de actores", en *AIGOP. Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa*, núm. 18, s/a, en <http://www.aigob.org/numero-18/197-cronica-de-antecedentes-a-la-gobernanza-del-protagonismo-del-estado-a-la-pluralidad-de-actores>

## FUENTES OFICIALES DE INFORMACIÓN

*Acciones para la modernización de la administración pública en Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado/Instituto de Administración Pública del Estado de Chiapas, 1998, 352 pp.

*Chiapas: presente y futuro*, Cuernavaca, Publicaciones García Lourdes, 1998, s.p.

Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, *Informe general de actividades, delegación Chiapas*, Comitán de Domínguez, COMAR, 2001, s.p.

—————, *Relación de terrenos propiedad de menores de edad mexicanos, hijos de ex refugiados guatemaltecos*, México, COMAR-Programa Chiapas, 2000, s.p.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe sobre el problema de las expulsiones en las comunidades indígenas de Los Altos de Chiapas y los derechos humanos*, México, CNDH, 1993, 37 pp.

- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, *Programa de Ecología, Recursos Naturales y Pesca 1995-2000*, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado de Chiapas, 1996, 161 pp.
- Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas, *Agenda Estadística de Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, Secretaría de Programación y Presupuesto/Secretaría de Hacienda, 1998, s.p.
- , “Agua Azul”, en *Escenarios Agrarios*, Tuxtla Gutiérrez, Secretaría de Desarrollo Agrario del Gobierno del Estado de Chiapas, diciembre de 1998 (documento de trabajo interno).
- , *Escenarios agrarios*, Tuxtla Gutiérrez, Secretaría de Desarrollo Agrario, 1998, s.p.
- , *Informe de la Mesa Interinstitucional en Chiapas. Los Acuerdos Agrarios en Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado, 2001, s.p.
- , “Los Acuerdos Agrarios en Chiapas. El nuevo diálogo campesino”, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado, 1999 (mimeo).
- , *Memoria de Gestión 1998*, Tuxtla Gutiérrez, Secretaría de Desarrollo Agrario, 1998, s. p.
- , “Nicolás Ruiz, en *Escenarios Agrarios*, Tuxtla Gutiérrez, Secretaría de Desarrollo Agrario del Gobierno del Estado de Chiapas, diciembre de 1998 (documento de trabajo interno).
- , “Núcleos agrarios del noreste del Estado de Chiapas y PEMEX”, en *Escenarios Agrarios*, Tuxtla Gutiérrez, Secretaría de Desarrollo Agrario del Gobierno del Estado de Chiapas, diciembre de 1998 (documento de trabajo interno).
- , “Nueva Palestina”, en *Escenarios Agrarios*, Tuxtla Gutiérrez, Secretaría de Desarrollo Agrario del Gobierno del Estado de Chiapas, diciembre de 1998 (documento de trabajo interno).
- , *Plan Estatal de Desarrollo 1995-2000*, Tuxtla Gutiérrez, Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, 1995, 303 pp.
- , *Plan Estatal de Desarrollo 2001-2006*, Tuxtla Gutiérrez, Coplade, 2001, 464 pp.
- , *Programa Estatal de Desarrollo Agrario*, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado, 1995, s.p.
- , *Programa de Desarrollo Agropecuario. Chiapas 1995-2000*, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado, 1996, 262 pp.

- , *Programa de recuperación de tierras en la Reserva de la Biósfera de Montes Azules. Informe final de la Mesa Agrario Ambiental*, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado, 2000, s.p.
- , *Programa Institucional del Instituto de Profesionalización del Servidor Público 2007-20012*, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado, 2007, s.p.
- , *Programa Sectorial de Desarrollo Económico 1994-2000*, Tuxtla Gutiérrez, Secretaría de Desarrollo Económico, 1995, 153 pp.
- , *Proyecto de Desarrollo Social Integrado y Sostenible. El Libro Blanco de la Selva*, Tuxtla Gutiérrez, EPYPSA/Unión Europea/Sedeco, 2008, 238 pp.
- , *Sobre la tierra en Chiapas. El marco legal agrario*, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado, 1997, s.p.
- , "Unión calera", en *Escenarios Agrarios*, Tuxtla Gutiérrez, Secretaría de Desarrollo Agrario del Gobierno del Estado de Chiapas, diciembre de 1998 (documento de trabajo interno).
- , "Venustiano Carranza", en *Escenarios Agrarios*, Tuxtla Gutiérrez, Secretaría de Desarrollo Agrario del Gobierno del Estado de Chiapas, diciembre de 1998 (documento de trabajo interno).
- , "Zona lacandona", en *Escenarios Agrarios*, Tuxtla Gutiérrez, Secretaría de Desarrollo Agrario del Gobierno del Estado de Chiapas, diciembre de 1998 (documento de trabajo interno).
- "Informe final del Programa de Recuperación de Tierras en la Reserva de la Biosfera de Montes Azules", Tuxtla Gutiérrez, Mesa Agrario Ambiental, 2000.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *XII Censo General de Población 2000. Resultados Preliminares*, México, INEGI, 2000, 341 pp.
- , *Chiapas. Hablantes de lengua indígena: tabulados básicos*, México, INEGI, 1993, 184 pp.
- , *Perfil sociodemográfico de los hablantes de lengua indígena del Estado de Chiapas*, México, INEGI, 1993, 117 pp.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Presidencia de la República, 1995, s. p.
- , *Programa Sectorial Agrario. 1995-2000*, México, Presidencia de la República, 1995.

- , “Reunión de Seguimiento para la Atención a los Bienes Comunales Zona Lacandona y Reserva de la Biosfera Montes Azules”, México, SAMARNAT-SRA-PA-PROFEPA, abril de 2000 (documento interno de trabajo).
- Programa de Fomento a la Inversión Pública y Privada en la Propiedad Rural, “Informe de resultados julio 2011”, México, Procuraduría Agraria, 2011, s.p.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano en México 2002*, México, PNUD, 2003, 222 pp.
- , *Informe sobre Desarrollo Humano en México 2004*, México, PNUD, 2005, 146 pp.
- “Programa de regularización de la superficie que ocuparon presuntos propietarios privados desplazados por el EZLN en la zona de Las Cañadas, Chiapas”, Tuxtla Gutiérrez, s. e., 2007, s. p.
- Registro Agrario Nacional, “Contraste entre superficie y beneficiados por la resolución presidencial con resultados Procede”, Tuxtla Gutiérrez, Delegación Chiapas del RAN, 2002.
- , *Historial agrario*, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado de Chiapas, 2001.
- Salazar Mendiguchía, Pablo, *Tercer Informe de Gobierno*, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado de Chiapas, 2003, s. p.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, *La propiedad social y privada en Las Cañadas*, México, Gobierno del Estado de Chiapas, 1997, s. p.
- , *Primer Informe*, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado de Chiapas, 1995, s. p.
- Secretaría de Desarrollo Social, *Desarrollo social en cifras*, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado de Chiapas, 2003, s. p.
- Secretaría de Economía, *Evaluación del impacto del TLC en el estado de Chiapas* (Resumen), México, SECOFI, 1994, s. p.
- Secretaría de la Reforma Agraria, “Focos Rojos. Conflictos sociales en el medio rural”, México, Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, junio de 2003 (documento de trabajo interno).

- , “Focos Rojos concluidos”, México, Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural, enero 2004 (documento de trabajo interno).
- , “Programa de conciliación agraria de las comunidades Chimalapas con los núcleos agrarios del noroeste de Cintalapa”, México, Procuraduría Agraria, 1999, s. p.
- , “Sentencias sobre el rezago agrario en Chiapas”, Tuxtla Gutiérrez, Representación Especial de la SRA en Chiapas, 2000, s. p.
- , *La transformación agraria: origen, evolución, retos, testimonios*, 2ª ed. México, SRA, 1998, 2 vols.
- , *Las Cañadas. Una razón de Estado. Representación especial de la SRA en Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, SRA, 2001, s. p.
- , *Política agraria en Chiapas 1995-2000*, México, Representación Especial de la SRA en Chiapas, 2000, s. p.
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, *Seguimiento para la atención a los bienes comunales Zona Lacandona y Reserva de la Biosfera Montes Azules*, México, Semarnap, 2008, s. p.
- e Instituto Nacional de Ecología, *Programa de Manejo Reserva de la Biósfera Montes Azules*, México, Semarnap, INE, 2000
- y Secretaría de la Reforma Agraria, “Reunión de Seguimiento para la Atención a los Bienes Comunales Zona Lacandona y Reserva de la Biosfera Montes Azules”, México, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente/ Procuraduría Agraria, 2000, s. p.

## LEGISGRAFÍA

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas*, México, Anaya Editores, 2003, 252 pp. (Colección Leyes y Códigos).
- Decreto por el que se pone en estado de resolución todos los asuntos de rezago agrario a los tribunales agrarios, en *Diario Oficial de la Federación*, México, jueves 21 de agosto de 1997.
- Decreto por lo que se reforma el artículo 27 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en *Diario Oficial de la Federación*, México, lunes 6 de enero de 1992.
- Ley Agraria, en *Diario Oficial de la Federación*, México, miércoles 26 de febrero de 1992.

- Ley Agraria, en *El Despertador Mexicano. Órgano Informativo del EZLN*, núm. 1, México, miércoles 1° de diciembre de 1993.
- Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios en Chiapas, en *Periódico Oficial. Órgano de Difusión Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, viernes 1° de mayo de 1992.
- Ley Federal de Reforma Agraria, en *Diario Oficial de la Federación*, México, viernes 16 de abril de 1971.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en *Diario Oficial de la Federación*, México, jueves 28 de enero de 1988.
- Reformas y adiciones a la Ley Agraria, en *Diario Oficial de la Federación*, México, viernes 9 de julio de 1993.
- Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, en *Diario Oficial de la Federación*, México, sábado 28 de diciembre de 1996.
- Secretaría de la Reforma Agraria, *Nueva legislación agraria*, México, Procuraduría Agraria, 1993.